

**UNIVERSITÄT HOHENHEIM**  
**FORSCHUNGSSTELLE**  
**GLÜCKSSPIEL**

Professor Dr. Tilman Becker  
GESCHÄFTSFÜHRENDER LEITER

Universität Hohenheim (502) · D - 70593 Stuttgart

Deutscher Bundestag  
Finanzausschuss

Platz der Republik 1

11011 Berlin



Schloss Hohenheim  
Osthof-Süd  
D-70593 Stuttgart

Telefon: + 49 (0)711 / 459 - 22599  
Telefax: + 49 (0)711 / 459 - 22601

E-Mail: [tilman.becker@uni-hohenheim.de](mailto:tilman.becker@uni-hohenheim.de)  
<https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de>

Hohenheim, 15. März 2012

**Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. Tilman Becker zum  
„Entwurf eines Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten“ -  
Drucksache 17/8494 -**

**1. Bemessungsgrundlage der Steuer: Umsatz oder Rohertrag**

- Bei den Totalisatorwetten (§10 Absatz 1), Buchmacherwetten (§ 11 Absatz 1) und Sportwetten (§ 17 Absatz 2) ist die Bemessungsgrundlage der Einsatz des Spielers. Die bisherige Bemessungsgrundlage des Rennwett- und Lotteriewettgesetzes wird in dem Entwurf des Gesetzes zur Besteuerung beibehalten bzw. auf Sportwetten ausgedehnt. Als Alternative wäre als Bemessungsgrundlage der Rohertrag möglich.
- In dem Glücksspielgesetz von Schleswig-Holstein bildet der Rohertrag die Bemessungsgrundlage. In einer Reihe von anderen Ländern in Europa ist dies ebenfalls der Fall (z.B. Vereinigtes Königreich, Dänemark, Italien). Nur in wenigen Ländern in Europa bilden die Einsätze der Spieler die Bemessungsgrundlage (z.B. Frankreich). Aus Gründen der Harmonisierung der Bemessungsgrundlage für Sportwetten in Europa wäre der Rohertrag (Bruttospielertrag oder Take) als Bemessungsgrundlage vorzuziehen. Bei Poker wäre der Umsatz als Bemessungsgrundlage schwer vorstellbar, hier könnte nur der Rohertrag besteuert werden. Auch dies würde möglicherweise für eine Besteuerung des Rohertrags und nicht des Umsatzes sprechen.
- Bei einer Besteuerung des Umsatzes fällt diese unabhängig von dem Gewinn oder Verlust des Anbieters an. Daher ist ein Steuerausfall auf Grund einer Zahlungsunfähigkeit des Anbieters eher möglich, als bei einer Besteuerung des Rohertrages, der ja den Einnahmen des Anbieters entspricht.
- In der Regel ist bei Sportwetten davon auszugehen, dass es weniger einen Marken-, Qualitäts- oder Servicewettbewerb, sondern eher einen Preiswettbewerb, d.h. Quotenwettbewerb, geben wird, da es sich bei Sportwetten um ein weitgehend homogenes Gut handelt. Dieser Preiswettbewerb wird bei einer Besteuerung des Rohertrags stärker ausfallen, als bei einer Besteuerung des Umsatzes. Bei einer Besteuerung des Umsatzes wird nicht nur der Rohertrag, sondern auch gleichermaßen die Gewinnausschüttung besteuert, während bei einer Besteuerung

des Rohertrags nur dieser selbst besteuert wird. Bei einer Besteuerung des Rohertrags besteht daher ein größerer Anreiz für den Anbieter, diesen gering zu halten. Ein geringer Rohertrag, d.h. ein geringer Take, führt zu einer höheren Attraktivität für die Spieler wegen der besseren Quote und zu geringeren Steuerabgaben. Bei einer Umsatzbesteuerung hingegen führt ein geringer Rohertrag nur zu einer höheren Attraktivität für die Spieler, aber braucht nicht unbedingt zu einer geringeren Steuerabgabe zu führen. Im Gegenteil kann dies zu einer höheren Steuerabgabe führen, wenn die höhere Attraktivität zu höheren Umsätzen führt. Um den Wettbewerb zu fördern, wäre daher die Besteuerung des Rohertrags vorzuziehen und um den Wettbewerb zu verringern, eine Besteuerung des Spieleinsatzes.

- Durch die Umsatzbesteuerung werden Produkte mit einer geringen Ausschüttungsquote (und einem hohen Rohertrag) relativ zu Produkten mit einer hohen Ausschüttungsquote (und einem geringen Rohertrag) bevorteilt. Bei Sportwetten werden die Wetten auf Favoriten (mit einer geringen Ausschüttungsquote) relativ zu Sportwetten auf Außenseiter (mit einer hohen Ausschüttungsquote) bevorteilt.
- Ein Anbieter wird versuchen, seinen Rohertrag zu maximieren. Die Interessen des Finanzministeriums an einem möglichst hohen Steueraufkommen und die Interessen des Anbieters an einem möglichst hohen Rohertrag gehen bei einer Besteuerung des Rohertrags Hand in Hand.
- Aus den Gesichtspunkten des Wettbewerbs und der Harmonisierung in Europa spricht vieles für die Besteuerung des Rohertrags. Auf der anderen Seite könnte argumentiert werden, dass gerade bei Glücksspiel ein starker Wettbewerb der Anbieter nicht erwünscht ist. Hier wäre einzuwenden, dass andere Maßnahmen besser geeignet sind, um den Zielen der Regulierung von Glücksspielen gerecht zu werden. Es spricht daher insgesamt sehr viel für eine Besteuerung des Rohertrags und nicht des Umsatzes bei Sportwetten. Aus rein ökonomischer Sicht wäre eine Rohertragsbesteuerung ganz eindeutig vorzuziehen.

## 2. Steuerschuldner

- Sowohl in dem Rennwett- und Lotteriewgesetz als auch in dem Entwurf des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten ist Steuerschuldner der Veranstalter. Da in der Regel die Veranstalter von Sportwetten im Ausland beheimatet sind und in Deutschland illegal angeboten haben, unterlag dieses Angebot nicht einer inländischen Besteuerung, obwohl auch ein illegales Angebot steuerpflichtig ist. Durch die Benennung eines steuerlich Beauftragten im Inland, die der Entwurf vorsieht, soll diesem Problem begegnet werden. Da ein Online-Anbieter, der im Inland kein Vermittlungsbüro oder keine Betriebsstätte unterhält, wohl kaum freiwillig einen solchen Beauftragten benennen wird, ist hier wohl daran gedacht, dass dies im Rahmen der Lizenzerteilung nach dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag sichergestellt werden soll.
- Eine bessere Alternative zu der Benennung eines steuerlich Beauftragten, die zu prüfen wäre, könnte eine gesamtschuldnerische Haftung des Veranstalters und desjenigen, der den Spieleinsatz leistet, d.h. des Spielers, darstellen. Möglicherweise kann damit der Steueranspruch gegenüber einem im Ausland ansässigen Veranstalter, der über keine inländische Vertriebsstätte verfügt, besser durchgesetzt werden.

- Eine weitere Alternative wäre der Weg, den Schleswig-Holstein hier gehen will. Durch die Etablierung eines „Safe-Servers“, über den die Geschäfte der ausländischen Anbieter abgewickelt werden müssen, und auf den die Steuerbehörde Zugriff hat, kann für das Angebot, welches über diesen „Safe-Server“ abgewickelt wird, die Erhebung der Steuer sichergestellt werden.
- Bei der vorgesehene Regelung kann es zu einer Doppelbesteuerung kommen, wenn der Veranstalter auch im Ausland Steuern zahlen muss. Dem wäre im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen Rechnung zu tragen.

### 3. Steuereinnahmen

- Das Volumen des deutschen legalen und illegalen Sportwettenmarktes (einschließlich Pferdewetten) dürfte insgesamt bei etwa 3,4 Mrd. Euro Umsatz liegen (Vgl. ausführlich Newsletter der Forschungsstelle Glücksspiel von Tilman Becker und Dietmar Barth zu der Besteuerung von Sportwetten in Deutschland im Anhang). Das staatliche Monopol des Glücksspielstaatsvertrages bei Sportwetten ist gekennzeichnet durch hohe Abgaben, einem Verbot des Internetvertriebs und erheblichen Einschränkungen der Werbung. Demzufolge hat auch der Schwarzmarkt bei Sportwetten, der bei über 90% des Marktes für Sportwetten liegen dürfte, einen erheblichen Umfang. Die Einnahmen des Staates, genauer gesagt der Bundesländer, aus der Sportwette Oddset betragen im Jahr 2010 etwa 60,3 Mio. Euro.
- Das Konzessionsmodell der 15 Bundesländer sieht für Sportwetten eine Abgabe von 5% auf den Wetteinsatz vor. Im Modell von Schleswig-Holstein beträgt die Abgabe 20% des Bruttospielertrags (Wetteinsatz minus Gewinnauszahlungen). Dies entspricht in etwa dem Steuersatz auf Sportwetten in Dänemark, England, Frankreich und Italien. Nur in Gibraltar, Malta oder Zypern gelten Steuersätze von einem Prozent des Bruttospielertrags oder weniger. Bei einer durchschnittlichen Ausschüttungsquote von 10% würde ein Abgabesatz von 20% auf dem Bruttospielertrag einem Abgabesatz von 2% auf den Wetteinsatz entsprechen.
- Um den Umfang des Schwarzmarktes in den beiden Konzessionsmodellen abzuschätzen, liegen nur die Erfahrungen von anderen Ländern vor. Doch gelten in diesen Ländern andere Regelungen. Wenn angenommen wird, dass zukünftig in Deutschland sehr viel entschiedener gegen die nicht-lizenzierten Anbieter vorgegangen wird, wäre in dem Konzessionsmodell davon auszugehen, dass der Schwarzmarktanteil auf 40% zurückgedrängt wird. In dem Modell von Schleswig-Holstein ist, aufgrund der größeren Marktöffnung, mit einem noch geringeren Schwarzmarktanteil zu rechnen. Hier wäre von einem Schwarzmarktanteil von 20% auszugehen. Auch die Möglichkeit, Online-Casinospiele anzubieten dürfte die Attraktivität des legalen Angebots bei Sportwetten in dem Modell von Schleswig-Holstein steigern. Wenn das Konzessionsmodell der 15 Länder in allen Bundesländern, auch in Schleswig-Holstein, gelten würde, ergeben sich daraus Staatseinnahmen von etwa 95,0 Mio. Euro. Wenn hingegen das Modell von Schleswig-Holstein in allen Bundesländern gilt, dann würden die Staatseinnahmen 45,6 Mio. Euro betragen.
- Auf Grund der Senkung des Steuersatzes bei Sportwetten auf 5 Prozent vom Umsatz und der Lizenzierung von Anbietern gehen die Einnahmen von Oddset weitgehend verloren. Die Steuerbasis vergrößert sich jedoch. Insgesamt dürften sich die Einnahmen des Staates dabei nur um einige zehn Millionen Euro verändern.
- Die Rückerstattung der Totalisatorsteuer wäre besser zu begründen. Eine mögliche Begründung könnte darin liegen, dass die Rennwetten ja nur stattfinden

können, weil die Pferderennen veranstaltet werden. Die Rückerstattung könnte als Engelt für die Veranstalter, die das der Wette zu Grunde liegende Ereignis ausrichten, betrachtet werden.

#### **4. Spreizung der Steuersätze: Unterschiedliche Besteuerung von Lotterien und Sportwetten**

- Mit dem Entwurf des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten wird ein für Lotterien und Sportwetten unterschiedlicher Steuersatz eingeführt. Der Steuersatz für Sportwetten wird stark abgesenkt. Es erfolgt eine ausführliche Rechtfertigung dieser Spreizung der Steuersätze in der Gesetzesbegründung. Der geringere Steuersatz für Sportwetten sei gerechtfertigt, da er einem Gemeinwohlinteresse diene und zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und insgesamt verhältnismäßig sei. Damit wird implizit auf die europarechtliche Kohärenzanforderung Bezug genommen. Aus europarechtlicher Sicht dürfte die Spreizung der Steuersätze deutlich weniger problematisch sein, als aus rechtssystematischer Sicht.
- Bei der Toto „6 aus 49 Auswahlwette“ werden aus einer Gesamtanzahl von 45 Fußballspielen diejenigen 6 Spielpaarungen vorhergesagt, die mit einem unentschiedenen Ergebnis enden. Wenn weniger Spielpaarungen unentschieden ausgehen, werden die Spiele mit dem geringsten Torunterschied zusätzlich gewertet. Vorrang haben jeweils die Spiele mit der höchsten Gesamtanzahl Tore. Bei gleicher Anzahl Tore ist die Spielpaarung mit der niedrigeren Nummer (Nummer der Reihenfolge auf dem Spielplan) maßgebend. Eventuelle Verlängerungen bei den Spielpaarungen werden nicht berücksichtigt. Die Gewinnquoten errechnen sich nach dem Totalisatorprinzip. Die Teilnahme ist in allen Lottoannahmestellen der deutschen Lotto- und Totogesellschaften möglich. Es stellt sich hier die Frage, ob es sich um eine Lotterie oder um eine Sportwette handelt. Da ein Spielplan vorliegt, wird rechtlich wohl von einer Lotterie auszugehen sein. Andere Formen von Glücksspielen, bei denen nicht eindeutig gesagt werden kann, ob es sich um eine Lotterie oder eine Sportwette handelt, sind denkbar. Eine Spreizung der Steuersätze birgt auch immer die Gefahr der Umgehung des höheren Steuersatzes. Bestehende und neue Angebote von Lotterien könnten sich dies zu Nutze machen.

#### **5. Höhe der Steuer**

- Es lässt sich derzeit nicht abschätzen, ob die Steuer von 5 Prozent auf den Umsatz zu einer Verringerung des illegalen Angebots führt. Dies hängt von einer Reihe von Faktoren ab.
- Es stellt sich hier als erstes die Frage, wie es in Schleswig-Holstein weitergeht. Es ist sicher, dass eine Koexistenz des Schleswig-Holsteinischen Glücksspielgesetzes und des Glücksspieländerungsstaatsvertrags europarechtlich nicht zulässig ist. Wenn sich die anderen fünfzehn Bundesländer mit ihrem Konzept durchsetzen können, so dürfte eine Steuer von 5 Prozent auf den Umsatz eher umzusetzen sein.
- Wenn verstärkt gegen illegale Online-Anbieter (durch Sperrung der Internetseiten und des Zahlungsverkehrs) vorgegangen wird, so lässt sich die Steuer von 5 Prozent auf den Umsatz eher durchsetzen.
- Wenn die vorgesehenen Werberichtlinien den legalen Anbietern akzeptable Werbemöglichkeiten bieten, steigt die Attraktivität, legal anzubieten. Auch dann ist eine Steuer von 5 Prozent eher umzusetzen.

- Weiterhin stelle sich die Frage, wie sich die Besteuerung in anderen Ländern Europas entwickelt. Wünschenswert wäre eine Harmonisierung der Steuer auf Online-Angebote in ganz Europa. Hierfür sollte sich die Bundesregierung einsetzen.

## ANHANG

Die Universität Hohenheim erforscht das Glücksspiel



### *Die Forschungsstelle Glücksspiel informiert...*

(von Prof. Dr. Tilman Becker und Dietmar Barth)

#### **Besteuerung von Sportwetten in Deutschland:**

#### **Eine ökonomische Analyse von verschiedenen Szenarien**

##### **1 Einleitung und Zusammenfassung der Ergebnisse**

In Deutschland werden derzeit zwei Möglichkeiten für die Regulierung von Sportwetten diskutiert, einerseits das Konzessionsmodell der 15 Länder und andererseits das Modell von Schleswig-Holstein. Beide Modelle kommen einer weitgehenden Öffnung des deutschen Sportwettenmarktes für private Anbieter gleich. Dieser Newsletter beschäftigt sich mit den Einnahmen aus der Besteuerung der Sportwetten in den beiden Modellen.

Bis zum Ende des Jahres 2011 galt in allen Bundesländern der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) mit dem staatlichen Monopol auf Sportwetten durch den Anbieter *Oddset*. Das Konzessionsmodell der 15 Länder sieht ab Juli 2012 zwanzig Konzessionen für Sportwettanbieter (auch für Onlineanbieter) vor. Das Veranstalten und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen im Internet (Online-Casinospiele und Onlinepoker) bleiben aber nach wie vor verboten. Hingegen umfasst das Modell von Schleswig-Holstein eine nicht-begrenzte Anzahl von Konzessionen für Glücksspiel- bzw. Sportwettenanbieter und auch ein konzessioniertes Online-Angebot von Casinospielen und Poker. Dieser Newsletter vergleicht die Einnahmen

des Staates durch die Besteuerung von Sportwetten im Jahr 2010 unter dem derzeit gültigen Glücksspielstaatsvertrag mit den Einnahmen, die in allen Bundesländern für Sportwetten im Konzessionsmodell der 15 Länder und im Modell Schleswig-Holsteins voraussichtlich erreicht werden. Der Vergleich umfasst dabei die drei folgenden Szenarien:

1. Staatliches Monopol des Glücksspielstaatsvertrags im Jahr 2010
2. Konzessionsmodell: Abgabe von 5% auf den Wetteinsatz (Modell der 15 Bundesländer)
3. Konzessionsmodell: Abgabe von 20% auf den Bruttospielertrag (Modell Schleswig-Holstein)

Das staatliche Monopol des Glücksspielstaatsvertrages bei Sportwetten ist gekennzeichnet durch hohe Abgaben, einem Verbot des Internetvertriebs und erheblichen Einschränkungen der Werbung. Demzufolge hat auch der Schwarzmarkt bei Sportwetten, der bei über 90% des Marktes für Sportwetten liegen dürfte, einen erheblichen Umfang. Die Einnahmen des Staates aus der Sportwette *Oddset* betragen im Jahr 2010 etwa 60,3 Mio. Euro.

Um den Umfang des Schwarzmarktes in den beiden Konzessionsmodellen abzuschätzen, liegen nur die Erfahrungen von anderen Ländern vor. Doch gelten in diesen Ländern andere Regelungen. In England ist die Werbung für Glücksspiele von Anbietern aus Übersee (z.B. Karibik) nicht erlaubt. In Italien, Frankreich und Dänemark werden Internetsperren und die Unterbrechung der Zahlungsströme erfolgreicher eingesetzt, als bisher in Deutschland. Wir nehmen in diesem Newsletter an, dass zukünftig in Deutschland sehr viel entschiedener gegen die nicht-lizenzierten Anbieter vorgegangen wird, und wollen optimistisch in dem Konzessionsmodell davon ausgehen, dass der Schwarzmarktanteil auf 40% zurückgedrängt wird. In dem Modell von Schleswig-Holstein ist, aufgrund der größeren Marktöffnung, mit einem noch geringeren Schwarzmarktanteil zu rechnen. Hier gehen wir auch wieder sehr optimistisch von einem Schwarzmarktanteil von 20% aus. Auch die Möglichkeit, Online-Casinospiele anzubieten dürfte die Attraktivität des legalen Angebots bei Sportwetten steigern.

Das Konzessionsmodell der 15 Bundesländer sieht für Sportwetten eine Abgabe von 5% auf den Wetteinsatz vor. Im Modell Schleswig-Holstein beträgt die Abgabe 20% des Bruttospielertrags (Wetteinsatz minus Gewinnausszahlungen). Dies entspricht in etwa dem Steuersatz auf Sportwetten in Dänemark, England, Frankreich und Italien, vgl. Tabelle 2. Nur in Gibraltar, Malta oder Zypern gelten Steuersätze von einem Prozent des Bruttospielertrags oder weniger.

Bei einer durchschnittlichen Ausschüttungsquote von 10% würde ein Abgabesatz von 20% auf dem Bruttospielertrag einem Abgabesatz von 2% auf den Wetteinsatz entsprechen. Wenn das Konzessionsmodell der 15 Länder in allen Bundesländern, auch in Schleswig-Holstein, gelten würde, ergeben sich daraus Staatseinnahmen von etwa 95,0 Mio. Euro. Davon würden 3,3 Mio. Euro auf Schleswig-Holstein entfallen. Wenn hingegen das Modell von Schleswig-Holstein in allen Bundesländern gilt, dann würden die Staatseinnahmen 45,6 Mio. Euro betragen, von denen Schleswig-Holstein lediglich 1,6 Mio. Euro erhält.

Das staatliche Monopol bei Sportwetten ist im Glücksspielstaatsvertrag einer Reihe von Beschränkungen unterworfen. Bei einer weitgehenden Aufhebung der Werbeeinschränkungen und des Internetverbots würden auch die Wetteinsätze eines staatlichen Monopolanbieters steigen. Diese Wetteinsätze und die daraus resultierenden staatlichen Einnahmen werden im vierten Szenario berechnet:

#### 4. Monopolmodell (Staatliches Monopol im Jahr 2010 mit den gesetzlichen Regelungen vor dem Glücksspielstaatsvertrag)

In diesem Szenario wird ein Schwarzmarktanteil von 75% unterstellt. Die Abgabenlast des staatlichen Anbieters ist dieselbe wie im derzeitigen staatlichen Monopol, nur die Einschränkungen der Werbung und das Internetverbot werden in diesem Szenario aufgehoben. Die staatlichen Einnahmen aus Sportwetten würden dabei in etwa 274,0 Mio. Euro betragen.

Das Glücksspielgesetz von Schleswig-Holstein ist mit Anfang des Jahres 2012 in Kraft getreten. Derzeit gilt in den anderen Bundesländern noch der Glücksspielstaatsvertrag. Das Lizenzmodell der 15 Länder tritt nach dem Glücksspieländerungsstaatsvertrag im Juli 2012 in Kraft. Eine Koexistenz dieser beiden Modelle ist nicht tragfähig, da diese fehlende Kohärenz nicht mit der europäischen Rechtsprechung vereinbar ist. In dem fünften Szenario, dem so genannten Übergangsszenario, wird von einer gleichzeitigen Gültigkeit des Glücksspielstaatsvertrags in den 15 Ländern und des Glücksspielgesetzes in Schleswig-Holstein ausgegangen. Hingegen nehmen wir im sechsten und letzten Szenario an, dass in Schleswig-Holstein das Glücksspielgesetz und in den anderen 15 Ländern der Glücksspieländerungsstaatsvertrag gilt. Dieses sogenannte Koexistenzszenario ist zwar denkbar, aber rechtlich nicht von Dauer.

#### 5. Übergangmodell (15 Länder: GlüStV, Schleswig-Holstein: Glücksspielgesetz)

## 6. Konzessionsmodell der 15 Länder und Modell Schleswig-Holstein in Koexistenz

Im Übergangsszenario würden sich die staatlichen Einnahmen in Schleswig-Holstein auf 43,1 Mio. Euro und in den 15 Ländern auf nur 58,2 Mio. Euro belaufen. Hingegen wären die Staatseinnahmen bei einer Koexistenz beider Modelle insgesamt 93,3 Mio. Euro, wobei auf die 15 Länder 91,7 Mio. Euro und auf Schleswig-Holstein 1,6 Mio. Euro entfallen würden.

## 2 Kurze Beschreibung des Glücksspielländerungsstaatsvertrags der 15 Länder und des Glücksspielgesetzes von Schleswig-Holstein

Die Länder mit Ausnahme von Schleswig-Holstein haben sich im Dezember 2011 auf den Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspielländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV) geeinigt. Dieser sieht im Gegensatz zum Glücksspielstaatsvertrag bei Sportwetten kein staatliches Monopol, sondern ein Lizenzsystem vor. Ab 1. Juli 2012 dürfen auch private Sportwetten mit einer staatlichen Konzession erlaubt werden. Die Anzahl von Konzessionen ist dabei auf 20 festgelegt.<sup>1</sup> Das bedeutet, dass der deutsche Sportwettenmarkt nicht wie bisher nur dem Deutschen Lotto-Toto-Block (DLTB) als Anbieter der staatlichen Sportwette *Oddset*, sondern auch privaten Sportwettenanbietern geöffnet wird. Eine Konzession für Sportwetten berechtigt dabei auch zur Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet.<sup>2</sup> Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch Werbung von Sportwetten im Internet und TV wieder erlaubt.<sup>3</sup> Diese Voraussetzungen schreiben vor, dass die Werbung nicht an Minderjährige oder gefährdete Zielgruppen gerichtet und nicht irreführend über die Gewinnchancen oder die Art und Höhe der Gewinne sein darf.<sup>4</sup> Zu diesem Zweck erlassen die Länder gemeinsame Richtlinien zur Konkretisierung von Art und Umfang der erlaubten Werbung (Werberichtlinien).<sup>5</sup> Das Veranstalten und Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen im Internet, mit Ausnahme von Lotterien und Sportwetten, bleibt nach wie vor verboten.<sup>6</sup> Der Erste GlüÄndStV tritt am 1. Juli 2012 in Kraft, wenn ihn mindestens 13 der 15 Bundesländer unterzeichnen und gilt dann bis zum 30. Juni 2021.<sup>7</sup>

Schleswig-Holstein ist das einzige Bundesland, das sich dem Ersten GlüÄndStV und seinen Regelungen nicht anschließt, sondern eines eigenes Glücksspielgesetz beschlossen hat. Das

---

<sup>1</sup> Vgl. § 10a Abs. 3 Erster GlüÄndStV

<sup>2</sup> Vgl. § 10a Abs. 4 Erster GlüÄndStV

<sup>3</sup> Vgl. § 5 Abs. 3 Erster GlüÄndStV

<sup>4</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 Erster GlüÄndStV

<sup>5</sup> Vgl. § 5 Abs. 4 Erster GlüÄndStV

<sup>6</sup> Vgl. § 4 Abs. 4 und Abs. 5 Erster GlüÄndStV

<sup>7</sup> Vgl. § 35 Abs. 2 Erster GlüÄndStV

Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz) erlaubt das Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten, sowohl online als auch terrestrisch, jedem Wettunternehmen, welcher seine Hauptverwaltung oder Niederlassung im Geltungsbereich des Rechts der Europäischen Union oder einem Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat.<sup>8</sup> Zum Vertrieb von Sportwetten bedarf ein Wettunternehmen einer Genehmigung der zuständigen Behörde.<sup>9</sup> Schleswig-Holstein ist auch das einzige Bundesland, das den Vertrieb von Online-Casinospielen erlaubt.<sup>10</sup> Hinsichtlich der Werbung für Sportwetten gelten in Schleswig-Holstein ähnliche Bestimmungen wie im Ersten GlüÄndStV.<sup>11</sup> Allerdings orientiert sich Schleswig-Holstein hier nicht an Werberichtlinien, sondern an dem Verhaltenskodex des deutschen Werberates.

Der Grad der Liberalisierung von Sportwetten ist in Schleswig-Holstein umfassender als in den anderen 15 Bundesländern. Ein weiterer Unterschied zwischen den beiden Regulierungsansätzen besteht in der Besteuerung der Sportwetten. Während das Konzessionsmodell der 15 Länder eine Konzessionsabgabe von 5% der Wetteinsätze vorsieht,<sup>12</sup> beträgt die Abgabe in Schleswig-Holstein 20% vom Bruttospielertrag.<sup>13</sup> Der Bruttospielertrag ist als die Differenz zwischen den Summen der Wetteinsätze und der Auszahlungen definiert. Das Konzessionsmodell der 15 Länder sieht vor, die Abgaben nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder zu verteilen.<sup>14</sup> Im weiteren Verlauf werden die beiden Modelle auf ihre staatlichen Abgaben hin analysiert und mit der bisherigen Regelung sowie weiteren Szenarios verglichen. In der Tabelle 1 sind die Wetteinsätze sowie die Steuern und Abgaben für die sechs erwähnten Szenarios dargestellt.

---

<sup>8</sup> Vgl. § 22 Abs. 1 Nr. 1 Glücksspielgesetz

<sup>9</sup> Vgl. § 23 Abs. 1 Satz 1 Glücksspielgesetz

<sup>10</sup> Vgl. § 20 Abs. 1 Glücksspielgesetz

<sup>11</sup> Vgl. § 26 Glücksspielgesetz

<sup>12</sup> Vgl. § 4d Abs. 1 Satz 1 Erster GlüÄndStV

<sup>13</sup> Vgl. § 36 Abs. 1 Glücksspielgesetz

<sup>14</sup> Vgl. § 4d Abs. 1 Satz 2 Erster GlüÄndStV

**Tabelle 1:** Die Steuern und Abgaben der sechs Szenarien

	Beträge in Tsd. Euro							
	Monopol 2010	Konzessionsmodelle Abgabe von*		Monopol- modell**	Übergangsmodell***		Konzessionsmodelle in Koexistenz****	
		5% auf Wetteinsatz	20% auf BspErtrag		15 Bundes- länder	Schleswig- Holstein	15 Bundes- länder	Schleswig- Holstein
Wetteinsätze	174.052,2	1.899.600,0	2.532.800,0	791.500,0	167.960,4	2.393.600,0	1.833.114,0	88.648,0
Bearbeitungsgebühren	6.788,0			30.868,5	6.550,5			
<b>Umsätze</b>	<b>180.840,3</b>	<b>1.899.600,0</b>	<b>2.532.800,0</b>	<b>822.368,5</b>	<b>174.510,9</b>	<b>2.393.600,0</b>	<b>1.833.114,0</b>	<b>88.648,0</b>
Ausschüttung	100.950,3	1.728.636,0	2.304.848,0	459.070,0	97.417,0	2.178.176,0	1.668.133,7	80.669,7
<b>Bruttospielerträge</b>	<b>79.890,0</b>	<b>170.964,0</b>	<b>227.952,0</b>	<b>363.298,5</b>	<b>77.093,8</b>	<b>215.424,0</b>	<b>164.980,3</b>	<b>7.978,3</b>
Sportwettsteuer	30.146,1	94.980,0	45.590,4	137.088,8	29.091,0	43.084,8	91.655,7	1.595,7
Konzessionsabgaben	30.111,0			136.929,5	29.057,1			
<b>Steuern &amp; Abgaben</b>	<b>60.257,1</b>	<b>94.980,0</b>	<b>45.590,4</b>	<b>274.018,3</b>	<b>58.148,1</b>	<b>43.084,8</b>	<b>91.655,7</b>	<b>1.595,7</b>
davon Schleswig-Holstein		<b>3.324,3</b>	<b>1.595,7</b>		<b>Gesamt: 101.232,9</b>		<b>Gesamt: 93.251,4</b>	
Ausschüttungsquote	58%	91%	91%	58%	58%	91%	91%	91%
Sportwettsteuer	16,67% vom Umsatz	-	-	16,67% vom Umsatz	-	-	-	-
Konzessionsabgaben	17,3% vom Wetteinsatz	5% vom Wetteinsatz	20% vom Bruttospielertrag	17,3% vom Wetteinsatz	5% vom Wetteinsatz	20% vom Bruttospielertrag	5% vom Wetteinsatz	20% vom Bruttospielertrag
<b>Höhe des Schwarzmarktes, Annahme:</b>		<b>40%</b>	<b>20%</b>	<b>75%</b>		<b>20%</b>	<b>40%</b>	<b>20%</b>

\* Annahme: Beiden Modellen liegt das gesamte Marktvolumen der Sportwetten von 3.166.000 Tsd. Euro, abzüglich 40% bzw. 20% Schwarzmarkt zu Grunde.

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $3.166.000 \times 60\% = 1.899.600,0$  bzw.  $3.166.000 \times 80\% = 2.532.800,0$

\*\* Annahme: Rechtliche Situation vor dem Glücksspielstaatsvertrag, dh ohne die im GlüStV geltenden Angebot-, Werbe- und Vertriebsrestriktionen, z.B. Internetvertrieb.

Gesamte Marktvolumen der Sportwetten von 3.166.000 Tsd. Euro, Marktanteil von Oddset-Sportwetten im Jahr 2004/2005: 25%, (Schwarzmarkt: 75%)

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $3.166.000 \times 25\% = 791.500,0$

\*\*\* Annahme: Das Marktvolumen der privaten Sportwetten von 2.992.000 Tsd. Euro, abzüglich 20% Schwarzmarkt geht zur Gänze nach Schleswig-Holstein.

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $2.992.000 \times 80\% = 2.393.600,0$

Die 15 Länder erhalten gemäß ihres Bevölkerungsanteils die Wetteinsätze der staatlichen Sportwette Oddset aus dem Jahr 2010.

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $174.052,2 \times 96,5\% = 167.960,4$

\*\*\*\* Annahme: Das Marktvolumen der Sportwetten von 3.166.000 Tsd. Euro, abzüglich 40% bzw. 20% Schwarzmarkt geht gemäß den Bevölkerungsanteilen in die 15 Länder und nach Schleswig-Holstein.

Der Anteil der Bevölkerung der 15 Bundesländer bzw. von Schleswig-Holstein an der Gesamtbevölkerung Deutschlands beträgt 96,5% bzw. 3,5%.

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $3.166.000 \times 60\% \times 96,5\% = 1.833.114,0$  bzw.  $3.166.000 \times 80\% \times 3,5\% = 88.648,0$

Angaben zur Bearbeitungsgebühren, Ausschüttungsquoten und Konzessionsabgaben von Oddset-Sportwetten finden sich im Text.

### 3 Die sechs Szenarien im Überblick

Die sechs in Tabelle 1 dargestellten Szenarios lassen sich wie folgt erklären:

#### 3.1 Staatliches Monopol mit Glücksspielstaatsvertrag im Jahr 2010

Das erste Szenario beschreibt die Situation im Jahr 2010. Es herrscht ein staatliches Monopol. Das staatliche Wettprogramm *Oddset*, veranstaltet durch die staatliche Lotterieverwaltung Bayern, ist die einzige zugelassene Sportwette in Deutschland und wird nur von den 16 Landeslotteriegesellschaften des DLTB angeboten. Der gesamte Wetteinsatz belief sich im Jahr 2010 auf insgesamt 174.052,2 Tsd. Euro.<sup>15</sup> Dazu kommen noch 6.788,0 Tsd. Euro an Bearbeitungsgebühren. Das entspricht einem Aufschlag von durchschnittlich 3,9% der Wetteinsätze.<sup>16</sup> Die planmäßige Gewinnausschüttung bei *Oddset*-Sportwetten liegt bei 58%.<sup>17</sup> Die Besteuerung von Wetten mit festen Quoten unterliegt in Deutschland der Lotterie- bzw. Sportwettensteuer in der Höhe von 16,67% des Bruttopreises, d.h. der Wetteinsätze und der Bearbeitungsgebühren.<sup>18</sup> Neben der Lotterie- und Sportwettensteuer, zahlen die 16 Landeslotteriegesellschaften für Lotterien und Sportwetten auch noch sonstige Abgaben, in Form von Konzessions- und Glücksspielabgaben, Reinerträgen, Überschüssen usw. Diese Abgaben betragen im Jahr 2010 bei allen Produkten des DLTB (Lotto 6 aus 49, Toto, Spiel 77, Super 6, Glücksspirale, Keno, Losbrieflotterien, usw.) durchschnittlich 23,4% und separat für *Oddset*-Sportwetten durchschnittlich 17,3% der Spiel- und Wetteinsätze.<sup>19</sup> Zählt man die Sportwettensteuer sowie die sonstigen Abgaben zusammen, dann führte der DLTB im Jahr 2010 von *Oddset*-Sportwetten insgesamt **60.257,1 Tsd. Euro** an die Landeshaushalte ab. Im Anhang ist in der Tabelle 5 die Entwicklung der Wetteinsätze, der Sportwettensteuern und Abgaben zwischen den Jahren 2002 und 2010 dargestellt.

In den nächsten zwei Szenarien kommt es zur Darstellung des Konzessionsmodells mit einer Abgabe von 5% auf die Wetteinsätze (Modell der 15 Länder) und des Konzessionsmodells mit einer Abgabe von 20% auf die Bruttospielerträge (Modell Schleswig-Holstein). Für die Berechnung der staatlichen Einnahmen gilt die Annahme, dass die jeweiligen Modelle auf alle 16 Bundesländer übertragen werden. Im Gegensatz zum ersten Szenario haben in diesen Modellen auch private Anbieter Zutritt zum deutschen Sportwettenmarkt, wobei die 15 Län-

---

<sup>15</sup> Vgl. Archiv des Deutschen Lotto-Toto-Blocks, Münster

<sup>16</sup> Vgl. eigene Recherchen und Berechnungen in den Geschäftsberichten der 16 Landeslotteriegesellschaften

<sup>17</sup> Vgl. Westdeutsche Lotterien GmbH und Co. OHG, Geschäftsbericht 2010, Seite 45

<sup>18</sup> Vgl. § 17 RennwLottG

<sup>19</sup> Vgl. eigene Recherchen und Berechnungen in den Geschäftsberichten der 16 Landeslotteriegesellschaften

der maximal 20 Wettunternehmen zulassen und Schleswig-Holstein grundsätzlich keine Beschränkungen in der Anzahl der Wettanbieter vorsieht. Das Volumen des deutschen Sportwettenmarktes (einschließlich Pferdewetten) wird auf insgesamt 3.417,3 Mio. Euro geschätzt.<sup>20</sup> Zieht man davon den Markt für Pferdewetten ab, dann ergibt sich ein Marktvolumen für Sportwetten in der Höhe von 3.166,0 Mio. Euro. Die Herleitung dieser Schätzung ist im Anhang in der Tabelle 3 beschrieben. An dieser Stelle ist noch zu beachten, dass auf das Gebiet der 15 Bundesländer 96,5% und auf Schleswig-Holstein 3,5% der Gesamtbevölkerung Deutschlands fallen.<sup>21</sup> In beiden Szenarien können die Bearbeitungsgebühren aus zwei Gründen außer Acht gelassen werden. Einerseits, weil die privaten Anbieter, im Gegensatz zu *Oddset*, keine Bearbeitungsgebühren verlangen und andererseits, weil sich die Abgaben in beiden Modellen nur auf die Spieleinsätze und nicht auf die Bearbeitungsgebühren beziehen.

Bei der Berechnung der Wetteinsätze muss noch berücksichtigt werden, dass in beiden Modellen trotz der Zulassung von privaten Sportwetten, weiterhin ein Schwarzmarkt existiert. Diese Annahme lässt sich einerseits damit begründen, dass einige Wettunternehmer keine Konzession erhalten und andererseits, dass es nach wie vor Unternehmen gibt, die nicht bereit sind sich regulieren zu lassen. Die Höhe des Schwarzmarktes wird im Fall des Konzessionsmodells der 15 Länder auf 40% und im Modell von Schleswig-Holstein auf 20% geschätzt. Das Ausmaß des Schwarzmarktes wird in Schleswig-Holstein deshalb als geringer angenommen, weil die Liberalisierung von Sportwetten in diesem Bundesland einen höheren Grad aufweist als in den restlichen 15 Bundesländern. An dieser Stelle ist es wichtig anzumerken, dass die angegebene Höhe des Schwarzmarktes in beiden Fällen unter Unsicherheit angenommen wurde. Es lässt sich aus gegenwärtiger Sichtweise noch nicht realistisch abschätzen wie hoch der Marktanteil der Wettanbieter ist, die tatsächlich in den 15 Ländern um eine Konzession bzw. in Schleswig-Holstein um eine Erlaubnis ansuchen werden. In beiden Modellen bleibt abzuwarten, inwieweit der Schwarzmarkt, trotz Marktöffnung, zurückgedrängt werden kann. Der Großteil der privaten Sportwettenanbieter hat seine Niederlassung in den Mittelmeerländern Malta, Zypern und Gibraltar und genießt dort eine weitaus geringere Besteuerung von Sportwetten als in Deutschland. Eine kurze Darstellung der Besteuerung von Sportwetten in Gibraltar und Malta ist auf Seite 14f angegeben.

Es bleibt offen, ob Sportwettenunternehmen den Vorteil der geringeren Besteuerung aufgeben und ab 2012 Sportwetten von Deutschland, insbesondere von Schleswig-Holstein aus anbie-

---

<sup>20</sup> Vgl. Becker, T. (2010), S. 2

ten werden. Des Weiteren ist noch nicht bekannt, wie die Anbieter ihre Internetportale ab dem Jahr 2012 handhaben. In der Regel bieten private Sportwettenunternehmer auch Online-Casinospiele und Onlinepoker an. Diese sind aber im Konzessionsmodell der 15 Länder nach wie vor verboten, in Schleswig-Holstein aber erlaubt. Aus diesem Grund müssen die Unternehmen in den 15 Ländern auf ihren Internetportalen Sportwetten von Online-Casinospielen und Onlinepoker trennen. Dies könnte zum Beispiel dadurch geschehen, indem die legalen Sportwetten unter der Domäne .de und die illegalen Online-Casinospiele und Onlinepoker unter der Domäne .com angeboten werden. Auf welche Weise dies realisiert wird, bleibt aber noch abzuwarten. Zum Vergleich sind im Anhang in der Tabelle 4 dieselben Berechnungen für das Modell mit einer Abgabe von 5% auf den Wetteinsatz und für das Modell mit einer Abgabe von 20% auf den Bruttospielertrag bei einer unterschiedlichen Höhe des Schwarzmarktes angeführt. Im ersten Fall wurde der Schwarzmarkt auf 20% bzw. 15% nach unten und im zweiten Fall auf 60% bzw. 25% nach oben korrigiert.

Die Ergebnisse der beiden Modelle sind in den nächsten zwei Punkten angegeben.

### **3.2 Konzessionsmodell mit einer Abgabe von 5% auf den Wetteinsatz**

Im Fall, dass das Konzessionsmodell mit einer Abgabe von 5% auf den Wetteinsatz in allen 16 Bundesländern umgesetzt wird und der Schwarzmarkt dabei 40% ausmacht, ergibt sich ein Marktvolumen von insgesamt 1.899.600,0 Tsd. Euro an Wetteinsätzen. Die Konzessionsabgabe beträgt in diesem Modell 5% der Wetteinsätze bzw. **94.980,0 Tsd. Euro**. Davon gehen gemäß der Bevölkerungsanteile 96,5% bzw. 91.655,7 Tsd. Euro an die 15 Länder und 3,5% bzw. 3.324,3 Tsd. Euro nach Schleswig-Holstein.

### **3.3 Konzessionsmodell mit einer Abgabe von 20% auf den Bruttospielertrag**

In diesem Szenario wird davon ausgegangen, dass alle 16 Bundesländer das Konzessionsmodell mit einer Abgabe von 20% auf den Bruttospielertrag umsetzen. Unter der Annahme eines Schwarzmarktes in der Höhe von 20% ergibt sich dabei ein Marktvolumen von insgesamt 2.532.800,0 Tsd. Euro an Wetteinsätzen. Geht man davon aus, dass private Sportwettenanbieter mit einer durchschnittlichen Ausschüttungsquote von 91% kalkulieren,<sup>22</sup> dann beträgt der Bruttospielertrag dabei insgesamt 227.952,0 Tsd. Euro. In diesem Modell beläuft sich die Abgabe auf 20% der Bruttospielerträge bzw. **45.590,4 Tsd. Euro**. Davon erhalten gemäß der

---

<sup>21</sup> Vgl. Statistisches Jahrbuch (2011), Seite 35, Stand 31.12.2010

<sup>22</sup> Vgl. eigene Recherchen und Berechnungen in den Geschäftsberichten von privaten Sportwettenanbietern

Bevölkerungsanteile die 15 Ländern 96,5% bzw. 43.994,7 Tsd. Euro und Schleswig-Holstein 3,5% bzw. 1.595,7 Tsd. Euro.

### **3.4 Monopolmodell**

Dieses Szenario stellt eine Alternative zu den beiden vorherigen Modellen dar. Diese Alternative sieht das staatliche Monopol von Sportwetten unter den Bedingungen vor dem GlüStV vor. Dies betrifft vor allem die Restriktionen bezüglich der Spielangebotsweiterung, der Werbung und des Vertriebs von Sportwetten. Der GlüStV schreibt vor, das Glücksspielangebot zu begrenzen.<sup>23</sup> Werbung für öffentliches Glücksspiel hat sich zur Vermeidung eines Aufforderungscharakters bei Wahrung des Ziels, legale Glücksspielmöglichkeiten anzubieten, auf eine Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken.<sup>24</sup> Des Weiteren ist die Werbung für öffentliche Glücksspiele im Fernsehen, im Internet sowie über Telekommunikationsanlagen verboten.<sup>25</sup> Ebenso sind das Veranstellen und das Vermitteln von öffentlichen Glücksspielen im Internet verboten.<sup>26</sup> In diesem Szenario wird nun angenommen, dass wenn man diese Regelungen für Sportwetten wieder zurücknimmt, wie in den Gesetzen des Glücksspieländerungsstaatsvertrags, die staatliche Sportwette *Oddset* weit- aus höhere Wetteinsätze erzielen kann. Laut Schätzungen stellte der staatliche Anbieter für Sportwetten in den Jahren vor Inkrafttreten des GlüStV, z.B. 2004/2005 einen Marktanteil von 25%.<sup>27</sup> Zu dieser Zeit durfte *Oddset* sowohl Werbung mit verkaufsfördernden Charakter, Sportwetten im Internet und über gewerbliche Spielvermittler sowie während der Übertragung von Fußballspielen im Pay-TV tätigen.

Unter der Annahme, dass der staatliche Anbieter von den erwähnten Restriktionen des GlüStV befreit ist, lässt sich der Wetteinsatz der Sportwette *Oddset*, bei gegebenen Marktvolumen von 3.166 Mio. Euro und einem Marktanteil von 25% auf 791.500 Tsd. Euro schätzen. Ansonsten gelten dieselben Bestimmungen wie im ersten Szenario. Das bedeutet, es wird mit einer durchschnittlichen Bearbeitungsgebühr von 3,9%, einer planmäßigen Gewinnausschüttung von 58%, einer Sportwettensteuer von 16,67% auf die Wetteinsätze und Bearbeitungsgebühren sowie von sonstigen Abgaben in Höhe von durchschnittlich 17,3% auf die Wetteinsätze ausgegangen. Zählt man die Steuern und Abgaben zusammen, dann würden die Landeslotteriegesellschaften insgesamt **274.018,3 Tsd. Euro** aus *Oddset*-Sportwetten an die Landeshaushalte abführen. Dies wäre knapp das Dreifache bzw. das Sechsfache als in den beiden

---

<sup>23</sup> Vgl. § 1 Nr. 2 GlüStV

<sup>24</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 GlüStV

<sup>25</sup> Vgl. § 5 Abs. 3 GlüStV

<sup>26</sup> Vgl. § 4 Abs. 4 GlüStV

<sup>27</sup> Vgl. Westdeutsche Lotterien GmbH und Co. OHG, Geschäftsbericht 2005, Seite 15

vorherigen Modellen und mehr als das Vierfache als das gegenwärtige staatliche Monopol im ersten Szenario.

### **5.) Übergangmodell**

Das fünfte Szenario beschreibt die Situation, die vom stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CDU aus Schleswig-Holstein, Hans Jörn Arp proklamiert wird. Der Abgeordnete des Schleswig-Holsteiner Landtages und stellvertretende Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses schätzt die staatlichen Einnahmen für Schleswig-Holstein durch die Liberalisierung von Sportwetten und Online-Casinospielen auf ca. 60 Mio. Euro.<sup>28</sup> Dieses Szenario setzt aber voraus, dass sich die privaten Sportwettenanbieter nicht um die zwanzig Konzessionen in den anderen 15 Bundesländern bemühen, sondern ausschließlich um eine Erlaubnis in Schleswig-Holstein ansuchen. In diesem Fall würde Schleswig-Holstein den gesamten privaten Sportwettenmarkt erschließen. Das gegenwärtige Volumen des privaten Sportwettenmarktes (ausschließlich Pferdewetten und *Oddset*-Wetten) wird auf 2.992,0 Mio. Euro geschätzt und ergibt sich als die Differenz zwischen dem Volumen des gesamten Sportwettenmarktes und dem Wetteinsatz von *Oddset*-Sportwetten im Jahr 2010, vgl. Tabelle 3 im Anhang.

Auch in diesem Modell muss noch berücksichtigt werden, dass nach wie vor ein Schwarzmarkt existiert. Wie bereits im dritten Szenario wird der Schwarzmarkt auch hierbei auf 20% geschätzt. Der gesamte Wetteinsatz von allen privaten Wettanbietern beträgt in diesem Szenario somit 2.393.600 Tsd. Euro. Die durchschnittliche Gewinnauszahlungsquote wird ebenfalls wieder mit 91% angenommen, wodurch sich ein Bruttospielertrag von 215.424,0 Tsd. Euro ergibt. Da das Modell Schleswig-Holstein eine Abgabe von 20% auf den Bruttospielertrag vorsieht, betragen die staatlichen Einnahmen aus Sportwetten dabei **43.084,8 Tsd. Euro**. Die staatlichen Einnahmen sind zwar in diesem Modell von allen Szenarien am geringsten, gehen aber zur Gänze nach Schleswig-Holstein.

In diesem Übergangsszenario wird angenommen, dass in den restlichen 15 Bundesländern nach wie vor das staatliche Monopol des Glücksspielstaatsvertrags gilt. Aus diesem Grund bliebe den 15 Bundesländern nur die staatliche Sportwette *Oddset* als einziger Konzessionsnehmer übrig. Nimmt man den Wetteinsatz von *Oddset*-Sportwetten aus dem Jahr 2010 anteilig für die 15 Länder, dann betragen die Wetteinsätze 167.960,4 Tsd. Euro betragen. Das sind 96,5% der Wetteinsätze aus dem Jahr 2010. In diesem Fall gelten wieder dieselben Bestimmungen wie im ersten und vierten Szenario. Das bedeutet, es wird wieder mit einer durch-

---

<sup>28</sup> Vgl. Die Zocker von der Küste, Artikel von [www.spiegel-onlin.de](http://www.spiegel-onlin.de) vom 02.08.2011

schnittlichen Bearbeitungsgebühr von 3,9%, einer planmäßigen Gewinnausschüttung von 58%, einer Sportwettensteuer von 16,67% auf die Umsätze sowie von sonstigen Abgaben von durchschnittlich 17,3% auf die Wetteinsätze ausgegangen. Zählt man die Steuern und Abgaben zusammen, dann würden die 15 Länder insgesamt **58.148,1 Tsd. Euro** aus *Oddset*-Sportwetten an staatlichen Einnahmen erzielen. Der Betrag entspricht genau 96,5% der staatlichen Einnahmen aus dem ersten Szenario. Dies kommt daher, weil hierbei die Wetteinsätze aus dem Jahr 2010 gemäß diesem Bevölkerungsanteil auf die 15 Länder verteilt wurde.

Zusammen erhalten die 16 Bundesländer somit insgesamt **101.232,9 Tsd. Euro**. Die staatlichen Einnahmen sind in diesem Übergangsszenario in etwa genauso hoch wie im zweiten Szenario, mehr als doppelt so hoch wie im dritten Szenario und knapp ein Drittel des vierten Szenarios. In diesem Zusammenhang muss man aber noch berücksichtigen, dass Schleswig-Holstein auch das Veranstalten von Online-Casinospielen und Onlinepoker im Internet erlaubt und dadurch zusätzlich noch Einnahmen aus den Abgaben dieser Glücksspiele erzielen wird. Da keine Statistiken über das Marktvolumen für Online-Casinospiele und Onlinepoker vorliegen, müssen die Bruttospielerträge für diese Marktsegmente geschätzt werden. Seriöse Schätzungen zu Folge liegt der Bruttospielertrag in Deutschland bei Online-Casinospielen und Onlinepoker jährlich bei insgesamt 409,9 Mio. Euro<sup>29</sup>, wobei davon 125,9 Mio. Euro auf Online-Casinospielen (inkl. Online Gaming und Skill Games) und 284,0 Mio. Euro auf Onlinepoker<sup>30</sup> entfallen. Im Fall, dass Schleswig-Holstein, neben dem gesamten Sportwettenmarkt, auch den gesamten deutschen Markt für Online-Casinospielen und Onlinepoker erhält, würde das Land zusätzlich noch Einnahmen in der Höhe von 20% der Bruttospielerträge bzw. 82,0 Mio. Euro erhalten.

## **6.) Konzessionsmodell der 15 Länder und Modell Schleswig-Holstein in Koexistenz**

Diesem Szenario liegen das Konzessionsmodell der 15 Länder und das Modell von Schleswig-Holstein in Koexistenz zu Grunde. Das bedeutet, dass das angegebene Marktvolumen von 3.166 Mio. Euro an Wetteinsätzen gemäß dem zuvor erwähnten Verhältnis auf die beiden Gebiete aufzuteilen ist. Unter Berücksichtigung der angegebenen Höhe des Schwarzmarktes von 40% bzw. 20% und der relativen Aufteilung der Bevölkerungsanzahl zwischen den beiden Gebieten lassen sich die Wettensätze in den zwei Modellen wie folgt bestimmen: Die

---

<sup>29</sup> Vgl. Becker T./Barth D. (2012), Seite 9

<sup>30</sup> Fiedler I./Wilcke A.-Ch. (2011), Seite 95, nachträglich korrigiert auf \$ 391,94 (Folien: Der Markt für Onlinepoker, präsentiert auf der Fachtagung: Die Glücksspielsuchtforschung der Bundesländer, Hamburg 03.02.2012), umgerechnet mit einem durchschnittlichen Wechselkurs im Jahr 2009 von 1,4 US-Dollar = 1 Euro

Wetteinsätze betragen im Konzessionsmodell der 15 Länder 1.833.114,0 Tsd. Euro und im Modell Schleswig-Holstein 88.648,0 Tsd. Euro. Geht man wieder von einer durchschnittlichen Ausschüttungsquote von 91% aus, dann beträgt der Bruttospielertrag im Modell von Schleswig-Holstein 7.978,3 Tsd. Euro.

Die Höhe der Abgaben beträgt dann im Konzessionsmodell der 15 Länder 5% vom Wetteinsatz bzw. **91.655,7 Tsd. Euro**. und im Modell Schleswig-Holstein 20% vom Bruttospielertrag bzw. **1.595,7 Tsd. Euro**. Zusammen erhalten die 16 Bundesländer **93.251,4 Tsd. Euro**. Das ist nur knapp 1,5-mal soviel wie im derzeitigen staatlichen Monopol und nur ein Drittel wie im staatlichen Monopol ohne dem GlüStV. Dieses Szenario setzt allerdings voraus, dass die privaten Anbieter ihre Abgaben zwischen den beiden Gebieten aufteilen und den staatlichen Behörden getrennt mitteilen.

#### **4 Zusammenfassung der sechs Szenarien**

Abschließend werden die Ergebnisse der sechs Szenarien noch kurz verglichen und zusammengefasst. Das staatliche Monopol im ersten Szenario bringt staatliche Einnahmen in Höhe von insgesamt 60.257,1 Tsd. Euro. Die staatliche Sportwette *Oddset* darf nur von den 16 Landeslotteriegesellschaften angeboten werden und unterliegt einem hohen Grad an Regulierung in Form der Begrenzung des Spielangebots, der Werberestriktionen, des Internetverbots, usw. Die Wetteinsätze sowie Bearbeitungsgebühren unterliegen der Sportwettensteuer in Höhe von 16,67%. Daneben gehen weitere Abgaben in Höhe von ca. 17,3% der Wetteinsätze an die Bundesländer. Die Regulierung von einem Anbieter ist dabei relativ einfach zu handhaben und mit geringen Regulierungskosten verbunden. Allerdings bedeutet das Verbot von privaten Sportwetten auch die Existenz eines vergleichbar großen Schwarzmarktes.

Durch die vorgesehene Liberalisierung von Sportwetten ab dem Jahr 2012 könnte der Schwarzmarkt reduziert und in geordnete Bahnen gebracht werden. Die beiden Konzessionsmodelle sehen einerseits zwanzig Konzessionen für Sportwetten in den 15 Ländern und andererseits eine vollständige Öffnung des Marktes in Schleswig-Holstein vor. Während in den 15 Ländern eine Konzessionsabgabe in Höhe von 5% der Wetteinsätze gilt, gehen in Schleswig-Holstein 20% der Bruttospielerträge an das Land. In diesen beiden Modellen bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit der Schwarzmarkt, trotz Marktöffnung für private Anbieter, zurückgedrängt werden kann. Wie in den beiden Szenarien dargestellt wurde, ist die Konzessionsabgabe in den zwei Modellen nach wie vor höher als die Besteuerung von Sportwetten in den der-

zeitigen Niederlassungen von privaten Sportwettenanbietern in den Ländern im Mittelmeerraum. Es bleibt offen, ob diese Unternehmen, den Vorteil der geringeren Besteuerung aufgeben und ihre Standorte nach Deutschland, insbesondere nach Schleswig-Holstein, verlegen werden.

Im Fall, dass die beiden Modelle in Koexistenz zu einander bestehen, betragen die staatlichen Einnahmen insgesamt 93.251,4 Tsd. Euro. davon erhalten die 15 Bundesländer ca. 98,3% und Schleswig-Holstein ca. 1,71%, vgl. Szenario 6. Würden hingegen die beiden Modelle jeweils getrennt voneinander existieren und für alle 16 Bundesländer gelten, dann betragen die staatlichen Einnahmen beim Konzessionsmodell der 15 Länder 94.980,0 Tsd. Euro und im Modell Schleswig-Holstein 45.590,4 Tsd. Euro, vgl. Szenario 2 und 3. Gemäß dem Anteil an der deutschen Gesamtbevölkerung erhalten dabei die 15 Länder jeweils 96,5% und Schleswig-Holstein jeweils 3,5%.

Ein weiteres Szenario besteht darin, das staatliche Monopol zu behalten, aber die staatliche Sportwette *Oddset* von einigen Regelungen des GlüStV zu befreien. Es sind damit vor allem die Begrenzung des Spielangebots, die Werberestriktionen und das Internetverbot gemeint. In diesem Fall könnte *Oddset* einen Anteil von 25% des gegenwärtigen Volumens des deutschen Sportwettenmarkts erhalten. Unter der Beibehaltung der Sportwettensteuer von 16,67% und der sonstigen Abgaben von 17,3% betragen die staatlichen Einnahmen in diesem Szenario insgesamt 274.018,3 Tsd. Euro und wären somit die höchsten von allen dargestellten Modellen. Neben den hohen staatlichen Einnahmen könnte durch diese Maßnahme auch der Schwarzmarkt im Vergleich zur gegenwärtigen Situation erheblich reduziert werden.

Das vom CDU-Landstagsabgeordneten Hans-Jörn Arp proklamierte Szenario, dass sich der große Teil der private Sportwettenanbieter aufgrund der Liberalisierung in Schleswig-Holstein niederlassen, würde dem Land Einnahmen in Höhe von 43.084,8 Tsd. Euro einbringen. Dies könnte dazu führen, dass für die restlichen 15 Bundesländer nur mehr der staatliche Anbieter *Oddset* als Konzessionsnehmer für Sportwetten übrig bleibt. Die Einnahmen der 15 Länder wären dann nur noch 58.148,1 Tsd. Euro. Es bleibt aber auch hier offen, ob die privaten Sportwettenanbieter tatsächlich ihren bisherigen Steuervorteil aufgeben und sich in Schleswig-Holstein niederlassen, um dort eine Abgabe von 20% auf die Bruttospielerträge zu zahlen. Aus diesem Hintergrund bleibt die Prognose von Hans-Jörn Arp abzuwarten, dass das

Land neben den 60 Millionen Euro auch 2.000 neue Arbeitsplätze durch private Glücksspielunternehmen erhalten wird.<sup>31</sup>

Um einen Eindruck der derzeitigen Besteuerung von Sportwetten der privaten Anbieter zu erhalten sind nachstehend die steuerlichen Bestimmungen in Gibraltar und Malta dargestellt:

### Gibraltar

Die Spielsteuer (engl. gaming tax) beträgt in Gibraltar ab April 2005 bei Online-Sportwetten mit Festquoten bei einem jährlichen Umsatz bis £ 42.500.000 lediglich 1%. Das bedeutet, dass die Höhe der Spielsteuer jährlich bis zu £ 425.000 gedeckelt ist, wobei gleichzeitig ein jährlicher Mindestbetrag in der Höhe von £ 85.000 gilt.<sup>32</sup>

### Malta

Laut der Remote Gaming Regulation befindet sich ein Anbieter von Sportwetten mit Festquoten in der für Spielsteuer geltenden Klasse 2. Seit dem Jahr 2004 beträgt dabei die Spielsteuer 0,5% der Bruttospielerträge, wobei die maximale Höhe der Spielsteuer pro Lizenz auf 466.000 Euro begrenzt ist.<sup>33</sup>

Es ist offensichtlich, dass die Höhe der Spielsteuer in Gibraltar und Malta nur einen Bruchteil der Lotterie- und Sportwettensteuer sowie der sonstigen Abgaben beträgt, den die Landeslotteriegesellschaften aus den Wetteinsätzen von *Oddset* entrichten müssen. Ebenfalls sind die Steuern in diesen Ländern weitaus geringer als die Abgaben der beiden Konzessionsmodelle, die ab dem Jahr 2012 gelten. Es bleibt somit abzuwarten, ob die privaten Anbieter, trotz Liberalisierung tatsächlich ihren Standort nach Deutschland oder Schleswig-Holstein verlegen werden. Dieser Umstand sollte von den Gesetzgebern der 15 Bundesländer und in Schleswig-Holstein bei ihrer Entscheidung zur Regulierung des deutschen Marktes für Sportwetten berücksichtigt werden.

Hohenheim, 07. März 2012

---

<sup>31</sup> Vgl. Die Zocker von der Küste, Artikel von [www.spiegel-online.de](http://www.spiegel-online.de) vom 02.08.2011

<sup>32</sup> Vgl. [www.gibraltar.gov.gi/internet-gaming](http://www.gibraltar.gov.gi/internet-gaming), Licensing Authority, Internet Gaming

<sup>33</sup> Vgl. [www.lga.org.mt](http://www.lga.org.mt), Lotteries & Gaming Authority, Remote Gaming Regulation

**Tabelle 2:** Besteuerung von Sportwetten in sechs europäischen Ländern

	Deutschland					
Dänemark <sup>1</sup>	15 Länder <sup>2</sup>	Schleswig-Holstein <sup>3</sup>	England <sup>4</sup>	Frankreich <sup>5</sup>	Italien <sup>6</sup>	Österreich <sup>7</sup>
20%	5,0%	20%	15%	7,5%	2,5% bzw. 5,5%	2%
auf Brutto- Spielertrag	auf Wetteinsatz	auf Brutto- spielertrag	auf Brutto- Spielertrag	auf Wetteinsatz	auf Wetteinsatz	auf Wettgewinne
					bei Wetten mit weniger bzw. mehr als 7 Ereignisse	gilt nicht für Online-Anbieter

Quellen:

<sup>1</sup> Vgl. [www.danskespil.dk](http://www.danskespil.dk)

<sup>2</sup> Vgl. § 4d Abs. 1 Satz 1 GlüÄndStV

<sup>3</sup> Vgl. § 36 Abs. 1 Glücksspielgesetz

<sup>4</sup> Vgl. William Hill, Annual report 2009, Seite 27

<sup>5</sup> Vgl. [http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/jeux\\_argent.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/13/dossiers/jeux_argent.asp)

<sup>6</sup> Vgl. [www.AAMS.it](http://www.AAMS.it)

<sup>7</sup> Vgl. § 33 Gebührengesetz Abs. 17 Abs. 1

## 5 Anhang

**Table 3:** Bestimmung des privaten Sportwettenmarkts in Deutschland

<b>Wettverhalten in der Bevölkerung 2009</b>	
Teilnahme in der Bevölkerung (zwischen 16 und 65 Jahren) an Sportwetten in %	3,8%
davon Oddset (2,3%), Pferdewetten (0,6%), andere Sportwetten (0,9%)	
Bevölkerung (zwischen 16 und 65 Jahren) insgesamt in Mio.	51,6
<b>Teilnahme in der Bevölkerung (zwischen 16 und 65 Jahren) an Sportwetten in Mio.</b>	<b>1,961</b>
<b>bwin 2009</b>	
Aktive Sportwettenkunden in Mio.	1,754
Wetteinsatz bei Sportwetten in Mio. Euro	3.052
<b>Wetteinsatz pro aktiven Kunden</b>	<b>1.743,51</b>
Unter der Annahme, dass jeder der 1,961 Mio. Bürger ein aktiver Sportwettkunde ist, und jährlich 1.743,51 Euro für Sportwetten ausgibt, ergibt sich daraus ein Volumen für Sport- und Pferdewetten in der Höhe Mio. Euro	<b>3.417,3</b>
davon Pferdewetten (Wetteinsatz 2010 in Mio. Euro)	251,3
<b>Sportwettenmarkt (ohne Pferdewetten)</b>	<b>3.166,0</b>
davon staatliche Sportwette Oddset (Wetteinsatz 2010 in Mio. Euro)	174,0
<b>Privater Sportwettenmarkt (ohne Pferdewetten)</b>	<b>2.992,0</b>

Quelle: Becker, T. (2010), S. 2

**Tabelle 4:** Konzessionsmodell der 15 Länder und Modell von Schleswig-Holstein bei unterschiedlichen Annahmen des Schwarzmarktes

	<b>Beträge in Tsd. Euro</b>			
	<b>Konzessionsmodelle</b>		<b>Konzessionsmodelle</b>	
	<b>Abgabe von*</b>		<b>Abgabe von**</b>	
	<b>5% auf</b>	<b>20% auf</b>	<b>5% auf</b>	<b>20% auf</b>
	<b>Wetteinsatz</b>	<b>BspErtrag</b>	<b>Wetteinsatz</b>	<b>BspErtrag</b>
Wetteinsätze	2.532.800,0	2.691.100,0	1.266.400,0	2.374.500,0
Bearbeitungsgebühren				
<b>Umsätze</b>	<b>2.532.800,0</b>	<b>2.691.100,0</b>	<b>1.266.400,0</b>	<b>2.374.500,0</b>
Ausschüttung	2.304.848,0	2.448.901,0	1.152.424,0	2.160.795,0
<b>Bruttospielerträge</b>	<b>227.952,0</b>	<b>242.199,0</b>	<b>113.976,0</b>	<b>213.705,0</b>
Sportwettsteuer	126.640,0	48.439,8	63.320,0	42.741,0
Konzessionsabgaben				
<b>Steuern &amp; Abgaben</b>	<b>126.640,0</b>	<b>48.439,8</b>	<b>63.320,0</b>	<b>42.741,0</b>
	<b>Gesamt: 123.903,0</b>		<b>Gesamt: 62.599,7</b>	
Ausschüttungsquote	91%	91%	91%	91%
Konzessionsabgaben	5% vom Wetteinsatz	20% vom Bruttospielertrag	5% vom Wetteinsatz	20% vom Bruttospielertrag
<b>Annahme: Höhe des Schwarzmarktes</b>	<b>20%</b>	<b>15%</b>	<b>60%</b>	<b>25%</b>

\* Annahme: Beiden Modellen liegt das gesamte Marktvolumen der Sportwetten von 3.166.000 Tsd. Euro, abzüglich 20 bzw. 15% Schwarzmarkt zu Grunde.

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $3.166.000 \times 80\% = 2.532.800,0$

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $3.166.000 \times 85\% = 2.691.100,0$

\*\* Annahmen: Beiden Modellen liegt das gesamte Marktvolumen der Sportwetten von 3.166.000 Tsd. Euro, abzüglich 60 bzw. 25% Schwarzmarkt zu Grunde.

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $3.166.000 \times 40\% = 1.266.400,0$

Wetteinsatz in Tsd. Euro:  $3.166.000 \times 75\% = 2.374.500,0$

Quelle: eigene Berechnungen

**Tabelle 5:** Entwicklung der Oddset-Sportwette 2002 – 2010

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Wetteinsatz	541.184,6	463.465,3	481.474,6	431.793,2	342.277,9	276.321,4	207.769,6	184.532,9	174.052,2
Bearbeitungsgebühren	17.317,9	15.294,4	16.370,1	15.112,8	12.322,0	10.223,9	7.895,2	7.012,3	6.788,0
<b>Umsätze</b>	<b>558.502,5</b>	<b>478.759,7</b>	<b>497.844,7</b>	<b>446.905,9</b>	<b>354.599,9</b>	<b>286.545,3</b>	<b>215.664,8</b>	<b>191.545,2</b>	<b>180.840,3</b>
Ausschüttung	313.887,1	268.809,9	279.255,3	250.440,0	198.521,2	160.266,4	120.506,4	107.029,1	100.950,3
<b>Bruttospielertrag</b>	<b>244.615,4</b>	<b>209.949,8</b>	<b>218.589,5</b>	<b>196.465,9</b>	<b>156.078,7</b>	<b>126.278,9</b>	<b>95.158,5</b>	<b>84.516,1</b>	<b>79.890,0</b>
Sportwettensteuer	93.102,4	79.809,2	82.990,7	74.499,2	59.111,8	47.767,1	35.951,3	31.930,6	30.146,1
Sonstige Abgaben	93.787,3	82.682,2	83.198,8	77.550,1	63.150,3	49.572,1	38.312,7	32.385,5	30.111,0
<b>Abgaben &amp; Steuern</b>	<b>186.889,7</b>	<b>162.491,5</b>	<b>166.189,5</b>	<b>152.049,3</b>	<b>122.262,1</b>	<b>97.339,2</b>	<b>74.264,0</b>	<b>64.316,1</b>	<b>60.257,1</b>
Bearbeitungsgebühr	3,2%	3,3%	3,4%	3,5%	3,6%	3,7%	3,8%	3,8%	3,9%
Ausschüttungsquote	58%	58%	58%	58%	58%	58%	58%	58%	58%
Sportwettensteuer	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%	16,67%
Sonstige Abgaben	17,3%	17,8%	17,3%	18,0%	18,5%	17,9%	18,4%	17,6%	17,3%

Quelle: eigene Recherchen und Berechnungen in den Geschäftsberichten der 16 Landeslotteriegesellschaften

## Literaturverzeichnis

**Becker, T. (2010)**, Sportwetten: Welches Modell ist besser für die Gesellschaft – staatliches Monopol oder Konzessionssystem? Newsletter vom 22.11.2010, Forschungsstelle Glücksspiele, Universität Hohenheim

**Becker, T./Barth D. (2012)**, Der deutsche Glücksspielmarkt: Eine Schätzung des nicht staatliche regulierten Marktvolumens, Newsletter vom 14.03.2012, Forschungsstelle Glücksspiele, Universität Hohenheim

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz)**, vom Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/1785 vom 14.09.2011

**Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV**, Erster Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15.12.2011

**Gebührengesetz** vom 19.12.1957 (BGBl. Nr. 267/1957), zuletzt geändert am 01.08.2011 (BGBl. I Nr. 76/2011)

**Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV**, Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 31.07.2007 verkündet durch das Gesetz vom 17.12.2007 (Nds. GVBl. S. 756)

**Fiedler, I./Wilcke A.Ch. (2011)**, Der Markt für Onlinepoker – Spielerherkunft und Spielverhalten, Institut für Recht der Wirtschaft, Universität Hamburg

**RennwLottG**, Rennwett- und Lotteriegesetz vom 8. April 1922, zuletzt geändert durch Art. 119 der Verordnung vom 31. 10.2006 (BGBl. I S. 2407)

**Statisches Jahrbuch (2011)**, Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wiesbaden