

Projektbericht
Research Report

Good Causes oder High Profits

Unterschiedliche Geschäftsmodelle
und gesellschaftliche Verantwortung
am Online-Glücksspielmarkt

Günther Grohall, Hermann Kuschej



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES

Vienna

Projektbericht
Research Report

Good Causes oder High Profits

Unterschiedliche Geschäftsmodelle
und gesellschaftliche Verantwortung
am Online-Glücksspielmarkt

Günther Grohall, Hermann Kuschej



INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES

Vienna

Projektbericht
Research Report

Good Causes oder High Profits

Unterschiedliche Geschäftsmodelle
und gesellschaftliche Verantwortung
am Online-Glücksspielmarkt

Günther Grohall, Hermann Kuschej

Endbericht

Studie im Auftrag der Österreichischen Lotterien

Juni 2011

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Kontakt:

Ulrich Schuh
☎: +43/1/599 91-148
email: schuh@ihs.ac.at

Hermann Kuschej
☎: +43/1/599 91-224
email: kuschej@ihs.ac.at

Günther Grohall
☎: +43/1/599 91-246
email: grohall@ihs.ac.at

Inhalt

1. Management Summary	1
2. Problemstellung und historischer Überblick	5
2.1. Studienaufbau	7
3. Der globale Glücks- und Wettspielmarkt	9
3.1. Spielerträge insgesamt	9
3.2. Online Spielerträge	10
3.3. Steuern, Abgaben, Charity	13
4. Spielerträge und Lizenzabgaben von RGA und EGBA Mitgliedern	14
4.1. Grundgesamtheit	14
4.2. Bruttospielerträge (BSE)	15
4.3. Lizenzierung in „Inselregionen“— Europas	18
4.4. RGA und EGBA Online-Anbieter und „klassische“— Lotterieberbieter im Vergleich ...	25
5. Mikroökonomische Überlegungen zum online-Glücksspielmarkt	27
6. Szenario A: De Jure Monopol mit Konkurrenz	30
7. Szenario B: Teilliberalisierung	34
7.1. Drei Teilszenarien	36
7.2. Vergrößerung der BSE-Summe durch Liberalisierung	38
8. Szenario C: Konsequentes Monopol	40
9. Zusammenfassung Markteigenschaften und Szenarien	42
10. Literatur	45
11. Tabellenverzeichnis	47
12. Abbildungsverzeichnis	48

1. Management Summary

Marktdimensionen

Im Vorfeld der Diskussion der spezifischen Markteigenschaften und der regulatorisch bedingten Verzerrungen des Glücksspielsektors wurde eine quantitative Bestandsaufnahme des globalen und europäischen Glücksspielmarktes vorgenommen. Dabei wurde differenziert nach staatlich lizenzierten und territorial eindeutig zuordenbaren (in Folge u.a. „klassische“ Lotterien genannt) Lotterieberietern, zu deren Portfolio auch Online-Angebote gehören, und reinen Online-Anbietern mit Lizenzen in der Regel in Malta, Gibraltar oder den Kanalinseln (UK).

Im Spiegel der GBGC (Global Betting and Gaming Consultancy) beliefen sich die globalen Bruttospielerträge (BSE) in den Jahren 2007 bis 2009 auf jeweils rund 260 Mrd. €. Davon waren auf das Online-Glücksspiel im Jahr 2007 rund 13 Mrd. € oder 5% aller Erträge und im Jahr 2009 schon rund 16 Mrd. € oder 6% zurückzuführen.

Der Anteil von Steuern, Abgaben und Zuwendungen, also den sogenannten „Good Causes“, ergibt auf der Basis der letzten verfügbare Erhebung für das Jahr 2004 global einen Anteil von rund 50% am BSE, wobei dieser Anteil mit durchschnittlich 59% in Europa deutlich höher ist. Wie die folgende vergleichende Analyse der Abgabenquoten von lizenzierten klassischen Lotterieberietern und Online-Anbietern mit Offshore-Lizenzen in Europa zeigt, werden die „Good Causes“ beinahe zur Gänze von den klassischen Lotterieberietern dotiert.

Neben den klassischen Lotterieberietern lassen sich die Online Wett- bzw. Glücksspieleranbieter, die innerhalb der EU angesiedelt sind und Spiellizenzen halten, großteils über die beiden großen Interessenorganisationen RGA (Remote Gambling Association) und EGBA (European Gaming and Betting Association) wirtschaftlich fassen und beschreiben. Es handelt sich dabei um insgesamt rund 30 Unternehmen im aktiven Online-Sportwetten- und Glücksspielgeschäft, deren durchschnittlicher BSE im Jahr 2009 je 211,92 Mio. € betrug. Der errechnete Gesamt-BSE dieser Unternehmen betrug in diesem Jahr 6,15 Mrd. €.

Sämtliche der 30 analysierten Online-Anbieter halten entweder auf Malta, Gibraltar oder den Kanalinseln im Einflussbereich des UK Glücksspiellizenzen mit sehr geringen Abgabequoten. Auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen in diesen Regionen sollten die 30 Unternehmen im Jahr 2009 dort in Summe nur 11,1 Mio. € an Lizenzabgaben entrichtet haben, das entspricht einem Anteil von 0,18% des errechneten Gesamt-BSE. Nachdem die Unternehmen in einigen Fällen über mehrere Lizenzen verfügen und auf der Grundlage ihrer Geschäftsberichte keine lokale Zuordnung der BSE möglich ist, lässt sich der Anteil der Abgabenquote allerdings nicht exakt berechnen. Bei jenen Anbietern, die in

den Geschäftsberichten Wettgebühren explizit auswies, betrugen diese zwischen 1% und 16% des jeweiligen BSE.

Klassische Lotterianbieter der EU 27 Staaten sowie die 30 analysierten Online-Anbieter erwirtschafteten im Jahr 2009 zusammen einen BSE von 40,4 Mrd. €, wobei die Lotterianbieter daran einen Anteil von 85% und die Online-Anbieter einen von 15% hatten. Von der Summe der BSE wurden insgesamt 20,9 Mrd. € an Abgaben (Good Causes) entrichtet, das entspricht einem Anteil von 51,6% am BSE. Dabei werden die regulatorisch bedingten Marktverzerrungen auf den Punkt gebracht: Während von den klassischen Anbietern rund 20,8 Mrd. € oder 61% ihrer BSE in Form von spielabhängigen Abgaben an den Fiskus zur Umverteilung zurückflossen, belief sich die rekonstruierbare spielabhängige Abgabenleistung von RGA/EGBA-Mitglieder aber nur auf 11,1 Mio. € oder 0,18% ihrer BSE. Die erforderlichen Informationen über den Ort der Online-Lizenzen der Unternehmen wurden einerseits anhand entsprechender Informationen aus den Onlineportalen der Unternehmen bzw. auf Basis veröffentlichter Listen zuständiger Lizenzbehörden gewonnen. Demzufolge wurden Lizenzen entweder auf Malta, Gibraltar oder den Channel Islands (Alderney) gehalten. Anhand der Lizenzbestimmungen dieser Regionen konnte auf der Grundlage der Geschäftsberichte der Unternehmen die jeweilige Abgabenleistung ermittelt werden.

Markteigenschaften und Regulierung

Lotterien waren immer schon ein Mittel, wohltätige Zwecke zu finanzieren. Ursprünglich wurden die Lotterien von diesen Good Causes selbst organisiert und durchgeführt, im Lauf der Zeit hat sich das gewandelt. Heutzutage treten die Staaten selbst als Organisatoren auf, um die durch Glücksspiel eingenommenen Mittel den verschiedenen Good Causes zur Verfügung zu stellen. In Österreich ist dies speziell der Sport, allerdings sind damit nicht die gesamten Einnahmen verbraucht. Die verbleibenden Überschüsse kommen dem Budget und damit der Gesellschaft wieder zu Gute.

Im Jahr 1986 wurde die Österreichische Lotterien Ges. m. b. H. gegründet, die neben dem Fußballtoto auch Lotto einführte, wodurch ein Meilenstein gesetzt wurde. Die letzte große Veränderung des österreichischen Glücksspielmarktes kam mit der Verbreitung des Internets. Der Markt des Onlineglücksspiels wuchs exponentiell und ist mittlerweile ein wichtiges Standbein des österreichischen Spielaufkommens. Allerdings lässt sich dieser Markt durch die Eigenschaften des Internets, dass einerseits Inhalte für Nutzer weltweit abrufbar und andererseits Serverstandorte nicht unmittelbar lokalisierbar sind, besonders schwer kontrollieren und regulieren.

Derartige Kontrollen sind allerdings ausgesprochen wichtig, um beim Glücksspiel einerseits ordnungspolitische und marktlenkende Aspekte wie die Bekämpfung von Geldwäsche, Betrug und sonstigen kriminellen Handlungen, und andererseits den Spielerschutz vor Spielsucht gewährleisten zu können. Zu diesem Zweck werden in der EU zumeist Lizenzen

vergeben, die nur auf einen einzigen Staat beschränkt sind – die Dienstleistungsrichtlinie ist hierbei u.a. in Hinblick auf die obigen Punkte außer Kraft gesetzt. In Österreich ist die Lizenz für das Onlineglücksspiel bei den Österreichischen Lotterien (ÖLG). Es sind 40% des BSE an den Bund zu zahlen, womit die Good Causes gefördert werden können. Auf diese Weise fließen die durch ein geschütztes Monopol erhöhten Einnahmen wieder an den Staat und die Gesellschaft zurück. Allerdings gibt es neben dem Lizenznehmer noch eine größere Anzahl weiterer Anbieter, die zum Zeitpunkt der Studiererstellung nicht wirkungsvoll am Anbieten gehindert werden. Dadurch kommt es zu einem gleichzeitigen Auftreten von lizenzierten und geduldeten, nicht-lizenzierten Anbietern, die teils sehr unterschiedliche Ziele verfolgen, die Finanzierung der Good Causes unterwandern und zudem auf dem Markt durch die völlig unterschiedliche Besteuerung auch für ein entsprechendes Ungleichgewicht sorgen.

Die Aufgaben, die der Bund dem Lizenznehmer überantwortet hat, können daher nicht mehr vollständig erfüllt werden, da ein Teil der Nachfrage zu nicht-lizenziertem Angebot wechselt. Ordnungspolitik, Marktlenkung und Spielerschutz werden daher durch die Duldung illegalen Angebots in Mitleidenschaft gezogen. Ein weiterer Punkt sind die Einnahmen für die Good Causes. Da nur der Lizenznehmer 40% seiner BSE als Abgaben an den Bund zahlt, entgeht diesem der entsprechende BSE-Anteil der nicht-lizenzierten Anbieter. Diese werden dort auf unterschiedlichste Weise benutzt, von Profiten für die Eigentümer bis hin zu aufwändigen, dem Spielerschutz widersprechenden Werbekampagnen.

Im Jahr 2009 flossen 20 Mio. € von win2day an den Bund, was 40% der 50 Mio. € BSE entspricht. Weitere 40 Mio. € an BSE von nicht-lizenzierten Anbietern verbleiben unbesteuert. Dieses Szenario dient hier als Referenz.

Der Bund könnte annehmen, dass durch die Vergabe zusätzlicher Lizenzen der Wettbewerb gefördert und dadurch mehr BSE erwirtschaftet werden könnten. Dieser Gedanke widerspricht allerdings dem Spielerschutz und den ordnungspolitischen Vorgaben diametral. Ebenso ist es fraglich, ob es wirklich zu einer Markterweiterung käme (siehe weiter unten). Dennoch soll diese Idee hier besprochen werden. Gäbe der Bund daher mehrere Lizenzen von Onlineglücksspiel zu denselben Konditionen wie für win2day aus, würde sich am Markt nichts ändern, da die Rohertragsmargen der nicht-lizenzierten Konkurrenten zu klein sind, um sich 40% zusätzliche Abgaben leisten zu können. Diese Erfahrung musste auch schon in England gemacht werden, wo sich nach einer Quotensenkung auf 25% noch immer etliche Bewerber über die zu hohen Abgaben beklagten, weshalb letztlich 15% fixiert wurden. Selbst bei dieser Quote sind allerdings namhafte Anbieter (etwa William Hill) auf Offshore-Standorte ausgewichen. Es gibt keinen Grund, dass dies nicht auch in Österreich geschehen sollte.

Nimmt man nun als erstes Alternativszenario an, dass die Abgabenquote auf 20% für alle lizenzierten Anbieter gesenkt wird und dadurch 90% (entsprechend einer Annahme, siehe Abschnitt 8) der im Jahr 2009 verzeichneten, legalen oder illegalen, BSE einer Versteuerung zugeführt werden können, ergeben sich Gesamtabgaben in der Höhe von 16,2 Mio. € – um

knapp 4 Mio. € weniger als im Jahr 2009. Wollte man dieselben Abgaben lukrieren, müsste der BSE – und damit die Einsatzsumme – um 23% steigen, was kaum mit Spielerschutz vereinbar ist. Muss man die Abgabenquote für alle Marktteilnehmer wie in England gar auf 15% senken, sinken die Abgaben auf 12,2 Mio. €. Um wiederum auf den Wert von 2009, der alleine von den Österreichischen Lotterien aufgebracht wurde, zu kommen, müsste man die BSE bzw. Einsatzsumme um 64,5% steigern, was einer Erhöhung um fast 2/3 entspricht und Suchtprävention unmöglich macht. Zudem stellt sich die Frage, ob eine Markterweiterung überhaupt möglich wäre. Da der österreichische online Glücksspielmarkt bereits seit langem legal und illegal scharf umworben wird, käme es nur zu einer „Umbuchung“ der BSE von vormals nicht-lizenziert zu lizenziert. Das Marktvolumen *per se* bliebe konstant. Ob überhaupt alle derzeit nicht-lizenzierten Anbieter ein Interesse an einer Legalisierung haben, ist fraglich, da damit auch wesentlich höhere Abgaben, striktere Regelungen und Kontrollen einhergehen.

Als letzte Alternative bleibt noch zu beschreiben, was passiert, wenn sich gegenüber 2009 nur ändert, dass der Bund die Rechte des einzelnen Lizenznehmers effizient schützt. Letzterer übernimmt durch die Konzession ja nicht nur Pflichten gegenüber dem Bund und der Gesellschaft, er muss von diesen auch die Möglichkeit erhalten, diesen Pflichten entsprechend nachzukommen. Dies kann aber nur bei einem umfangreichen Schutz gegen nicht-lizenzierte online-Glücksspielanbieter geschehen, was etwa durch IP-Blocking oder Payment-Blocking erreicht werden kann.

Bei diesem Szenario muss man zwei Extremfälle unterscheiden. Einmal bleibt der BSE des Anbieters konstant, das illegale Marktvolumen sinkt aber solange, bis es nur noch 10% des Gesamtmarktes ausmacht. Dadurch blieben die Einnahmen für Good Causes bei 20 Mio. €, das gesamte Marktvolumen der BSE und damit die Einsätze würden aber auf 55,5 Mio. € sinken. Demgegenüber steht die Annahme, dass das gesamte Marktvolumen konstant bei 90 Mio. € bleibt, aber die zuvor bei illegalen Anbietern erwirtschafteten BSE nun zu einem Großteil zum lizenzierten Anbieter wechseln. Hier käme es zu einem Anstieg der Einnahmen für Good Causes auf 32,4 Mio. €. Diese beiden Extremfälle sind im Vergleich zum *Status Quo* des Jahres 2009 einmal sehr gut für den Spielerschutz und indifferent für die Einnahmen bzw. umgekehrt. Vermutlich wird bei einer Realisierung ein Szenario zwischen den beiden Zuständen kommen, in denen einerseits höhere Zahlungen an die Good Causes geleistet werden können, aber andererseits der gesamte Markt-BSE und damit die Spieleinsätze zurück gehen, was der Suchtprävention zu Gute kommt.

2. Problemstellung und historischer Überblick

Als ein erstes historisch überliefertes Beispiel einer Lotterie in Europa kann die Praxis des frühneuzeitlichen Genuas dienen, aus 90 Bewerbern per Ziehung fünf Ratsherren auszuwählen. Es wurde unter den Bürgern Usus, auf den Ausgang dieser Auswahl zu wetten. Dieses Glücksspiel beinhaltete eine soziale Komponente. Diese äußerte sich darin, verarmten Frauen Unterstützungen zuzulassen, die durch einen Teil der Einsätze der Loskäufer finanziert wurden.

Obwohl die meisten offiziellen Lotterien in der Hand des Souveräns blieben, wurde die Idee, Geld für wohltätige Zwecke (Good Causes) zu sammeln, oft übernommen. Durch die hohen möglichen Gewinne wurde Nachfrage geschaffen und durch eine Auszahlung von etwa der Hälfte der Einsätze konnte man den Good Causes eine Finanzierung in sinnvoller Größenordnung zukommen lassen.

Dieser Mechanismus ist im Prinzip auch heute noch in Verwendung, jedoch in etwas abgeänderter Form. Lotterien werden nicht mehr von den Verantwortlichen und Verwaltern der Good Causes selbst ausgetragen, sondern von eigenen Unternehmen, die entweder vom Staat streng kontrolliert werden oder sogar in staatlichem Besitz sind. Die Zahlungen an die Good Causes werden entsprechend den nach der Gewinnausschüttung einbehaltenen Einsätzen berechnet, was üblicherweise über Gebühren, Lizenzen und Konzessionsabgaben geschieht.

Auch die Verwendung entspricht nicht mehr ganz dem historischen Muster. Zwar kommt noch immer ein Teil spezifischen Good Causes zugute, allerdings übertreffen die staatlichen Einnahmen aus spielbezogenen Abgaben diese Zuwendungen oftmals deutlich. Dieser Überschuss steht dem Staat in nicht zweckgebundener Form zur Verfügung und unterstützt durch die vermehrten Leistungen der Öffentlichen Hand wieder die Bevölkerung.

Im Lauf der Zeit wurde auch das Produktportfolio erweitert, um den Moden der Zeit Rechnung zu tragen. Als letzter starker Trend werden Glücksspiele über das Internet angeboten, wodurch sich etliche bedeutende Eigenschaften grundlegend geändert haben.

Einer der wichtigsten Punkte ist die Transparenz des Standortes des Anbieters: Ob ein Unternehmen aus Österreich oder vom Rest der Welt aus anbietet, ist für den Kunden kaum nachvollziehbar. Die Länderkennzeichnung der Internetadresse hat rein technisch weder mit dem Firmensitz noch mit dem Standort des Servers zu tun und kann durch die Verwendung von „.com“ oder ähnlichen allgemeinen Top Level Domains jederzeit völlig ausgeblendet werden. Ein Unternehmen, welches einen Server mit Glücksspieldienstleistung an einem Ort der Welt online stellt, bietet dieses Service zudem prinzipiell weltweit an. Einschränkungen

von Seiten des Anbieters wie auf Seiten des Kunden sind mit erheblichem Mehraufwand (IP- und Payment-Blocking) verbunden und werden derzeit nur sehr selektiv angewandt.

Das Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass dem Kunden prinzipiell eine enorme Zahl an unterschiedlichen Angeboten zur Verfügung steht, unabhängig von der Lizenzierung dieser Unternehmen. Diese, ob in der EU lizenziert oder nicht, treten nun, ob gewollt oder nicht, in direkte Konkurrenz mit den legalen Anbietern des Staates. So gab es im Jahr 2006 laut Lexsi¹ 14.823 online Glücksspielseiten in Europa, von denen 86% über keine Lizenz verfügten.

Doch selbst bei einer Lizenzierung in einem EU-Mitgliedsstaat wird keine automatische Ausweitung der Lizenz auf alle anderen EU-Staaten gewährt. Diese Aufhebung der Dienstleistungsfreiheit für Glücksspielanbieter wird durch die besonders sensible Stellung des Glücksspiels innerhalb der Ordnungspolitik begründet. Hierbei handelt es sich um den Schutz von Konsumenten und Betreibern vor Betrug, Geldwäsche und vielen anderen kriminellen Handlungen. Dazu kommen noch die umfangreichen Aspekte des Spielerschutzes im Sinn des Responsible Gamings. Letztlich kann ein Staat die Dienstleistungsfreiheit hier bis hin zum kompletten Verbot einschränken. Das Vorhandensein unterschiedlicher Einschränkungsmodelle in den EU-Staaten beeinflusst dabei nicht die Gültigkeit der Regelungen in den jeweils anderen Staaten.

Mit der Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Einklang steht auch das Erkenntnis der Generalanwälte, dass freier Wettbewerb am Glücksspielmarkt nicht geeignet ist, die ordnungspolitischen Ziele, vor allem im Bereich des Spielerschutzes, zu erreichen.

Aufgrund der unterschiedlichen Regelungen haben sich in einzelnen Staaten der EU rein profitorientierte Unternehmen entwickelt. Diese versuchen, ihre Märkte immer weiter auszudehnen und so Umsätze und Gewinne zu erhöhen. Dabei stoßen sie natürlich rasch in Gebiete vor, die bislang von national tätigen, staatlich lizenzierten Unternehmen bedient wurden, wodurch verschiedene Spannungsfelder und Probleme entstehen. Einerseits darf der lizenzierte, klassische Anbieter nicht zu intensiv in den Wettbewerb eintreten, um nicht mit dem Spielerschutz in Konflikt zu geraten. Andererseits muss er aber eben aus spielerschutzbezogenen Gründen darauf achten, dass nicht zu viele Kunden das kaum regulierte Angebot nicht-lizenzierter Unternehmen nachfragen. Zudem führt die sehr unterschiedliche Besteuerung zu ökonomischen Problemen.

¹ Cybercriminalité des Jeux en Ligne, Livre Blanc du CERT-LEXSI, Juli 2006, LABORATOIRE D'EXPERTISE EN SECURITE INFORMATIQUE, Seiten 3 und 4. Im Grünbuch – Online Glücksspiele im Binnenmarkt der Europäischen Kommission (2011) wird obige Studie auf Seite 4 zitiert, allerdings mit 85% statt der 86% der Sites ohne Zulassung.

Obwohl lizenzierte und sonstige Glücksspielunternehmen bei oberflächlicher Betrachtung aus Kundenperspektive in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit keine großen Unterschiede aufweisen – beide bieten online Glücksspiele an, haben bei den einzelnen Spielen oder Spielkategorien ähnliche Gewinnerwahrscheinlichkeiten (speziell bei Roulette oder anderen Spielformen mit mathematisch vordefinierten Wahrscheinlichkeiten) und betreiben Werbung –, sind sie in ihrer Funktion völlig unterschiedlich.² Lizenzierte Unternehmen sind letztlich eine „verlängerte Hand des Staates“ zur Erreichung ordnungspolitischer und marktlenkender Ziele. Der Staat erteilt eine Dienstleistungskonzession, in deren Rahmen der lizenzierte Betreiber mit der Durchführung, Organisation und Abwicklung der Glücksspiele auf einem bestimmten Teil oder dem gesamten Hoheitsgebiet betraut wird. Zur Umsetzung dieses Auftrages wird der Lizenznehmer am Glücksspielmarkt als Anbieter tätig. Für einen Teil der Kunden ist die Lizenz allerdings als Auswahlkriterium unwesentlich oder wirkt sogar abschreckend, sodass sie sich, wie eingangs des Absatzes erwähnt, der nicht-lizenzierten Konkurrenz zuwenden. Da diese ohne Lizenz anbietet, ist sie einerseits illegal am Markt und verfolgt andererseits auch nicht die von der Gesellschaft vorgegebenen Ziele, die mit der Lizenzvergabe verbunden sind. Trotz des oberflächlich ähnlichen Marktauftrittes sind daher diesen beiden Anbietern sehr unterschiedliche soziale, rechtliche und ökonomische Funktionen zuzuordnen.

2.1. Studienaufbau

Der empirische Teil der Studie beginnt mit Abschnitt 0 und beinhaltet eine Bestandsaufnahme des internationalen Glücks- und Wettspielmarktes ehe in Abschnitt 4 die Spielerträge europäischer Online-Glücksspielanbieter dargestellt und mit der Abgabeneistung dieser Unternehmen in Beziehung gesetzt werden. Die dem Glücksspielmarkt eigenen ökonomischen Aspekte werden in Abschnitt 5 thematisiert. Danach folgt die Diskussion einzelner Marktszenarien. In Abschnitt 6 erfolgt die Beschreibung des Status Quo des Jahres 2009, der durch einen lizenzierten Anbieter und einer nicht-lizenzierten aber geduldeten Konkurrenz charakterisiert ist. Abschnitt 7 zeigt, wie sich der Markt entwickeln würde, vergäbe der Bund eine gewisse Zahl von Lizenzen. Dabei werden die Auswirkungen unterschiedlich hoher Steuersätze errechnet. Darüber hinaus wird untersucht, wodurch es zu einer Markterweiterung kommen kann und welche Aspekte dagegen sprechen können. Abschnitt 8 analysiert das Szenario eines einzigen Lizenznehmers, der durch konsequente Durchsetzung des Rechtes zum Großteil vor illegaler Konkurrenz geschützt werden kann.

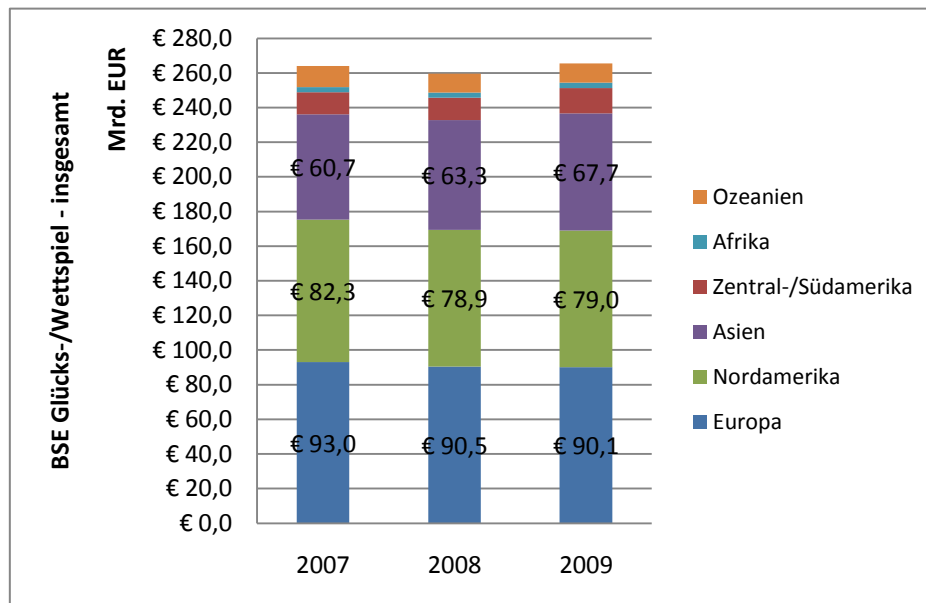
² Bei etwas genauerer Betrachtung fallen natürlich alle anderen, hier besprochenen Unterschiede sofort auf. Vom intensiveren, mit den Regulierungen nicht in Einklang zu bringenden, Marketing bis hin zu den enormen steuerlichen Unterschieden. Für einen Kunden, der eventuell durch ebendieses Marketing auf die Website aufmerksam wurde und überprüft, ob er in Zukunft auch darauf spielen möchte, ist dies aber oft nicht relevant (siehe Marktanteile in Abschnitt 7.1).

3. Der globale Glücks- und Wettspielmarkt

3.1. Spielerträge insgesamt

Ehe im Detail auf die Erträge des europäischen Glücks- und Wettspielmarktes eingegangen wird, sollen überblickshaft die globalen Dimensionen dargestellt werden. Die folgende Abbildung gibt die von GBGC erhobenen weltweiten Bruttospielerträge (BSE) aus Glücks- und Wettspiel wieder, diese lagen während der letzten drei Jahre bei rund Mrd. € 260. Die großen „Player“ sind dabei Europa, mit rund Mrd. € 90 im Jahr 2009, Nordamerika (Mrd. € 79) und Asien (Mrd. € 68). Die drei Regionen trugen mit rund Mrd. € 240 den Löwenanteil zum globalen BSE bei.

Abbildung 1: Summe der globalen Bruttospielerträge der Jahre 2007 bis 2009 nach Regionen.



Quelle: (GBGC) Global Betting and Gaming Consultancy, The Global Gambling Report 2009; IHS-Berechnungen.

3.2. Online Spielerträge

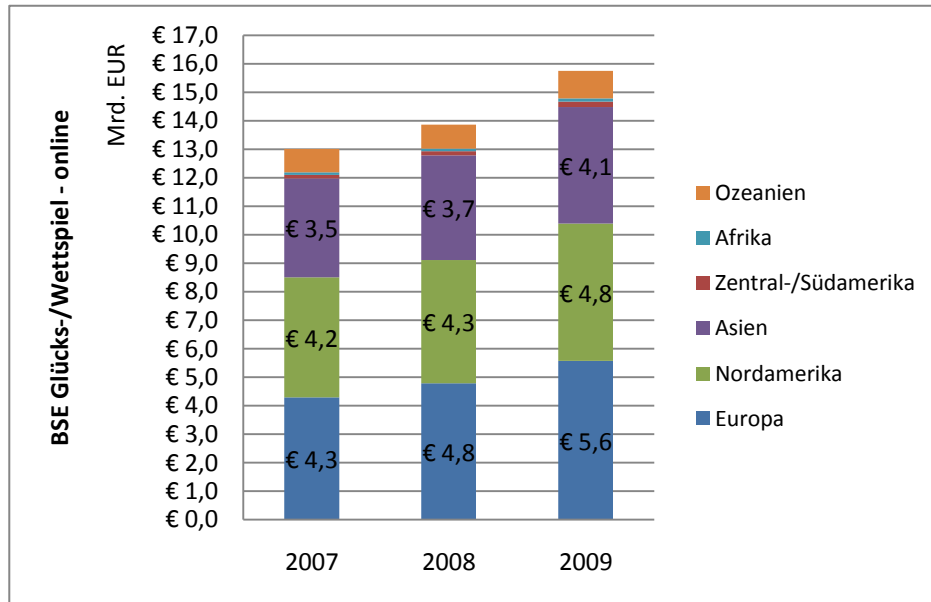
In den globalen BSE sind auch Online Spielerträge enthalten. Während der letzten drei Jahre (2007 bis 2009) stiegen im Spiegel der GBGC die globalen BSE aus Online-Angeboten sukzessive von rund Mrd. € 13 auf Mrd. € 16. Gemessen am Jahr 2009 stammen mit Mrd. € 5,6 die meisten Erträge aus Europa, gefolgt von Nordamerika (Mrd. € 4,8) und Asien (Mrd. € 4,1). (Abbildung 2)

Der Branchenanalyst *H2 Gambling Capital* gab zum Vergleich die globalen BSE aus Online-Spielen für 2007 mit umgerechnet Mrd. € 12,3 und für 2008 mit Mrd. € 14,1 an, wobei bis 2012 mit einem Anstieg auf Mrd. € 22,7 (\$/€ Wechselkurs = 2009) gerechnet wird.³ Die von *H2 Gambling Capital* für 2008 geschätzten Online-Bruttospielerträge von europäischen SpielerInnen betragen laut *H2* umgerechnet rund Mrd. € 5,9. Bis 2012 wird mit einem Anstieg des „europäischen“ Anteils auf Mrd. € 9,9 gerechnet. (Abbildung 3)

Angesichts der stagnierenden globalen Gesamterträge aus Glücks- und Wettspielangeboten lässt sich also ein Rückgang der Erträge aus terrestrischen und stark steigende Erträge aus elektronischer (Online) Angeboten ablesen. Der Anteil von Online-Angeboten an der Summe der BSE stieg von 2007 bis 2009 global von 4,9 % auf 5,9%. Den stärksten Anstieg verzeichnet dabei Europa, der Anteil der BSE aus Online-Angeboten stieg von 4,6% auf 6,2%. (Abbildung 4)

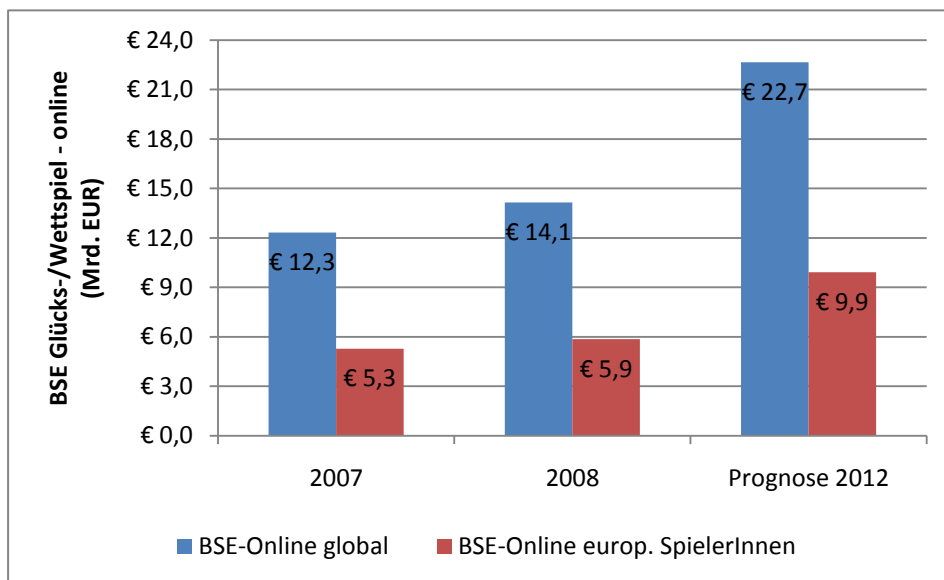
³ Internetportal aufgerufen am 25.10.2010: <http://www.rqa.eu.com/pages/en/regulations-licensing.html> und http://www.rqa.eu.com/data/files/a4_fair_honest_safe_fun_v3.pdf.

Abbildung 2: Summe der globalen Online- Bruttospielerträge der Jahre 2007 bis 2009 nach Regionen nach GBGC.



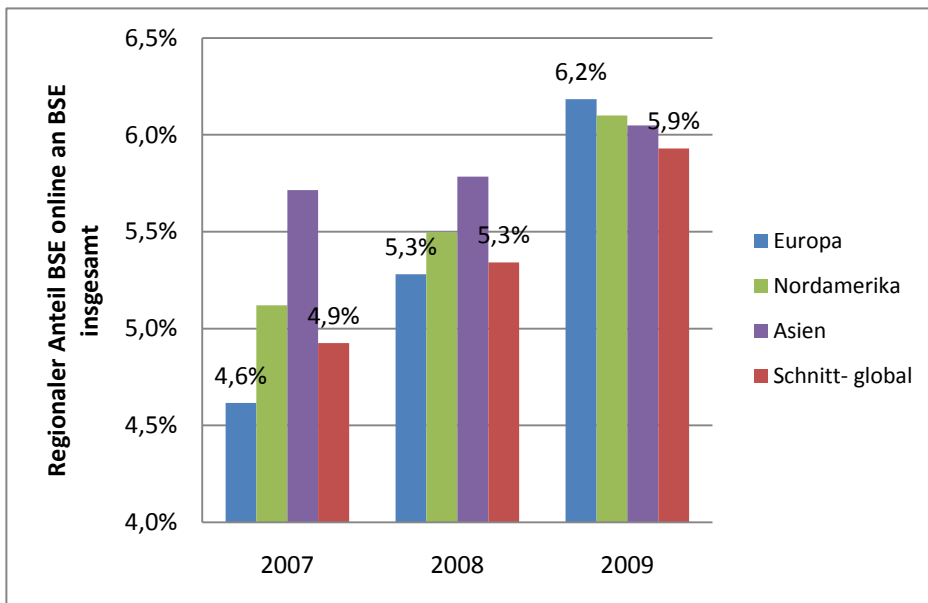
Quelle: (GBGC) Global Betting and Gaming Consultancy, The Global Gambling Report 2009; IHS-Berechnungen.

Abbildung 3: Summe der globalen Online- Bruttospielerträge der Jahre 2007, 2008 und Prognose für 2012 nach H2 Gambling Capital.



Quelle: H2 Gambling Capital zit. In: RGA 2009, S. 4..

Abbildung 4: Regionaler Anteil BSE online an BSE insgesamt (2007-2009)



Quelle: (GBGC) Global Betting and Gaming Consultancy, The Global Gambling Report 2009; IHS-Berechnungen.

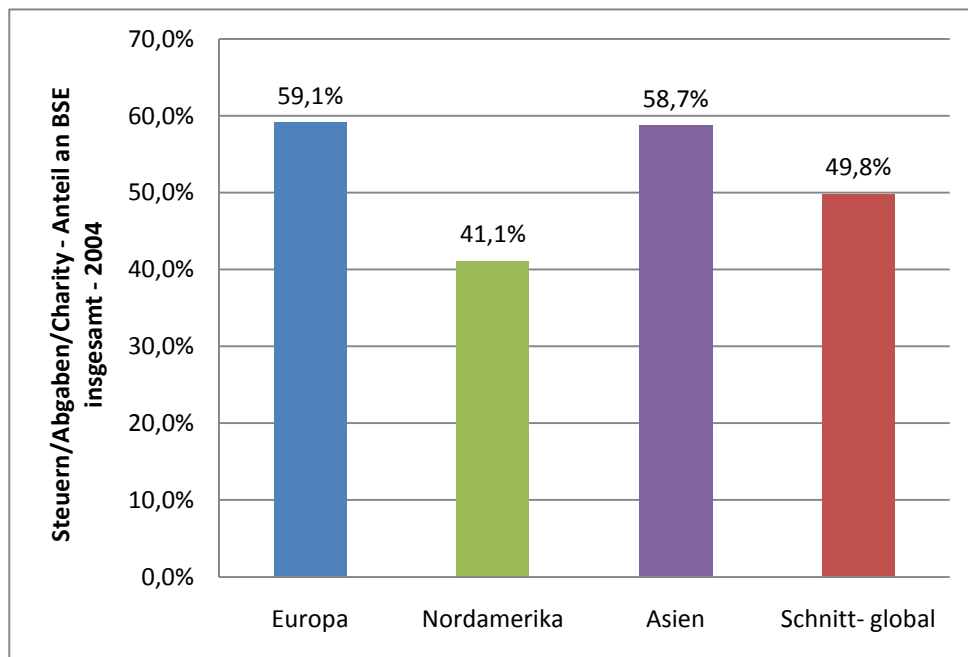
3.3. Steuern, Abgaben, Charity

Der Anteil von Steuern, Abgaben und Zuwendungen unter dem Titel „Charity“ aus allen Glücks- und Wettspielen wurde von GBGC für den *Global Gambling Report 2005* global erhoben. Demnach ergibt sich für das letzte Berichtsjahr des Reports, dem Jahr 2004, global eine Quote von durchschnittlich rund 50% (Abbildung 5). Unter den BSE-starken Regionen weist Europa mit 59,1% die höchste Abgabenquote auf, gefolgt von Asien (58,7%) und Nordamerika (41,1%).

Im folgenden Abschnitt wird die Abgabenquote für Europa (EU 27) für 2009 noch näher analysiert. (Abbildung 14)

Vorbehaltlich des Unterschieds der Vergleichsjahre (2004 und 2009) indizieren die Ergebnisse von GBGC und IHS eine ähnliche Vergleichsgrundlage und somit eine hohe Validität der Ergebnisse der vorliegenden Studie.

Abbildung 5: Steuern, Abgaben, Charity aus Glücks- und Wettspiel insgesamt - Anteil an BSE insgesamt (2004)



Quelle: (GBGC) Global Betting and Gaming Consultancy, *The Global Gambling Report 2005*; IHS-Berechnungen.

4. Spielerträge und Lizenzabgaben von RGA und EGBA Mitgliedern

Im folgenden Abschnitt wird anhand europäischer Glücks- und Wettspielanbieter im Online-Sektor einerseits deren BSE-Leistung ermittelt und diese andererseits mit der Abgabeneistung an den angegebenen Orten der Lizenzierung in Beziehung gesetzt.

4.1. Grundgesamtheit

Die Grundgesamtheit für die exemplarische Berechnung von BSE und Abgabeneistung von Online Anbietern in Europa wurde definiert über die Mitglieder der beiden Interessenorganisationen der Online- und Glücks- und Wettspielbranche, namentlich der RGA und der EGBA.

RGA steht für *Remote Gambling Association*⁴. Diese hat ihren Sitz in London und Brüssel, ihre Mitglieder verfügen über eine Lizenz zum Angebot von Online-Glücksspielen in Europa. Es handelt sich dabei nicht um reine Internetanbieter, vielmehr können diese laut Eigenbeschreibung der RGA auch im terrestrischen Bereich tätig sein. Ziel der Interessenorganisation ist es, sich für ein regulatorisches Umfeld einzusetzen, das Online-Anbieter nicht diskriminiert.

Als Mitglieder der RGA werden folgende 27 Anbieter angeführt:

888.com, bet365, betfair, Extrabet, Globet, IGT, Jaxx, Ladbrokes, Littlewoods, Microgaming, Partygaming, Paddy Power, PKR, Playtech, Rank Group, SBOBET, Skybet, Sportingbet, Stan James, Stanleybet International, Talarius, Tote Sport, Unibet, VC Bet, Virgin Games, William Hill, WMS

EGBA steht für *European Gaming and Betting Association* und versteht sich als „Industrievereinigung“ „führender“ in der Europäischen Union „angesiedelter, lizenzierten und regulierter“ Online-Glücksspiel- und Wettanbieter.⁵ Zielsetzung der EGBA ist es laut eigenen Angaben sich für einen „von fairem Wettbewerb gekennzeichneten regulierten Online-Glücksspiel- und Wettmarkt“ einzusetzen, „der im Einklang mit EU-Recht steht“.

Die 8 Mitglieder der EGBA sind:

Bet-at-home.com, Betclix, bwin, Digibet, Expekt, Interwetten, Party Gaming Plc, Unibet.

⁴ Internetportal aufgerufen am 25. 10. 2010: <http://www.rga.eu.com/pages/en/about-us.html>.

⁵ Internetportal aufgerufen am 25. 10. 2010: <http://www.egba.eu/de/about/us>.

Gemeinsam repräsentieren RGA und EGBA also 35 Unternehmen, die im europäischen Raum Lizenzen für ein Online-Angebot von Glücksspielen und Sportwetten halten und daraus entsprechende Umsätze generieren. Im Zuge der Recherche bei den einzelnen Unternehmen stellen sich fünf Unternehmen (*Chartwell, Cryptologic, Danoptra, Microgaming* und *Playtech*) als Entwickler, Anbieter bzw. als technische Betreiber von Spielmaschinen, Gaming-Software für die Anbieter von Online-Plattformen heraus, ohne eigene Spielumsätze. Demnach bleiben 30 Unternehmen übrig, welche die Basis für die Bestimmung von Bruttospielerträgen (BSE) aus dem Online-Spiel bilden.

4.2. Bruttospielerträge (BSE)

Die Bestimmung der gesamten Einnahmen des Jahres 2009 der genannten Anbieter aus dem Angebot von Online-Glücksspielen und Online-Sportwetten erfolgte auf der Grundlage der in Geschäftsberichten veröffentlichten Jahresabschlüsse. Bei 14 der 30 Anbieter lagen keine veröffentlichten Geschäftsberichte vor. Bei zwölf dieser Anbieter wurden auf der Basis der anderen Anbieter Durchschnittswerte geschätzt, bei zwei Anbietern, Betclac und Expekt als Teile von Mangas-Gaming wurden die Werte einer veröffentlichten Online-Publikation als Grundlage herangezogen.⁶

Ein Problem der Recherche bestand in der unterschiedlichen Terminologie der Bezeichnung der einzelnen Posten der Jahresabschlüsse. Dabei galt es jeweils zu eruieren, ob sich hinter der Bezeichnung „Umsatz“ die Spieleinsätze oder doch nur die Bruttospielerträge verbargen. Letztlich konnte eine einheitliche Basis analog der Definition der Bruttospielerträge (BSE) gefunden werden. Entsprechend wird im Rahmen dieses Berichts einheitlich dieser Terminus verwendet.

In den Geschäftsberichten wurden die BSE aus Online-Angeboten in den meisten Fällen nicht von jenen aus terrestrischen Angeboten unterschieden. Aufgrund des Umstandes, dass es sich bei den angeführten Anbietern in der Regel um reine Online-Anbieter handelt, kann allerdings davon ausgegangen werden, dass es sich dabei um Einnahmen aus dem Online-Angebot handelt. Dementsprechend wurde auch für diese Studie diese Annahme getroffen und die BSE als Erträge aus den Online-Angeboten gewertet. Wie sich im nächsten Abschnitt zeigen wird, erweist sich diese Annahme als zutreffend.

Summe der BSE aus Online-Angeboten

Sämtliche 30 Anbieter haben sowohl (Glücks-)Spiele als auch Wetten im Angebot. Allerdings liegen die BSE nur bei 7 Anbietern in der entsprechenden Differenzierung vor. In der

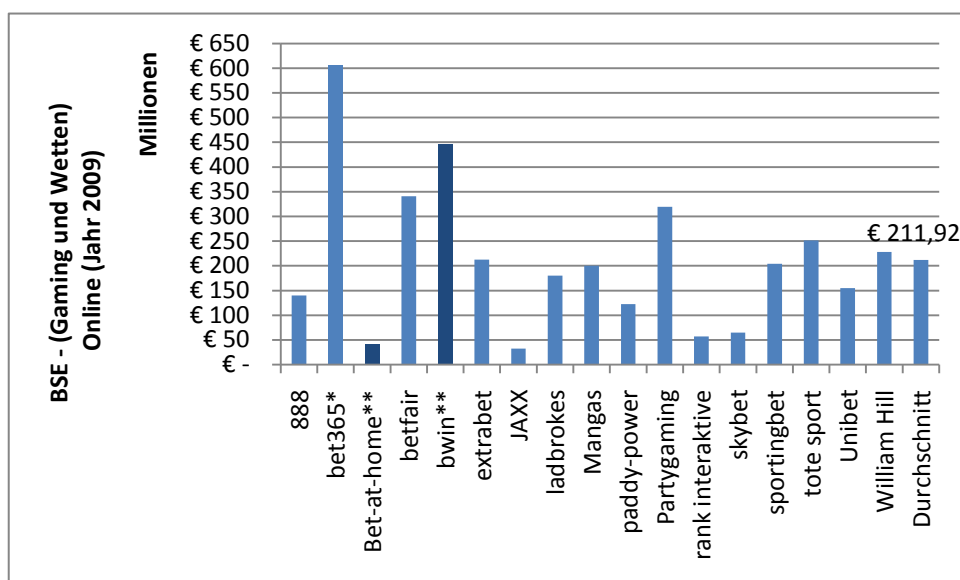
⁶ Internetportal aufgerufen am 25.10.2010: <http://www.egrmagazine.com/features/260807/the-2009-egaming-review-power-50-top-10.shtml>.

vergleichenden Darstellung (Abbildung 6) ist folglich jeweils nur die Summe der BSE aus Glücks- und Wettspielen aufgetragen.

Das Ergebnis zeigt, dass unter den Unternehmen mit veröffentlichten Geschäftsberichten *bwin* mit rund € 450 Mio. Einnahmen der stärkste Anbieter ist, gefolgt von *Betfair* und *Partygaming* mit Bruttospielerträgen (BSE) zwischen € 300 Mio. und € 350 Mio..⁷ Das Gros (neun) der Anbieter mit veröffentlichten Zahlen weist BSE zwischen € 100 Mio. und € 250 Mio. auf, vier liegen unter € 100 Mio.

Der durchschnittliche BSE je Unternehmen betrug im Jahr 2009 € 211,92 Mio.

Abbildung 6: Bruttospielerträge des Jahres 2009 von in RGA und EGBA organisierten Online-Anbietern in alphabetischer Reihenfolge.



* bet365: keine Zahlen veröffentlicht, Schätzung auf Basis E-gaming review.⁸

** Höchste Marktrelevanz bei Wettspielen in Österreich bemessen an genutzten Seiten von Online WettspielerInnen (1. Bwin, 2. Bet-at-home, 3. tipp3); bwin: zweithöchste Relevanz (nach win2day) auch bei Online-Casino Spielern. (Quelle: Österreichische Lotterien)

Quelle: Jeweils Jahresabschlüsse aus den Geschäftsberichten; IHS-Berechnungen

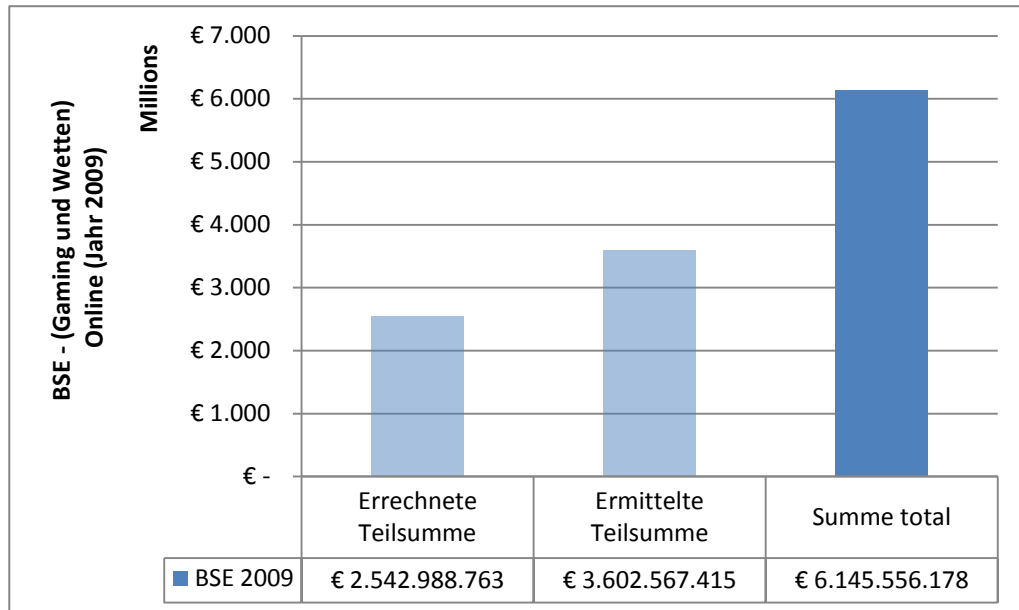
Aus dem Durchschnittswert lässt sich die Summe aller BSE der einzelnen Anbieter ermitteln, indem dieser mit der Zahl der Anbieter ohne Finanzangaben (12) multipliziert wird, woraus

⁷ Der in Abbildung 6 für *bet365* angeführte BSE wurde auf der Grundlage des im genannten Branchenmagazin *e-gaming-review* genannten Umsatzes von umgerechnet Mrd. € 3,8 errechnet. Für die Schätzung des BSE als Anteil am Umsatz wurde der entsprechende Anteil des Anbieters William Hill herangezogen, der über ein vergleichbares Produktangebot verfügt und ebenfalls in Gibraltar lizenziert ist.

⁸ Siehe Fußnote 6.

sich die *errechnete Teilsumme* von € 2,54 Mrd. ergibt. Diese addiert sich mit der aus den Geschäftsberichten bzw. dem Branchenmagazin *ermittelten Teilsumme* von € 3,60 Mrd. zur *Summe total* von € 6,15 Mrd. (Abbildung 7).

Abbildung 7: Summe der Bruttospielerträge des Jahres 2009 von RGA und EGBA Online-Anbietern.

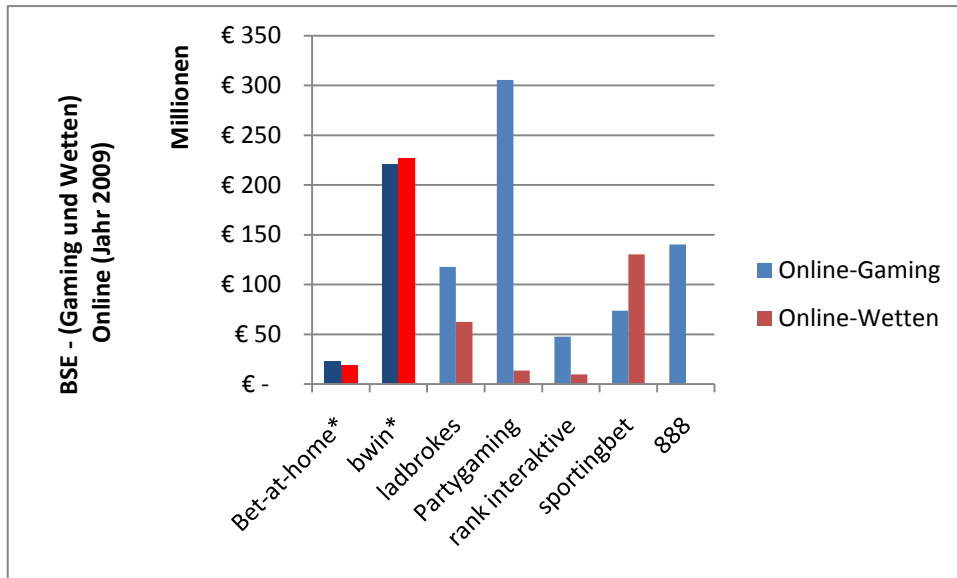


Quelle: Jeweils Jahresabschlüsse aus den Geschäftsberichten; IHS-Berechnungen

Online-BSE – Anteile aus Gaming und Wetten

Auf der Basis jener fünf Anbieter, deren Angaben des BSE differenziert nach Gaming und Wetten angegeben werden, zeigen sich zunächst (Abbildung 8) große Unterschiede unter den Anbietern, sodass ein Umlegen der Anteile auf alle anderen Anbieter ohne entsprechend differenzierte BSE-Zahlen als unangebracht erscheint. Bei den klassischen Wettanbietern *bet-at-home* und *bwin* überrascht die annähernde Parität der BSE aus Gaming und Wetten. Abgesehen von *sportingbet* dominieren ansonsten die Einnahmen aus Online-Gaming Angeboten.

Abbildung 8: BSE von RGA und EGBA Online-Anbietern differenziert nach Gaming und Wetten 2009.



Quelle: Jeweils Jahresabschlüsse aus den Geschäftsberichten; IHS-Berechnungen.

* Hohe Marktrelevanz in Österreich, Marktführer bei Online-Wetten (siehe Abbildung 6)

4.3. Lizenzierung in „Inselregionen“ Europas

Die in RGA und EGBA organisierten Online-Anbieter halten Online-Spiel Lizenzen für den europäischen Raum. Als bevorzugte Territorien stellen sich dabei Malta, Gibraltar sowie die Kanalinseln im Einflussbereich des UK heraus. Sämtliche der 30 Online-Anbieter halten in einem der drei Territorien eine entsprechende Lizenz. Die Voraussetzung dafür ist in allen Fällen eine gleichzeitige Registrierung des Unternehmens oder seines Tochterunternehmens im jeweiligen Territorium. Die Internet-Spielportale der Anbieter beinhalten in der Regel Informationen über die regionale Verankerung der Lizenz. Darüber veröffentlichen die jeweiligen Lizenzbehörden der Territorien die aufrechten Lizenzen der Anbieter.

Im Folgenden werden die Lizenzbedingungen und Lizenzabgaben der Territorien dargestellt.

Malta

Die Bedingungen für Online-Anbieter sind in Malta im *Lotteries and Other Games Act, 2001*⁹ sowie in den *Remote Gaming Regulations, 2004*¹⁰ grundgelegt. Die für die Lizenzierung zuständige Behörde ist die *Lotteries and Gaming Authority*¹¹

⁹ http://www.lga.org.mt/common/file_provider.aspx?id=634075363031547500, aufgerufen am 27.10.2010.

Im Kontext des *Remote Gaming* werden folgende Klassen unterschieden, für die Lizenzen für die Dauer von fünf Jahren beantragt werden können:

- Class 1 Lizenz für Online-Gaming
- Class 2 Lizenz für Online-Wetten
- Class 3 Lizenz für die (internationale) Verbreitung ausgehend von Malta
- Class 4 Betreiber Lizenz für die technisch-operative Online-Verbreitung.

An *Gebühren* für die Erlangung der Lizenz fallen je Lizenz erstmalig € 2.329,37 an. In der Folge werden je Lizenz während der Dauer der Lizenz jährlich € 6.988,12 fällig. Die Erneuerung der Lizenz nach Ablauf der fünf Jahre beträgt € 1.164,69¹².

Art und Höhe der *Besteuerung* für das Online-Spiel sind im *Fourth Schedule* der *Remote Gaming Regulations* grundgelegt:

- Für alle Klassen werden während der ersten sechs Monate nach Erteilung der Lizenz monatlich € 4.658,75 und in der Folge € 6.988,12 fällig. Für eine Lizenz der Klasse 4 sind während der ersten sechs Monate keine Steuern, während der darauf folgenden sechs Monate € 2.329,37 und in der Folge € 4.658,75 zu bezahlen. Wenn auch noch andere Lizenznehmer von der Internetplattform operieren, sind monatlich zusätzlich noch € 1.164,69 zu bezahlen.
- Abgesehen davon werden zusätzliche Abgaben von 0,5% bemessen vom BSE eingehoben.

Die jährliche Summe der fälligen Abgaben aus dem Titel der Besteuerung kann den Betrag von € 465.874,68 allerdings nicht übersteigen. Dieser Betrag stellt also die maximale Abgabenhöhe dar.

Nachdem das BSE sämtlicher in Malta lizenzierter Online-Anbieter Größenordnungen aufweist, die Zahlungen weit oberhalb dieses Maximalwertes ergäben, stellt der Betrag die faktische Steuerleistung der in Malta lizenzierten Online-Anbieter innerhalb von RGA/EGBA dar.

¹⁰ http://www.lga.org.mt/common/file_provider.aspx?id=634075379322172500, aufgerufen am 27.10.2010.

¹¹ http://www.gov.mt/frame.asp?!=2&url=http://www.doi.gov.mt/en/bodies/authorities/lotteries_gaming.asp, aufgerufen am 27.10.2010.

¹²Siehe *Remote Gaming Regulations*, 2004, Second Schedule, S.24.

Gibraltar

Die rechtlichen Voraussetzungen des Online-Spiels in Gibraltar finden sich im Gambling Act 2005¹³. Die für die Lizenzierung zuständige Behörde ist die *Gibraltar Regulatory Authority* (GRA)¹⁴. Die GRA gibt eine Lizenz für *Remote Gaming* aus, die im Gambling Act abgesehen von allgemeinen Auflagen für den Lizenzwerber hinsichtlich der Art des Spiels allerdings nicht näher spezifiziert wird.

Für die Erteilung der Lizenz konnten aus den offiziellen Quellen der Regierung Gibaltars sowie der GRA keine Hinweise auf eine fällige *Gebühr* für die Erteilung einer Lizenz gefunden werden. Abgaben fallen in Form einer *Gaming Tax* von 1% des BSE bis zu einem Maximum von € 47.696.990,73 (BSE).¹⁵ Das heißt, dass die maximale Steuerleistung € 476.969,91 beträgt. Alle in Gibraltar lizenzierten Online-Anbieter von RGA und EGBA lagen oberhalb dieser BSE-Schwelle, weswegen jeweils nur der Betrag der maximalen Steuerleistung zum Tragen kommt.

Alderney (Guernsey - Channel Islands)

Zahlreiche Lizenzen des Online-Gaming stammen aus Alderney, wobei die *Alderney – Gambling Control Commission* die zentrale Zuständigkeit zukommt.¹⁶ Die rechtlichen Grundlagen des Online-Gaming sind in den *Alderney eGambling Regulations, 2009*¹⁷ sowie der *Alderney eGambling Ordinance, 2009*¹⁸ grundgelegt.

In den *Regulations* werden drei grundsätzliche Kategorien von Lizenzen unterschieden:

- Eine *Category 1 eGambling* Lizenz umfasst die prinzipielle Befugnis, mit Kunden für die Anbahnung eines Spiels oder einer Wette in Kontakt zu treten und Verträge hinsichtlich der Identifizierung, Registrierung und Zahlungsabwicklung zu schließen.
- Eine *Category 2 eGambling* Lizenz befugt zu Handlungen zum Zwecke von Spiel- und Wettaktivitäten, wie Wettgebote zu setzen oder Glücksspiele zu organisieren. Dazu gehört auch der Betrieb von für Wetten und Spiele erforderlicher Hard- und Software.
- Temporäre *eGambling* Lizenzen schließlich erlauben es Unternehmen, die nicht in Alderney lizenziert sind, für einen limitierten Zeitraum Aktivitäten im Sinne der *Category 1+2 eGambling* Lizenz zu setzen.

¹³ <http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2005-72o.pdf>, aufgerufen am 27.10.2010.

¹⁴ <http://www.gra.gi/index.php?site=gambling>, aufgerufen am 27.10.2010.

¹⁵ Siehe <http://www.gibraltar.gov.gi/internet-gaming>, aufgerufen am 27.10.2010.

¹⁶ <http://www.gamblingcontrol.org/index.php>, aufgerufen am 27.10.2010.

¹⁷ <http://www.gamblingcontrol.org/userfiles/file/regulations.pdf>, aufgerufen am 27.10.2010.

¹⁸

<http://www.gamblingcontrol.org/userfiles/file/Alderney%20eGambling%20Ordinance%202009%20final%20version.pdf>, aufgerufen am 27.10.2010.

In der *Ordinance* sind unter anderem die Abgaben für Lizenznehmer geregelt.

Die folgende Tabelle beinhaltet zum einen die BSE Grenzen als Berechnungsbasis, zum anderen die Abgabenhöhe je Lizenzkategorie. Die Lizenzabgaben für eine temporäre *eGambling* Lizenz beträgt umgerechnet einheitlich € 11.223.-

Bezogen auf die RGA bzw. EGBA Mitglieder kamen in den folgenden Berechnungen die jährlichen Maximalsätze der Cat 1+2 bzw. einmal der Cat 1 zum tragen.

Tabelle 1: Alderney - Lizenzabgaben bemessen am (Bruttospielertrag) BSE

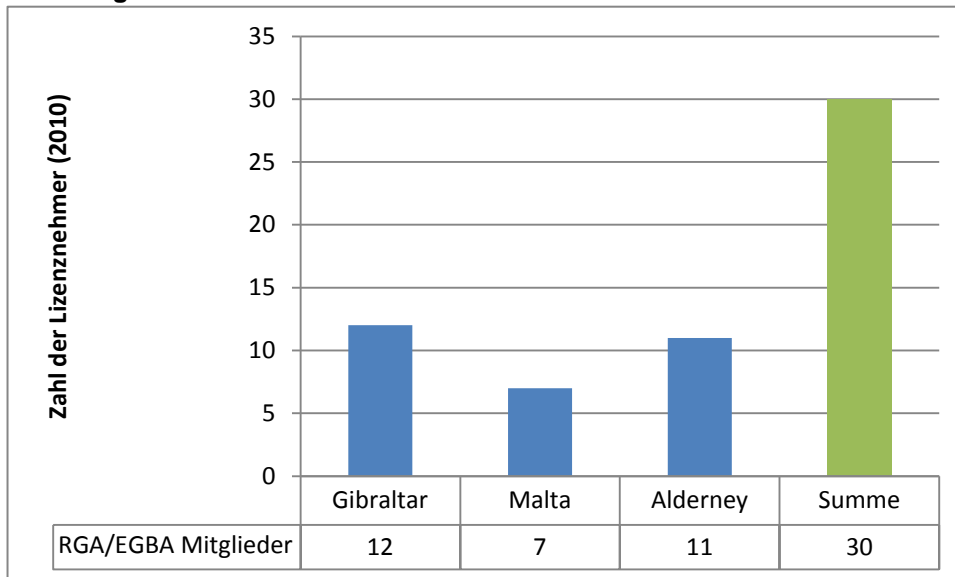
Alderney - Lizenzkategorien und Höhe der jährlichen Abgaben				
cat 1		cat 2		cat 1+2
BSE-Grenzen		Abgabe	Abgabe	Abgabensumme
1. Jahr		€ 39.279,87	€ 39.279,87	€ 78.559,75
bis unter	€ 1.122.282,13	€ 39.279,87	€ 39.279,87	€ 78.559,75
bis unter	€ 5.611.410,67	€ 78.559,75	€ 39.279,87	€ 117.839,62
bis unter	€ 8.417.116,01	€ 112.228,21	€ 39.279,87	€ 151.508,09
über	€ 8.417.116,01	€ 157.119,50	€ 39.279,87	€ 196.399,37

Quelle: Alderney eGambling Ordinance, 2009, Schedule 2, S. 35; IHS-Berechnungen

Verteilung der Lizenzen nach Regionen

Die Recherche der regionalen Verortung der Online-Lizenzen der 30 RGA und EGBA Online-Anbieter ergibt drei Regionen (Territorien) von dem aus der Online-Gaming und Wettspielmarkt in Europa bearbeitet wird. 12 Unternehmen halten Online-Lizenzen in Gibraltar, 7 in Malta und 11 in Alderney (Guernsey - Channels Islands)

Abbildung 9: RGA und EGBA Online-Anbieter differenziert dem Ort der Lizenz 2010.



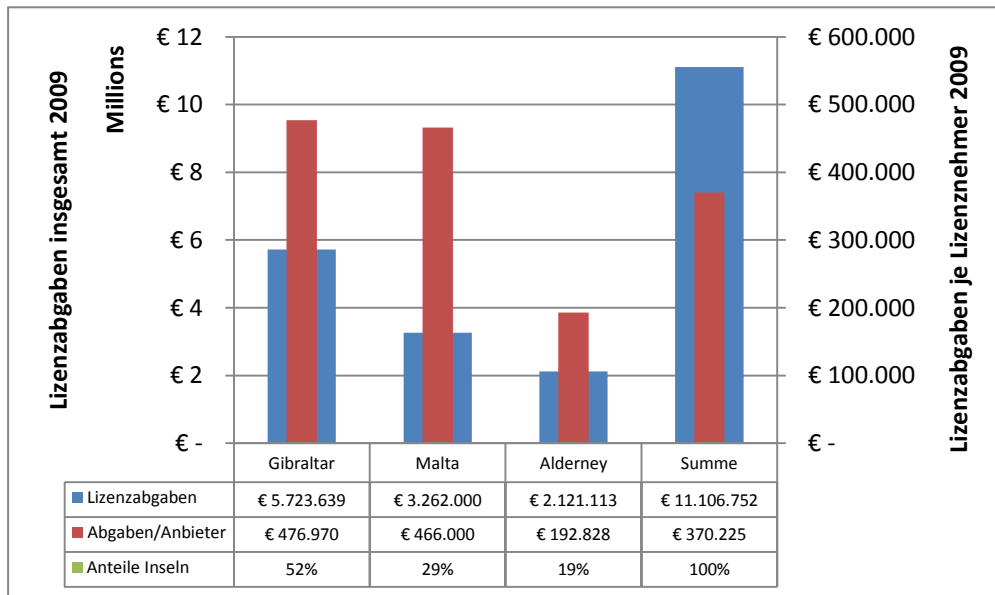
Quelle: Lizenzbehörden Gibraltar, Malta, Alderney; Angaben der Unternehmen.

Lizenzabgaben

Die Höhe der Lizenzabgaben ergibt sich einerseits aus den Abgabenregelungen der Inseln und der entsprechenden Zuordnung der Anbieter, andererseits aus der Höhe der Bruttospielerträge. Wie bereits erwähnt wurde, überschreiten die BSE sämtlicher Mitglieder der RGA/EGBA Mitglieder jene Schwellwerte, ab denen jeweils nur noch die maximale Abgabenhöhe zum Tragen kommt. Demzufolge sollten im Jahr 2009 die BSE der 30 Anbietern € 11,1 Mio. an Lizenzabgaben nach sich gezogen haben (siehe Abbildung 10). In der Darstellung der Abgaben relativ zur Zahl der Lizenznehmer spiegelt sich die maximale Abgabenhöhe je Unternehmen wider.

Die meisten Abgaben sollten in Gibraltar fällig geworden sein rund € 5,7 Mio. oder 52% der Abgaben aller RGA/EGBA Anbieter. Malta sollte rund € 3,3 Mio. oder 29% und Alderney rund € 2,1 Mio. oder 19% aller Abgaben lukriert haben.

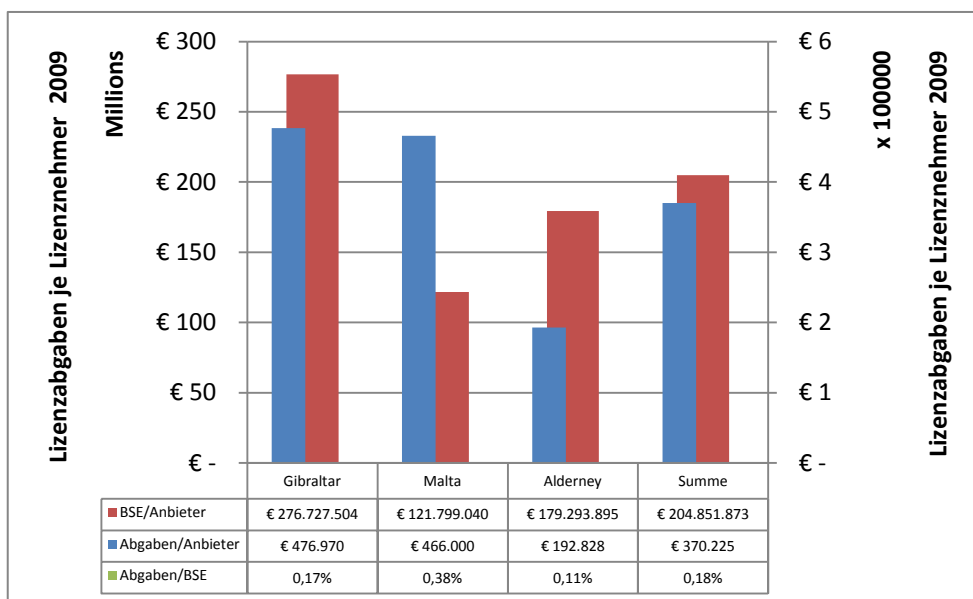
Abbildung 10: RGA und EGBA Anbieter - Lizenzabgaben und Anteile differenziert nach Ort der Lizenz 2009.



Quelle: Lizenzbehörden Gibraltar, Malta, Alderney; Angaben der Unternehmen.

Werden die Lizenzabgaben auf die BSE bezogen, so ergibt sich ein verschwindend geringer Anteil von durchschnittlich 0,18%. Dabei erweist sich Malta mit einem Anteil von 0,38% an Abgaben am BSE als „teuerste“ und Alderney mit 0,11% als „billigste“ unter den drei Inseln.

Abbildung 11: RGA und EGBA Anbieter - BSE und Lizenzabgaben je Lizenznehmer nach Ort der Lizenz 2009.

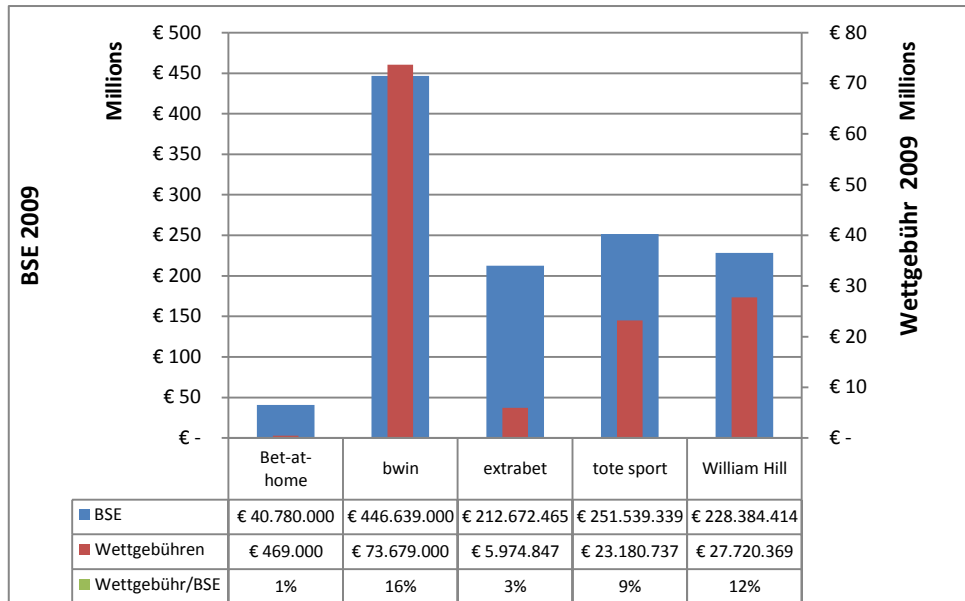


Quelle: Lizenzbehörden Gibraltar, Malta, Alderney; Angaben der Unternehmen.

An dieser Stelle muss nochmals darauf hingewiesen werden, dass keine eindeutige Sicherheit hinsichtlich der Zuordnung der BSE zum Ort der Lizenz besteht. Aus den Geschäftsberichten lässt sich die lizenzmäßige Herkunft der BSE nicht ablesen, folglich ist auch keine eindeutige Zuordnung möglich. Die Information zur Lizenz stammt aus anderer Quelle, namentlich aus den Online-Portalen der Anbieter und den Übersichten der Lizenznehmer der Lizenzbehörden der Inseln. In den Geschäftsberichten werden von einigen Anbieter Wettgebühren angeführt (siehe Abbildung 12), die zum Teil namhafte Anteile an den BSE darstellen und auf Lizenzen am europäischen Festland zurückzuführen sind. Im Falle von *bwin* etwa verfügt das Unternehmen zwar über eine Lizenz in Gibraltar, bietet aber über Lizenzen in Frankreich und Italien auch Sportwetten vom Festland aus an.¹⁹ Die entsprechenden Einnahmen werden aber nur aggregiert in den Geschäftsberichten abgebildet. Diese Unwägbarkeiten sind daher nicht quantifizierbar.

¹⁹ Siehe APA OTS Meldung vom 8.6.2010: http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100608_OTS0266/bwin-erhaelt-online-gaming-lizenzen-in-frankreich, aufgerufen am 28.10.2010.

Abbildung 12: BSE und sonstige Wettgebühren von RGA und EGBA Anbietern (Auswahl) 2009.



Quelle: Angaben der Unternehmen.

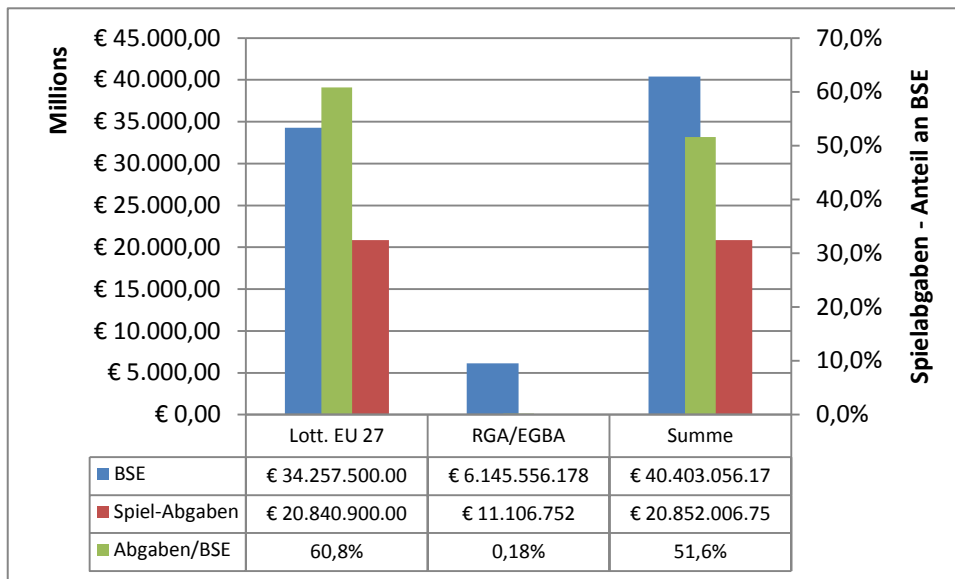
4.4. RGA und EGBA Online-Anbieter und „klassische“ Lottereanbieter im Vergleich

Auf der Basis von Bruttospielerträgen und spielabhängigen Abgaben können nun klassische Lottereanbieter der EU 27 Staaten mit jenen Anbietern verglichen werden, die unter dem Dach von RGA/EGBA organisiert sind.

Die Summe der Bruttospielerträge aller Anbieter betrug 2009 € 40,4 Mrd. Dazu trugen die klassischen Lottereanbieter der EU 27 Staaten € 34,3 Mrd. oder 85% und die RGA/EGBA-Online-Anbieter € 6,1 Mrd. oder 15% bei (Abbildung 13 und Abbildung 14).

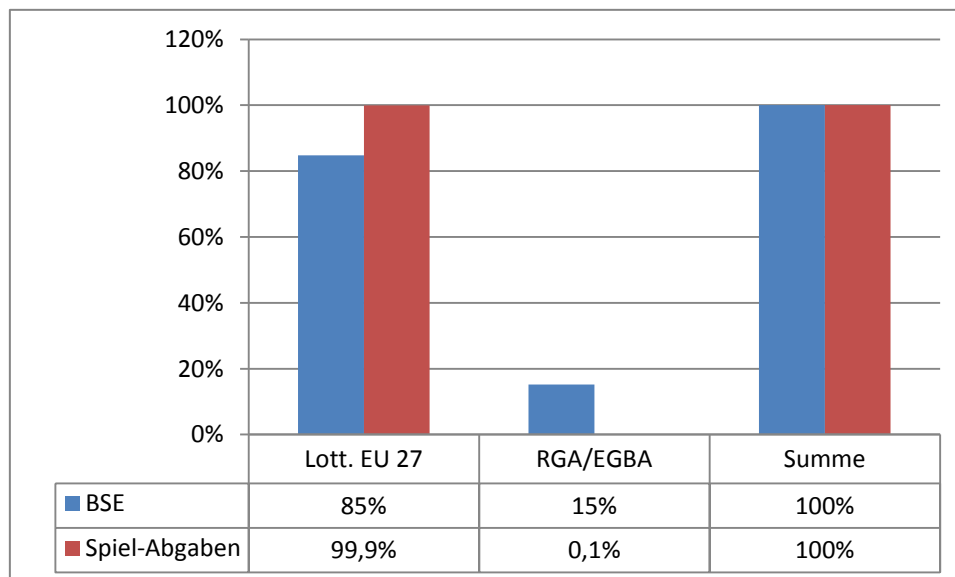
Die spielabhängigen Abgaben aller Anbieter beliefen sich im Jahr 2009 auf € 20,9 Mrd. Das entspricht einem Anteil von 51,6% am BSE. Während von den klassischen Anbietern € 20,9 Mrd. oder 61% in Form von spielabhängigen Abgaben an den Fiskus zur Umverteilung zurückflossen, belief sich die spielabhängige Abgabenleistung von RGA/EGBA-Mitglieder aber nur € 0,01 Mrd., das entsprach einem Anteil von 0,18% am BSE dieser Anbieter. Die klassischen Lottereanbieter kamen mit 99,9% also fast zur Gänze für die (zweckgewidmete) spielabhängigen Abgaben auf. Auch hier ist darauf hinzuweisen, dass bei den RGA/EGBA-Anbietern nur die in Gibraltar bzw. Malta bzw. Alderney geleisteten Lizenzabgaben in die Berechnung einfließen!

Abbildung 13: BSE und Spielabgaben – Vergleich Klassische Lotterien (EU 27) mit RGA/EGBA –Online-Anbieter 2009.



Quelle: Österr. Lotterien (EU 27); Angaben der Unternehmen; eigenen Berechnungen.

Abbildung 14: Anteile an Summe der BSE und Spielabgaben – Vergleich Klassische Lotterien (EU 27) mit RGA/EGBA –Online-Anbieter 2009.



Quelle Österr. Lotterien (EU 27); Angaben der Unternehmen; eigenen Berechnungen.

5. Mikroökonomische Überlegungen zum online-Glücksspielmarkt

Der zu untersuchende Fragenkomplex dreht sich um die Situation eines bereits entwickelten Marktes für internetbasiertes Glücksspiel, der von einem steuerlich begünstigten, international agierenden Konkurrenten betreten wird. Hierbei versteht sich das Wort „Steuer“ jedoch nicht nur im strikten Sinn, sondern bezieht sich auch auf alle anderen glücksspielbezogenen Abgaben, die in öffentliche Budgets fließen. Im Wesentlichen sind dies spielbezogene Abgaben, wie etwa Lizenzgebühren, und Konzessionsabgaben. Vom ökonomischen Standpunkt aus macht es dabei keinen Unterschied, ob eine Zahlung als „Steuer“ oder „Abgabe“ eingehoben wird. Bei den relevanten Spielen handelt es sich um online Spiele wie nach §12a Glücksspielgesetz (aber ohne VLTs), weshalb eine Glücksspielabgabe von 40% der Jahresbruttospielergebnisse (siehe Abschnitt 6) eingehoben wird. Um die Lesbarkeit zu verbessern wird im folgenden Text auch in diesen Fällen von „Besteuerung“ oder von einem „besteuernten“ Unternehmen geschrieben.

Ausblick: Auf den folgenden Seiten sollen drei Szenarien untersucht werden. Im ersten tritt ein nicht besteuertes Glücksspielanbieter mit einem zu 40% besteuerten klassischen Anbieter in Konkurrenz. Dies ist der Fall, wenn zwar eine *de jure* Monopol Lizenz vergeben wird, der Inhaber aber *de facto* nicht vor Offshore-Anbietern geschützt wird.

Im zweiten Szenario werden einige wenige Lizenzen an Anbieter vergeben. Diese werden mit geringeren Sätzen besteuert, wodurch der Wettbewerb verstärkt und die Steuereinnahmen vermehrt werden sollen.

Zuletzt folgt eine Untersuchung des Falles, dass ein einziger Lizenznehmer am Markt tätig ist und unbesteuerte Anbieter weitestgehend fern gehalten werden können.

Der Glücksspielmarkt stellt eine Herausforderung an den Ökonomen dar, da es eine Zahl besonderer Eigenschaften gibt, die eine unreflektierte Anwendung herkömmlicher Verfahren und Denkmuster nicht erlaubt. Die erste wichtige Unterscheidung betrifft den Preis. Der Preis eines normalen Gutes entspricht der Menge Geldes, die übergeben werden muss, um eine Einheit des Gutes zu erwerben. Im Glücksspiel ist jedoch „eine Einheit“ bei genauer Betrachtung nicht klar definiert, da ein Los, welches zur Teilnahme an einem Glücksspiel berechtigt, sehr unterschiedliche Eigenschaften haben kann. Eine Rubbellos-Instantlotterie besitzt gänzlich andere Gewinnmöglichkeiten und Wahrscheinlichkeitsverteilungen als eine Sportwette oder eine internationale Lotterie. Der Preis des Loses ist daher ein entsprechend ungeeignetes Maß für den Preis des Glücksspiels. Allgemein als Normierung anerkannt ist die prozentuelle Differenz zwischen Einsatz und Erwartungswert der Gewinnauszahlung.

Dieser **prozentuelle Take-Out**, auch Take-Out Rate genannt, kann sehr unterschiedliche Werte annehmen und liegt zwischen einigen wenigen Prozenten bei Online-Spielen und etwa 50% bei Lotterien.

Multipliziert man den prozentuellen Take-Out mit dem Lospreis, erhält man als Ergebnis den Erwartungswert jener Geldmenge, die am Ende des Spiels beim Anbieter verbleiben wird. Erst dieser als **Bruttospielertrag, BSE**, bezeichnete Wert lässt sich wirklich mit dem Umsatz eines normalen Unternehmens vergleichen und wird dementsprechend als Basis für eine Besteuerung herangezogen – zumindest bei den hier betrachteten Spielen nach §12a des österreichischen Glücksspielgesetzes (elektronische Lotterien, Video Lottery Terminals). Die Notwendigkeit der Unterscheidung wird klar, wenn man das Extrembeispiel eines „Münzautomaten“ heranzieht, der zwar nicht von §12a erfasst wird, aber das Argument gut transportiert: Der Einsatz in einem solchen Gerät verbleibt nur wenige Sekunden im Gerät, danach muss daraus auch schon der allfällige Gewinn ausbezahlt werden. Die zeitliche Differenz zwischen Ein- und Auszahlung ist viel zu kurz, um den Anbieter vom gesamten Lospreis profitieren zu lassen.

Nicht BSE-bezogene Steuern und Abgaben sollen hier nicht betrachtet werden, wobei anzumerken ist, dass aus ökonomischer Sicht eine generelle Besteuerung von Glücksspielunternehmen auf Basis des BSE oder davon abgeleiteten Werten sinnvoll wäre. Die Betrachtung von Umsätzen oder ähnlichen Kenngrößen ist aus steuerlicher Sicht wegen der unterschiedlich hohen prozentuellen Take-Outs sogar innerhalb eines einzelnen Unternehmens ein denkbar schlechter Indikator für Steuern.

Übersicht:

Einsatz, Lospreis: Preis in Geldeinheiten für die einmalige Teilnahme am Glücksspiel.

Gewinnerwartung: Erwartungswert in Geldeinheiten der Auszahlung (entspricht den mit ihren Wahrscheinlichkeiten gewichteten Gewinnauszahlungen inkl. der Nullzahlung). Ist üblicherweise kleiner als der Einsatz.

Prozentueller Take-Out: $1 - (\text{Gewinnerwartung} / \text{Einsatz})$. Ist ein Anteil oder Prozentsatz.

BSE je Spiel: $(\text{Prozentueller Take-Out}) \times (\text{Einsatz})$. Wird in Geldeinheiten gemessen.

Online-Anbieter: Hier ein Glücksspielunternehmen, das in Österreich unter §12a Glücksspielgesetz fällt und über das Internet anbietet.

Lizenzierter Anbieter: Ein vom Staat, in dessen Hoheitsgebiet angeboten wird, mit einer Glücksspiellizenz oder -konzession versehenes Unternehmen.

Nicht-lizenzierter Anbieter: Ein Unternehmen, welches am Ort des Angebotes über keine Glücksspiellizenz oder -konzession verfügt. Lizenzen und Konzessionen anderer (EU-)Staaten sind hierbei irrelevant.

Eine weitere Besonderheit stellt die Nachfrage nach Glücksspiel dar. Die prinzipielle Frage, warum Menschen einerseits Versicherungen und andererseits Glücksspiellose mit einer Gewinnerwartung, die kleiner ist als der Lospreis, kaufen, ist nicht einfach zu klären, scheint jedoch durch die höheren Momente der Auszahlungsdichtefunktion lösbar (siehe Wang, Tzeng, Tien, 2006). Dazu muss auch noch beachtet werden, welche Art von Glücksspiel nachgefragt wird. Bei niederfrequenten Spielen, wie etwa Lotto, ist ein Vergleich mit herkömmlichen Gütern möglich: Sinkt der prozentuelle Take-Out, beispielsweise durch einen Jackpot, verbessert sich dadurch das Preis-/Leistungs-Verhältnis und ein signifikantes Steigen der Nachfrage ist nachweisbar (siehe Mason, Steagall, Fabritius, 1997). Bei hochfrequenten Spielen, wie etwa bei „Münzautomaten“ oder bei äquivalenten Spielen per Internet (nicht Sportwetten oder dergleichen, wo einige Tage zwischen Einsatz und Auszahlung vergehen können), sieht die Nachfragefunktion anders aus. Hier handelt es sich oft um gewohnheitsmäßiges Spielen zum Zeitvertreib, wodurch die Nachfrage nach der Anzahl an Spielen sehr konstant ist – die Gewinnauszahlungswahrscheinlichkeiten wirken vor allem als Anreiz, den Anbieter oder das Spiel zu wählen/wechseln, nicht aber, um das Spiel zu beginnen oder zu beenden.

Die aggregierte Nachfragefunktion nach Glücksspiel über alle Kunden ist daher ziemlich unabhängig vom prozentuellen Take-Out (siehe auch Grohall, Berger, Berrer, 2006). Es lassen sich zwar schwache negative Zusammenhänge zwischen Take-Out und Nachfrage feststellen, die Kausalität ist jedoch nicht klar und bei vielen Spieltypen lässt sich der Take-Out nicht steuern, da er durch die Gesetze der Wahrscheinlichkeitsrechnung vorgegeben ist. Dies ist etwa bei Casinospielen, wie Roulette, der Fall.

In direktem Zusammenhang mit der Nachfrage nach Glücksspiel steht die Frage, ob es sich bei Glücksspiel nicht um das Ausnutzen eines unproduktiven „Triebes“ handelt, wodurch es als „Directly Unproductive Profitseeking“ (DUP) bezeichnet werden müsste. Hier gehen die Standpunkte allerdings weit auseinander, da als Gegenpol praktisch in der gesamten modernen Literatur vom Homo Oeconomicus ausgegangen wird, der sein Tun und Lassen völlig rational abwägt. Die Möglichkeit, an Spielsucht zu erkranken, und damit verbundenen Kosten sind unter dieser Annahme im Vorhinein bekannt und werden gegen den Nutzen des Glücksspielkonsums abgewogen. Beide Annahmen, sowohl die des DUP als auch die der perfekten Rationalität, sind Extreme – die Wahrheit ist sicherlich in der Mitte zu finden. So wird einerseits der Problematik der Spielsucht durch die Konzepte des Responsible Gaming begegnet. Andererseits ist die Nachfrage nach Glücksspiel als weitgehend harmloses Freizeitvergnügen ein Fakt. Dieses ist zwar tatsächlich wenig direkt-produktiv, steht hierbei allerdings auf einer Stufe mit praktisch allen Freizeittätigkeiten, wie Kinobesuchen, privater Sportausübung, privatem Musizieren oder dem wochenendlichen Fortgehen. Diese werden auch erst durch die dahinterstehende Wirtschaft oder durch die verbesserte Entspannung/Gesundheit des Ausübenden indirekt-produktiv, müssen ihre Existenz aber nicht speziell begründen. Selbiges gilt daher auch für den Glücksspielkonsum.

Internetglücksspielanbieter, und vor allem solche drängen auf die historisch gewachsenen Märkte, unterscheiden sich in einem wichtigen Punkt von den meisten Produzenten herkömmlicher Güter: Die Grenzkosten sind ausgesprochen gering und praktisch konstant. Das heißt, dass die Kosten eines zusätzlichen verkauften Glücksspiels kaum von der Zahl der bereits verkauften Glücksspiele abhängen. Dieser Befund steht in starkem Widerspruch zur produzierenden, aber auch zu dienstleistenden Wirtschaft. Will man dort die Produktion verdoppeln, kann man eine zweite Fabrik oder ein zweites Bürogebäude errichten und die doppelte Zahl von Mitarbeitern doppelt so viele Produktionsinputs bearbeiten lassen. Auf einer kleinen Skala kann das funktionieren und Kosten senken, bald hat man jedoch alle erstklassigen Mitarbeiter der Region angestellt, Grund und Boden sowie Inputs der gewünschten Qualität werden knapp und damit teuer. Die Kosten eines zusätzlich produzierten Stückes steigen daher ab einer gewissen Größenordnung. Bei Internetanbietern ist dies normalerweise nicht zu beobachten. Flächenmäßig winzige Serverfarmen können weltweit anbieten, die Software ist skalierbar und der Aufwand der Bedienung derart großer Anlagen steigt bei guter Skalierbarkeit nicht wesentlich über-linear, meistens sogar deutlich darunter (doppelt so große Anlagen benötigen weniger als doppelt so viel Aufwand). Dass viele wichtige Anbieter deutlich unter ihren Kapazitätsmöglichkeiten arbeiten müssen (siehe Media & Entertainment Consulting Network (MECN), 2010, Seite 14), zeigt, dass die Grenzkosten niedrig genug sind, um mehr Nachfrage verarbeiten zu können, der Markt aber bereits gesättigt ist.

Aufgrund aktueller Änderungen der Rechtsprechung ist es für Internetglücksspielanbieter verpflichtend, in den Staaten, in denen sie legal anbieten, auch eine eigene Infrastruktur aufzubauen. Der ökonomische Effekt hiervon ist eine Erhöhung der Fixkosten und eine gleichzeitige Ausweitung der (staatenübergreifenden) Kapazität des Anbieters. Diese Situation verpflichtet die Anbieter aus betriebswirtschaftlichen Gründen beinahe, ihren Kundenkreis zu vergrößern.

6. Szenario A: De Jure Monopol mit Konkurrenz

In diesem ersten Szenario tritt zunächst ein *de Jure* Monopolist in einem Land mit nur einer vergebenen Lizenz auf. Der Sinn des Monopols besteht in der realistisch machbaren Kontrolle der Geschäftsgebarung eines einzelnen Anbieters v.a. in Hinsicht auf ordnungspolitische und Spielerschutzregelungen. Die anfallende, hohe Monopolrente wird in Form von Abgaben und Steuern wieder dem Staat zugeführt, wodurch die letztlich im Betrieb verbleibenden Profite mit denen im Fall einer Konkurrenzsituation vergleichbar oder sogar geringer sind. Im betrachteten Online-Segment in §12a Glücksspielgesetz werden in Österreich 40% Steuern, Abgaben und Lizenzen auf den BSE eingehoben.

Mit dem Erwerb der Lizenz gehen aber nicht nur die Rechte auf den Monopolmarkt und die Pflichten ordnungspolitischer und spielerschutzbezogener Verantwortung sowie einer hohen

Steuerleistung einher. Der Lizenznehmer muss auch vom Staat gegen Konkurrenz aller Art geschützt werden. Geschieht dies nicht, können sehr ungleiche Konkurrenten ebenfalls den Markt betreten.

Für den Staat und damit die Allgemeinheit kommt es durch diese neuen Anbieter aber zu schwerwiegenden Änderungen. Zunächst geht ein Teil des Marktumsatzes auf den hier nicht mit Glücksspielbezogenen Steuern belasteten neuen Anbieter über, wodurch die Steuereinnahmen und damit die Mittel für Good Causes sinken. Wesentlich schwerwiegender ist aber die Auswirkung auf die ordnungspolitische Situation im Staat. So gibt es nun einen Marktteilnehmer, dessen Tätigkeit nicht oder nur sehr beschränkt den zusätzlichen staatlichen Kontrollen – im Vergleich zu völlig außerhalb des Glücksspiels tätigen Unternehmen – unterliegt wie der Lizenznehmer. Es gibt keine Einschränkungen der Menge und Art des Marketings, keine Kontrolle der Einzahlungslimits für Spieler oder sonstiger Auflagen, wie sie mit den Einschränkungen durch Responsible Gaming Maßnahmen eines Monopolanbieters einhergehen.

Abgesehen von den ordnungspolitischen Problemen durch den geduldeten neuen Anbieter, kommt es auch auf dem Markt zu einigen umfangreichen ökonomischen Veränderungen. Der nicht-lizenzierte Anbieter wird zu Beginn seiner Tätigkeit versuchen, Kunden für sich zu gewinnen. Anhand der angebotenen Konditionen für Spiele zeigt sich, dass dieser Kampf um BSE nicht über die Take-Outs ausgefochten wird. So verfügt der lizenzierte Anbieter in Österreich über Take-Outs von etwa 4,2%, während Offshore Anbieter laut Recherche (siehe auch Abschnitte 0 und 4) etwa 4,4% einbehalten. Diese Beobachtung lässt sich zweifach begründen. Zum Einen lassen sich, wie zuvor bereits erwähnt, Kunden nur bedingt durch niedrigere Take-Outs zu mehr Spielen motivieren. Durch die niedrigeren Take-Outs würden daher letztlich nur niedrigere BSE erwirtschaftet werden. Zum Anderen besteht auch vordergründig kein Bedarf, den lizenzierten Anbieter zu unterbieten. Orientiert man sich an dessen Take-Outs, vermeidet man einen Wettbewerb entlang dieser Dimension und kann die steuerlichen Unterschiede in vollem Umfang in die Rohertragsmarge fließen lassen. In Österreich beträgt diese Differenz 40% des BSE, welche den nicht-lizenzierten Anbietern für andere Zwecke zur Verfügung stehen.

Die Frage, wie Kunden gewonnen werden können, wenn nicht über ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis ist nun auch beantwortbar: Die zusätzliche Rohertragsmarge, die dem nicht-lizenzierten Anbieter durch die geringeren Abgaben zur Verfügung steht, wird zumindest teilweise in das Marketing investiert. Der volkswirtschaftliche Nutzen von Marketing an sich ist vielfach umstritten, da nur die Nachfrage zwischen verschiedenen Anbietern verschoben wird, ohne zu echtem Wirtschaftswachstum zu führen (siehe etwa Han und Hong, 2010, oder grundlegendere Arbeiten wie Dixit und Stieglitz, 1977). In den meisten herkömmlichen Branchen kommt dem Marketing aber auch eine Rolle als Informant zu und ist auch wertschöpfend tätig, wodurch auch ein entsprechender ökonomischer Nutzen entsteht. Im Fall des Glücksspiels übernimmt das Marketing aber eine andere Rolle. Hier soll es nicht der

Umsatz- oder Gewinnsteigerung der Unternehmen dienen, sondern der Kanalisierung der Nachfrage. Mit anderen Worten: Der Spieltrieb der Kunden soll nicht ausgenützt, sondern auf geregelte Art und Weise unter ordnungspolitischer und spieterschutzorientierter Aufsicht bedient werden.

Die unter freiem Wettbewerb übliche Art und Intensität des Marketings lässt sich mit dieser Ausrichtung nicht in Einklang bringen. Der lizenzierte Glücksspielanbieter ist daher auch Einschränkungen unterworfen, der nicht-lizenzierte ist allerdings in großem Umfang frei in der Wahl der Mittel. Somit ist es auch erklärlich, dass in Österreich innerhalb von nur kurzer Zeit nicht-lizenzierte Unternehmen einen beträchtlichen Teil des online Glücksspiels für sich gewinnen konnten (laut Kreuzer Fischer & Partner, 2009, belaufen sich die BSE-Anteile der nicht-lizenzierten Marktteilnehmer auf etwa 45% des österreichischen online Marktes). Der Spielerschutz wird hierbei umgangen, die Nachfrage nach Glücksspiel nicht kanalisiert, sondern verstärkt.

Wird die im Vergleich zum Lizenznehmer zusätzliche Rohertragsmarge nicht für erhöhte Gewinnausschüttungen an die Spieler oder für das Marketing verwendet, bleiben neben Investitionen ins Firmenwachstum noch Gewinne für die Eigentümer. Letztlich ist es das Ziel der meisten Unternehmen, Gewinne zu erwirtschaften, was den größten Unterschied zu lizenzierten, klassischen Glücksspielunternehmen darstellt. An die Lizenz sind Bedingungen und Anreize geknüpft, die den Spielerschutz und die Ordnungspolitik zumindest zu einem guten Teil zu unternehmensinternen Zielen machen und damit dem Anbieter einen ökonomischen Anreiz verschaffen, sich entsprechend dieser rechtlichen und gesellschaftlichen Vorgaben zu verhalten.

Tabelle 2: Übersicht über die Unterschiede von lizenzierten und nicht-lizenzierten Glücksspielanbietern.

	Primäre Ziele	Verwendung der Überschüsse
Lizenziert	Kanalisierte Befriedigung des Spieltriebes	Finanzierung von Good Causes Beseitigung negativer Externalitäten
Nicht-lizenziert	Gewinnmaximierung Unternehmenswachstum	Gewinne Marketing sonst. Investitionen in Wachstum

Quelle: IHS.

Eine wichtige Frage aus ökonomischer Sicht ist die der langfristigen Stabilität einer Situation. Lange Zeit war das Glücksspielmonopol vergleichsweise einfach kontrollierbar. Seit das Internet exponentiell wächst, gibt es jedoch technische und soziale Veränderungen, die nicht vorhersehbar waren. Die Gesetzgebung ist daher gezwungen, außergewöhnlich rasch auf diese neuen Umstände zu reagieren. Als Beispiel seien hier der englische „Gambling Act of 2005“ und die Novelle des Glücksspielgesetzes aus dem Jahr 2010 genannt. In letzterer

wurden viele, teilweise seit Jahrzehnten nicht mehr angepasste, Regelungen überarbeitet. Trotz aller Anstrengungen kann man aber nur auf Entwicklungen reagieren, nachdem sie bereits geschehen sind. In den so entstandenen, verschieden schattierten Grauräumen konnten sich in der Zwischenzeit Anbieter etablieren, die nicht mit staatlichen Lizenzen versehen sind.

Obwohl die Rechtsprechung der EU sehr eindeutig erscheint, bleiben diese nicht-lizenzierten, grauen Anbieter ein beständiger Teil des Marktes. Letztlich muss sich jedoch ein Staat entscheiden, ob er die Lizenzen weiter vergeben und die Rechte der Inhaber durchsetzen will oder nicht. Eine reine Duldung zusätzlicher Anbieter kann keine stabile Lösung sein.

Eine strikte Vergabe und Kontrolle einer Monopollizenz könnte den ordnungspolitischen Idealzustand wieder herstellen. Dafür sind jedoch umfangreiche Maßnahmen gegen illegale Anbieter durchzusetzen, die, wie die Internetsperre, teilweise zwar sehr kontroversiell diskutiert werden, allerdings durchaus erfolgsversprechend sind und letztlich auch der Ordnungspolitik und damit der Gesellschaft zu Gute kommen.

Was geschieht jedoch im anderen Fall, wenn der nicht-lizenzierte Anbieter doch, auf welche Art auch immer, weiter anbieten kann oder darf? Zunächst muss dafür gesorgt werden, dass die steuerrechtlichen Unterschiede beseitigt werden. Eine Abgabendifferenz von 40% auf den BSE ist unter keinen Umständen tragbar und führt zu nichts Anderem als einem deutlich verzerrten Markt, der letztlich versagen muss. Eine Steuerharmonisierung ist daher unumgänglich. Die Frage ist, auf welcher Höhe das geschehen soll. Sollen beide Anbieter zu 40% besteuert werden? Aus ökonomischer Sicht spricht nichts Wesentliches dagegen. Teilt man einen ehemals monopolistischen Markt unter zwei Anbietern auf, halbieren sich die jeweiligen Umsätze unter der Annahme völlig identer Unternehmen. In der Realität ist diese Halbierung schon fast geschehen, da auf den lizenzierten Anbieter in Österreich nur noch etwa 55% des gesamten BSE entfallen. Allerdings verbleiben die restlichen 45% des BSE unbesteuert in den nicht-lizenzierten Unternehmen.

Es gibt aber noch einen wesentlichen Unterschied. Die Marketingmaßnahmen des nicht-lizenzierten Anbieters waren zumindest bis zum Zeitpunkt der „offiziellen Anerkennung“ wesentlich intensiver. Dadurch konnte er sich nicht nur Marktanteile des lizenzierten Anbieters sichern, sondern auch darüber hinaus noch Kunden erwerben, die mit ordnungspolitisch korrektem Marketing nicht ansprechbar gewesen wären. Es bleibt daher auch bei einer nachträglichen Anerkennung ein Vorteil für den neuen Anbieter, der seine Stellung auf Kosten des klassischen Anbieters und des Spielerschutzes deutlich verbessern konnte.

7. Szenario B: Teilliberalisierung

Dieser Abschnitt behandelt die Frage, wie ein online Glücksspielmarkt mit mehreren Lizenznehmern aussehen kann. Es handelt sich daher um eine Fortsetzung des vorigen Abschnittes unter der Annahme, dass der Staat nicht mehr zu einer konsequenten Monopollösung zurückkehrt, sondern mehrere Lizenzen vergibt.

England kann als Beispiel für ein solches Szenario dienen. Um die Abwanderung von Unternehmen zu verhindern, wurde der Steuersatz auf online-Glücksspiel auf 15% gesenkt. Der in England ausgesprochen prominente Anbieter William Hill ist aber dennoch, wie viele andere, in europäischen Off-Shore Staaten beheimatet, um mit den dortigen, noch geringeren Abgaben besser wirtschaften zu können.

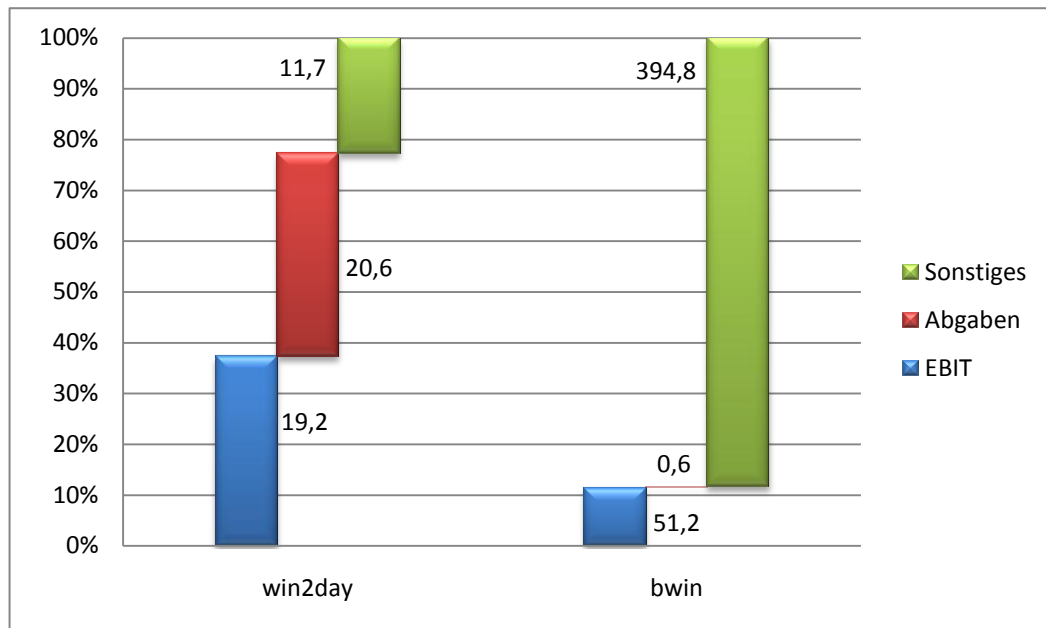
Der Abgabensatz von 15% im Gambling Act of 2005 wird daher mittlerweile von vielen Steuerexperten als zu hoch angesehen, um rein profitorientierte Unternehmen konsequent im Land zu halten (siehe etwa *onlineCasinoReports*, 2011, und *Tax News*, 2011). Der Steuerwettbewerb wird offenbar hart genug geführt, um auch die im Vergleich zu Österreichs 40% schon sehr moderaten britischen 15% Steuern als Nachteil zu sehen bzw. in der Steuerdiskussion als Nachteil anzuführen.

Wie plausibel sind die Angaben der Glücksspielanbieter bzw. das Verhalten von William Hill? Aus Gründen der Profitoptimierung sind natürlich weniger Abgaben stets die bessere Variante gegenüber mehr Abgaben. In der Begründung wird aber davon gesprochen, dass die Abgaben zu hoch sind, um den Unternehmen verlustfreies Wirtschaften zu ermöglichen. Laut *bwin Geschäftsbericht 2009* konnte das Unternehmen aus Sportwetten, Casino, Poker und sonstigen Onlinespielen einen BSE von 446 Mio. € lukrieren. Das EBIT belief sich dabei auf 51 Mio. €, was einer EBIT-Marge von 11,5% entspricht. Im selben Zeitraum konnte *win2day* trotz freiwilliger, strikter Spielerschutzmaßnahmen 37,3% EBIT Marge erzielen (19,2 Mio. € EBIT bei 51,5 Mio. € BSE).

Der wesentliche Punkt hierbei ist allerdings, dass die in Österreich zu leistenden 40% Abgaben auf den BSE und der Fixbetrag von 425.000 £ für die Lizenz in Gibraltar in dieser Rechnung bereits enthalten sind. Würde *bwin* zu denselben Konditionen wie *win2day* in Österreich anbieten, wäre die EBIT-Marge negativ, da von den 11,5% nochmals 40% Abgaben zu leisten wären, womit an ein gewinnbringendes Arbeiten nicht mehr zu denken ist. Anders herum formuliert würde *win2day* unter denselben Bedingungen wie *bwin* eine EBIT-Marge von 77,3% erzielen. Offenbar ist das profitorientierte Geschäftsmodell unter Konkurrenz tatsächlich nicht in der Lage, bei den gegebenen Abgaben ertragreich zu funktionieren. Einer der Gründe dafür liegt sicherlich in den deutlich höheren Marketingausgaben, die im freien Wettbewerb notwendig sind. Ob Marketing ökonomisch gesehen sinnvoll ist oder nicht, wird noch immer teils intensiv diskutiert. Einerseits ist zwar

die Marketingbranche wirtschaftlich und damit wertschöpfend tätig, andererseits werden durch Marketing aber nur Umsätze innerhalb eines Sektors verschoben. Wenn Marketing die Nachfrage im gesamten Markt erhöht, stellt sich noch immer die Frage, ob dies durch kanalisierende Information oder geschicktes Verändern der Kundenpräferenzen geschieht.

Abbildung 15: BSE und dessen Verwendung in Prozent und Mio. €. Abgaben sind bei win2day 40% des BSE und bei bwin ein fixer Betrag.



Quelle: Geschäftsberichte Lotterien Österreich und bwin, Berechnungen IHS.

In Abbildung 15 kann man die Unterschiede der Aufteilung des BSE sehr klar erkennen. Während bei bwin die sonstigen Kosten inklusive des Marketings dominieren, sind es bei win2day das EBIT und die für Good Causes verwendeten Abgaben.

Im Sinn der Ordnungspolitik dient das Marketing eines lizenzierten Anbieters in Österreich der Information der Kunden, um auf legale und sichere Weise die Nachfrage nach Glücksspiel zu befriedigen. Für einen rein profitorientierten Anbieter bestehen derartige Zwänge allerdings nicht. Er kann und muss gemäß seinem Auftrag versuchen, möglichst viel Umsatz und Gewinn zu erwirtschaften, sei es durch Abwerbung von Kunden von der Konkurrenz oder durch die Erschließung neuer Kundenkreise. Es ist zu bezweifeln, dass ein derart hoher Werbedruck in Einklang mit diversen in Europa geltenden Regelungen zu Responsible Gaming steht.

Ein weiterer, schon des Öfteren angesprochener Aspekt der Lizenzvergabe sind die Good Causes, welche mittels der Abgaben gefördert werden können. Stellte man diese in den Vordergrund des staatlichen Handelns, könnte man es auf den ersten Blick durchaus als

sinnvoll erachten, mehrere lizenzierte Anbieter auf einem Markt auftreten zu lassen. Aus den Erfahrungen Englands lässt sich ableiten, dass bei 40% Abgaben sicherlich keine weiteren Anbieter legal um Lizenzen ansuchen werden. Mit den Zahlen von Kreuzer Fischer & Partner, 2009 kann man zu den unten folgenden Szenariorechnungen gelangen.

7.1. Drei Teilszenarien

Momentan verfügt win2day über BSE von 50 Mio. Euro. Die Abgabe von 40% darauf beträgt dementsprechend 20 Mio. Euro. Weitere 40 Mio. Euro an BSE sind auf nicht-lizenzierte Anbieter verteilt, wodurch auch keine weiteren Abgabenleistungen anfallen. Tabelle 3 fasst dieses Szenario zusammen.

Tabelle 3: 2009 erzielte BSE und Abgaben.

	BSE	geleistete Abgaben 40%
win2day	50,0	20,0
Nicht in Ö-lizenzierte Anbieter	40,0	0,0
Summe	90,0	20,0

Quelle: Kreuzer Fischer & Partner, 2009, Berechnungen IHS.

Nun kann man annehmen, dass die Abgaben auf 20% des BSE gesenkt werden müssen, um zusätzliche Lizenznehmer ansprechen zu können. Weiters sei festgestellt, dass sich der Markt dadurch nicht vergrößert (siehe Abschnitt 7.2 für eine Besprechung der Argumente). Um die Lizenznehmer vor anderen Anbietern schützen zu können, unternimmt der Staat weitreichende Maßnahmen, die dazu führen, dass 90% (für die Höhe der Annahme siehe Abschnitt 8) des gesamten BSE an die legalen Anbieter fließen, erhält man das in Tabelle 4 links angeführte Szenario. Auf die Lizenznehmer entfallen 81 Mio. Euro BSE, wodurch 16,2 Mio. Euro an Abgaben entstehen. Das sind 81% des Wertes des Jahres 2009. Berechnet man, wie hoch die BSE sein müssen, um auf dieselben 20 Mio. Euro Abgabenleistung zu kommen, erhält man die Zahlen in den beiden rechten Spalten. Der dafür nötige BSE erhöht sich um 23,4% auf knapp über 111,1 Mio. Euro. Diese Erhöhung des BSE und die damit höchstwahrscheinlich verbundenen erhöhten Einsatzsummen sind kaum mit dem Gedanken des Spielerschutzes vereinbar.

Tabelle 4: BSE und Abgaben bei 20% Abgabenquote.

	BSE	theoretische Abgaben	BSE soll	theoretische Abgaben
win2day	50,0	10,0	61,7	12,3
Sonst. Lizenznehmer	31,0	6,2	38,3	7,7
Nicht in Ö-lizenzierte Anbieter	9,0	0,0	11,1	0,0
Summe	90,0	16,2	111,1	20,0

Quelle: Kreuzer Fischer & Partner, 2009, Berechnungen IHS.

Wie eingangs des Kapitels bereits erwähnt, verlangten die Anbieter für England eine Abgabenquote von 15% -- und selbst das war letztlich zu viel. Nimmt man an, dass diese 15% dennoch reichten, um zusätzliche Lizenznehmer zu finden und zu halten, würden sich die Zahlen in Tabelle 5 ergeben. Die Steuerleistung fiel auf 12,3 Mio. Euro, was nur noch 61% des ursprünglichen Wertes sind. Um auch hier wieder auf die vollen 20 Mio. Euro zu kommen, müsste sich der BSE des gesamten Marktes auf 148,1 Mio. Euro erhöhen – 64,5% mehr als im Jahr 2009. Hielte man die prozentuellen Take-Outs konstant, müssten sich die Einsätze daher um fast zwei Drittel gegenüber den aktuellen Werten erhöhen!

Tabelle 5: BSE und Abgaben bei 15% Abgabenquote.

	BSE	theoretische Abgaben	BSE soll	theoretische Abgaben
win2day	50,0	7,5	82,3	12,3
Sonst. Lizenznehmer	31,0	4,7	51,0	7,7
Nicht in Ö-lizenzierte Anbieter	9,0	0,0	14,8	0,0
Summe	90,0	12,2	148,1	20,0

Quelle: Kreuzer Fischer & Partner, 2009, Berechnungen IHS.

Bei der Vergabe mehrerer Lizenzen ergibt sich zudem das Problem, dass die dann legal auftretenden Anbieter noch immer zueinander in Konkurrenz stehen. Eine Folge davon sind die im Vergleich zum Einzellizenznehmermodell höheren Marketingausgaben – sei es durch klassische Werbung, Sonder- und Lockangebote oder sonstige Maßnahmen. Diese sollten ebenso einer Kontrolle unterzogen werden wie Einsatz- oder Verlustlimits der Kunden, wobei hier ein unternehmensübergreifendes Überprüfen notwendig ist, damit nicht ein Kunde bei mehreren Anbietern separate Limits hat, die in Summe um ein Vielfaches höher sind, als für den Kunden verträglich ist.

Diese Überwachung ist nur bei einer eingeschränkten Zahl an Anbietern möglich. Ein generelles Öffnen des Marktes, wobei Unternehmen nach Belieben Lizenzen erwerben und

wieder abgeben können, verhindert jede staatliche Kontrolle. Die Zahl der Lizenznehmer und die Lizenznehmer selbst müssen daher auch langfristig konstant gehalten werden, was nur dann möglich ist, wenn nicht jeder, der um eine Lizenz ansucht, diese auch erhält. Es muss eine strikte Höchstzahl an Lizenzen geben, die garantiert, dass alle Unternehmen kontrolliert werden können und nur solche Unternehmen lizenziert werden, die allen Kriterien entsprechen sowie ein Maximum an Kooperationsbereitschaft auf den Gebieten Spielerschutz und Ordnungspolitik an den Tag legen.

7.2. Vergrößerung der BSE-Summe durch Liberalisierung

Die Hauptidee eines liberalisierten Glücksspielmarktes ist, durch die erhöhte Konkurrenz auch die Höhe der Glücksspielabgaben zu erhöhen. So positiv man das für die Good Causes auch sehen mag, aus spielerschutzbezogener Sicht und aus ordnungspolitischen Gründen ist eine Erhöhung des BSE durch höhere Einsatzsummen – eine Erhöhung der prozentuellen Take-Outs widerspricht dem Gedanken der Konkurrenz und wird auch sonst nicht praktikabel sein – ausgesprochen problematisch. Dennoch soll kurz hinterfragt werden, wie weit man den österreichischen Markt noch erweitern kann. Die Argumentation verläuft in weiten Teilen entlang MECN, 2010.

Zuerst muss man hierbei beachten, dass man nicht nur die legalen, sondern alle BSE eines Marktes summiert. In den Tabellen in Abschnitt 7.1 wird die Größe des Gesamtmarktes stets mit 90 Mio. Euro angegeben, ungeachtet der Aufteilung in legal und illegal. Eine Lizenzierung eines zuvor nur geduldeten Anbieters wirkt sich zunächst nicht auf den Markt aus²⁰ – nur auf die Steuereinnahmen.

Dieses Argument birgt gleich das nächste in sich. Da es das nicht-lizenzierte Angebot auf dem Markt ja bereits gibt, hat offenbar auch schon eine Marktdurchdringung stattgefunden. Österreich kann daher als bereits entwickelter Markt angesehen werden – auch wenn diese Entwicklung im Graubereich oder der Illegalität stattgefunden hat. Die Barriere, die ein beliebiges Unternehmen überwinden muss, um in Österreich anbieten zu können, ist offenbar ausgesprochen gering. Da weder IP- noch Payment-Blocking durchgeführt wird, muss schon der Anbieter selbst Sorge tragen, dass er keine Kunden aus Österreich auf seinem Server akzeptiert. Fällt daher der nur geringe Widerstand eines Lizenzerwerbs, ist auch nur bedingt mit zusätzlichem Angebot zu rechnen. Und ob durch mehr Angebot auch die Nachfrage und damit der BSE des gesamten Marktes steigt, ist noch weniger gewiss.

²⁰ Natürlich kann man damit rechnen, dass die Nachfrage nach dem nun lizenzierten Angebot anders ist als zuvor, für die Verbuchung der BSE als „auf dem Markt vorhanden“ oder „nicht vorhanden“ spielt das aber keine Rolle.

Denkt man sich nun in die Lage eines Anbieters, so ist es zwar durchaus profitabel, auf einem Markt wie in Österreich 2009 geduldet zu werden, eine Lizenz zu erwerben könnte sich aber als weniger attraktiv herausstellen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Wie bereits besprochen sind die Lizenzgebühren allgemein und in Österreich auch nach einer kräftigen Senkung nicht für alle Unternehmen bezahlbar. bwin verfügt beispielsweise über nur etwa 11% EBIT-Marge und Recherchen (siehe Abschnitte 0 und 4) haben eine durchschnittliche EBIT-Marge von 22% bei Offshore-Anbietern ergeben. Hier bleibt nach der Entrichtung von Lizenzgebühren wie in Österreich oder auch nur wie in England kein großer Spielraum mehr. Zudem werden dem Anbieter auch noch Einschränkungen im Marketing und Auflagen für Spielerschutz und Ordnungspolitik auferlegt. Diese Restriktionen können nur unangenehm und teuer sein, allerdings auch das Geschäftsmodell soweit behindern, dass zusammen mit den Lizenzkosten ein Lizenzerwerb nicht mehr möglich ist. Die Anwesenheit von nur geduldeten Anbietern und deren Beteuern, Lizenzen erwerben zu wollen, bedeuten daher nicht, dass dies bei einer Ermöglichung auch geschehen wird.

Als Beispiel für eine Marktausdehnung nach einer Liberalisierung wird oft Italien herangezogen. Hier wurden allerdings tatsächlich nur die legal erwirtschafteten BSE bekannt gegeben, was zusammen mit dem Start des Marktes im Jahr 2008 natürlich zu enormen „Zuwächsen“ führt. Außerdem konnte vor 2008 durch effizientes IP-Blocking der illegale Markt deutlich eingeschränkt werden, wodurch einerseits die vorhandene Nachfrage weder kanalisiert noch ausgeschöpft wurde und andererseits nach 2008 das Ansteigen auf das natürliche Nachfrageniveau als Erfolg der Liberalisierung interpretiert wurde. Weiters fasste in diesem Zeitraum auch der große Pokerboom in Italien Fuß, um den der Effekt der Liberalisierung ebenfalls zu bereinigen ist.

In MECN 2010 wird auf Seite 14 angeführt, dass viele große Unternehmen zumindest in den USA ihre Kapazitäten nicht ausnützen können. Obwohl die Verteilung der Fixkosten auf möglichst viele Spiele darunter leidet, sind diese Anbieter nicht in der Lage, weitere BSE für sich gewinnen zu können. Das Limit der Märkte kann daher mittlerweile durchaus erreicht worden sein, auch wenn einzelne Staaten oder Spiele noch Wachstumspotenzial haben.

Aus all diesen Gründen heraus ist die Annahme, dass eine Öffnung des Marktes in Österreich zu höheren BSE führt, zweifelhaft. Geschieht dies dennoch und vergibt der Staat eine vorgegebene Anzahl an zusätzlichen Lizenzen, stellt sich noch die Frage wie viele. Wäre eine ausreichend oder soll man gleich 20 vergeben? Dieses Problem ist sowohl ökonomisch als auch juristisch unbeantwortbar. Jede Abweichung vom Modell eines einzigen Anbieters hin zu einer anderen konstanten Zahl ist arbiträr und kann durch keine Berechnungen allgemeingültig gerechtfertigt werden. Es gibt keinen Beweis, warum ein System mit fünf Lizenzen besser oder schlechter ist als eines mit sechs. Diese Beliebigkeit führt sofort zu einer möglichen Hinterfragung und Angreifbarkeit der Regelung. Ein System mit einem einzigen Lizenznehmer hingegen nimmt juristisch und ökonomisch eine Sonderstellung ein, welche nachvollziehbare Vorteile für die Gesellschaft mit sich bringt. Es

soll daher im folgenden Abschnitt 8 dieser Fall noch einmal genauer untersucht werden – dieses Mal aber unter einer der Annahmen, die bereits in Abschnitt 7 getroffen wurden, nämlich der funktionierenden Abschirmung des Lizenznehmers gegen Anbieter von außen.

8. Szenario C: Konsequentes Monopol

In diesem Kapitel wird eine langfristige Alternative zum Modell aus Abschnitt 6 präsentiert. Dort wurde der aktuelle Zustand des österreichischen Marktes dargestellt, wo ein Lizenznehmer auf einen *de jure* illegalen, aber geduldeten Anbieter trifft. Es soll hier errechnet werden, wie die Situation aussähe, wenn der Markt sehr gut gegen unlizenzierte Anbieter abgeschirmt werden würde. Dies entspräche dem Zustand einer konsequenten Umsetzung des österreichischen und europäischen Rechts, wie es bereits in Frankreich oder Norwegen entsprechend den dortigen Gesetzen geschieht bzw. bis 2008 in Italien bereits praktiziert wurde. Abgesehen von der Verpflichtung des Staates seinen Bürgern gegenüber, die beschlossenen Gesetze auch zu vollstrecken, geht mit dem Erwerb der Lizenz auch das Recht einher, vor nicht-lizenzierte Konkurrenz geschützt zu werden. In diesem Abschnitt wird untersucht, was geschähe, würde der Bund dieser doppelten Schutzverpflichtung konsequent nachkommen.

Wie wird der Markt reagieren, wenn ein Großteil des BSE wirklich durch den Lizenznehmer erwirtschaftet werden? Die beiden Extremsituationen lassen sich wiederum durch Szenarien abbilden. In der unrealistischen, kleinen Variante nimmt man an, dass der Lizenznehmer seine BSE nicht erhöhen kann. Der Marktumsatz nimmt dann solange ab, bis in Summe 55,5 Mio. Euro BSE am Markt verfügbar sind und wovon, entsprechend der Annahme, 90% oder 50 Mio. Euro an den Lizenznehmer entfallen. In diesem, in Tabelle 6 in den beiden linken Ergebnisspalten dargestellten, Fall werden wie im Jahr 2009 Glücksspielabgaben in der Höhe von 20 Mio. Euro geleistet, das Marktvolumen sinkt allerdings um 39% auf 55,5 Mio. Euro.

Als Untergrenze für die Berechnungen ist dieser Fall brauchbar. Es erscheint aber nur wenig plausibel, dass ein Großteil aller Kunden, die zuvor bei nicht-lizenzierten Anbietern gespielt haben, nun überhaupt keine Nachfrage mehr zeigen und die anderen weiterhin bei illegalen Anbietern verbleiben. Subjektive Vorbehalte gegen den Lizenznehmer kommen vereinzelt sicherlich vor²¹ und führten in der Vergangenheit vermutlich auch zu einer Abwanderung zum damals geduldeten nicht-lizenzierten Anbieter. Ohne diesen können diese Aversionen aber kaum so stark sein, dass das gesamte Angebot des nunmehrigen *de facto* Monopolisten ignoriert wird.

²¹ Diese können durch die Staatsnähe, befürchtete Datenweitergabe an das Finanzamt/-ministerium, die Einzahlungslimits, einen befürchteten Anonymitätsverlust oder fehlende Sympathie begründet sein.

Tabelle 6: Zwei Extremszenarien für BSE und Abgaben bei 40% Abgabenquote sowie einem weitgehend abgeschotteten Monopolmarkt.

	BSE	theoretische Abgaben	BSE	theoretische Abgaben
win2day	50,0	20,0	81,0	32,4
Nicht in Ö-lizenzierte Anbieter	5,5	0,0	9,0	0,0
Summe	55,5	20,0	90,0	32,4

Quelle: Kreuzer Fischer & Partner, 2009, Berechnungen IHS.

Das zweite Extremszenario besteht im Konstant-Halten der BSE und in der Übernahme von 90% dieser BSE durch den Monopolisten. Die erwähnten subjektiven Gründe führen noch immer dazu, dass die restlichen 10% des BSE bei anderen Anbietern nachgefragt werden, aber der Großteil wechselt zum Lizenznehmer. In diesem Fall bleibt die Summe aller BSE am Markt bei 90 Mio. Euro wie im Jahr 2009, die Glücksspielabgaben steigen allerdings um 62% auf 32,4 Mio. €.

Diese beiden Fallanalysen zeigen, dass die Durchsetzung der Lizenznehmerschutzes wie folgt wirken kann:

- Die gesamten BSE am Markt werden gesenkt, die Steuerleistungen bleiben ident zu 2009. Aus ordnungspolitischer und spielerenschutzbezogener Sicht ist dies das Optimum, während die Good Causes weiterhin genauso finanziert bleiben wie 2009.
- Die gesamten BSE am Markt bleiben gleich hoch wie 2009, während die Steuereinnahmen substantiell erhöht werden. Dieser, realistischere, Fall dient einerseits den Good Causes durch die höheren Steuereinnahmen und andererseits auch der Ordnungspolitik und dem Spielerschutz durch die Einbindung fast aller Kunden in das ständig kontrollierte System des einzigen lizenzierten Anbieters.

Man kann natürlich noch überlegen, wie ein durch die neu eingeführten Regelungen verunsicherter Kundenkreis reagieren könnte. Aus irrationaler Angst vor Internetüberwachung oder Protest gegen IP- oder Payment-Blocking kann man vermuten, dass die gesamten BSE des Marktes reduziert werden. In dieser Studie wird mit einer Annahme von um 10% verringerter BSE gearbeitet. Die danach verbleibenden 81 Mio. Euro entfallen wieder zu 90% auf den Lizenznehmer. Die resultierenden Zahlen sind in Tabelle 7 dargestellt.

Tabelle 7: BSE und Abgaben bei 40% Abgabenquote sowie einem weitgehend abgeschotteten Monopolmarkt mit einem BSE-Rückgang um 10%.

	BSE	theoretische Abgaben
win2day	72,9	29,2
Nicht in Ö-lizenzierte Anbieter	8,1	0,0
Summe	81,0	29,2

Quelle: Kreuzer Fischer & Partner, 2009, Berechnungen IHS.

Durch das Wechseln der meisten Kunden in das kontrollierte Gebaren des Lizenznehmers sowie die hier zusätzlich noch auftretende Verringerung der BSE-Summe kommt es zu einer eindeutigen Verbesserung bei ordnungspolitischen und spieterschutzbezogenen Aspekten. Obwohl weniger gespielt wird und obwohl – oder besser „weil“ – keine Konkurrenz herrscht, steigen die Steuereinnahmen im Vergleich zu denen von 2009 noch immer um 46% an. Dadurch kommt es entlang aller ökonomischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Dimensionen zu substantziellen Verbesserungen.

9. Zusammenfassung Markteigenschaften und Szenarien

Um die ökonomischen Probleme vollständig zu verstehen, ist es notwendig, den Unterschied zwischen den klassischen Glücksspielen und den normalen Glücksspielanbietern zu sehen. Ursprünglich waren Lotterien gedacht, sogenannte Good Causes finanzieren zu können. In Österreich ist dies vor allem der Sport, es kommt jedoch auch ein Teil der Einnahmen durch das Bundesbudget wieder der gesamten Bevölkerung zu Gute. Um diesen Auftrag umsetzen zu können, wird der klassische Anbieter vom Staat mit einer Glücksspiellizenz versehen, die es ihm erlaubt, in einem geschützten Monopol tätig zu werden. Die Monopolrente wird danach durch Abgaben, Lizenz- und Konzessionsgebühren abgeschöpft und an die Good Causes weiter geleitet. Der Lizenznehmer wird dabei strikten Regelungen und Kontrollen unterworfen, um Spielerschutz und Ordnungspolitik zu einem unternehmensinternen Ziel zu machen (Internalisierung externer Zielsetzungen). Dem gegenüber stehen Glücksspielunternehmen, die einzig die Gewinnmaximierung verfolgen.

Im letzten Jahrzehnt ist der Markt des Onlineglücksspiels exponentiell gewachsen und hat sich mittlerweile zu einem wichtigen Standbein des österreichischen Glücksspielmarktes entwickelt. Allerdings lässt sich durch einige Eigenschaften des Internets (Transparenz des Serverstandortes, weltweite Abrufbarkeit von Inhalten) dieser Markt besonders schwer kontrollieren und regulieren.

In Österreich verfügen die Österreichischen Lotterien (ÖLG) über die Lizenz für das Onlineglücksspiel, wofür 40% der BSE an den Bund zu zahlen sind. Allerdings gibt es neben dem Lizenznehmer noch eine größere Anzahl weiterer Anbieter, die nicht gehindert werden in Österreich anzubieten. Dadurch kommt es zu einem gleichzeitigen Auftreten von lizenzierten und geduldeten, nicht-lizenzierten Anbietern, die teils sehr unterschiedliche Ziele verfolgen, die Finanzierung der Good Causes unterwandern und zudem auch auf dem Markt durch die völlig unterschiedliche Besteuerung für ein Ungleichgewicht sorgen.

Die Aufgaben, die der Bund dem Lizenznehmer überantwortet hat, können daher nicht mehr vollständig erfüllt werden, da ein Teil der Nachfrage zu nicht-lizenziertem Angebot wechselt. Ein weiterer Punkt sind die Einnahmen für die Good Causes, die durch die weit weniger besteuerten nicht-lizenzierten Unternehmen weit weniger gefördert werden können. Im Jahr 2009 flossen 20 Mio. € von win2day an den Bund, was 40% der 50 Mio. € BSE entspricht. Weitere 40 Mio. € an BSE von nicht-lizenzierten Anbietern verbleiben unbesteuert.

Gäbe der Bund mehrere Lizenzen von Onlineglücksspiel zu denselben Konditionen wie für win2day aus, würde sich am Markt nichts ändern, da die Rohertragsmargen der nicht-lizenzierten Konkurrenten zu klein sind, um sich 40% zusätzliche Abgaben leisten zu können. Im UK wanderten trotz nur 15% Abgaben etliche Unternehmen ab.

Nimmt man nun als erstes Alternativszenario an, dass die Abgabenquote dennoch auf 20% für alle lizenzierten Anbieter gesenkt wird und dadurch 90% der im Jahr 2009 verzeichneten, legalen oder illegalen, BSE einer Versteuerung zugeführt werden können, ergeben sich Gesamtabgaben in der Höhe von 16,2 Mio. € – um knapp 4 Mio. € weniger als im Jahr 2009. Muss man die Abgabenquote wie in England gar auf 15% senken, sinken die Abgaben auf 12,2 Mio. €. Um wiederum auf den Wert von 2009 zu kommen, müsste man die BSE bzw. Einsatzsumme um 64,5% steigern, was einer Erhöhung um fast 2/3 entspricht und Suchtprävention unmöglich macht. Zudem stellt sich die Frage, ob eine Markterweiterung überhaupt möglich wäre, da der österreichische online Glücksspielmarkt bereits seit langem legal und illegal scharf umworben wird.

Was geschieht, wenn sich gegenüber 2009 nur ändert, dass der Bund die Rechte des einzelnen Lizenznehmers effizient schützt? Letzterer übernimmt durch die Konzession nicht nur Pflichten gegenüber dem Bund und der Gesellschaft, er muss von diesen auch die Möglichkeit erhalten, diesen Pflichten entsprechend nachzukommen. Im ersten der beiden Extremszenarien bleiben die Einnahmen für Good Causes bei 20 Mio. €, das gesamte Marktvolumen der BSE und damit die Einsätze würden aber auf 55,5 Mio. € sinken. Im zweiten Szenario käme es zu einem Anstieg der Einnahmen für Good Causes auf 32,4 Mio. €, während das gesamte Volumen bei den 90 Mio. € des Jahres 2009 verbleibt. Diese beiden Extremfälle sind im Vergleich zum *Status Quo* des Jahres 2009 einmal sehr gut für den Spielerschutz und indifferent für die Einnahmen bzw. umgekehrt. Vermutlich wird

bei einer Realisierung ein Szenario zwischen den beiden zustände kommen, was sowohl den Good Causes, als auch dem Spielerschutz zu Gute kommt.

10.Literatur

Cybercriminalité des Jeux en Ligne, Livre Blanc du CERT-LEXSI, Juli 2006, LABORATOIRE D'EXPERTISE EN SECURITE INFORMATIQUE.

Dixit, Avinash und Stiglitz, Joseph, 1977: „Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity“, The American Economic Review, 1977, 67, Seiten 297 bis 308.

GBGC - Global Betting and Gaming Consultancy, The Global Gambling Report 2005 und 2009.

Grohall, Günther, Berger, Johannes und Berrer, Helmut, 2006: „Mikroökonomische Untersuchung der Kooperation der Österreichischen Lotterien GmbH und der Casinos Austria AG“, Projektbericht, Institut für Höhere Studien, Wien, 2006.

Grohall, Günther, Kuschej, Hermann, 2010, Der Glücksspielmarkt in Österreich Vergleichende Kosten-Nutzen-Analyse, Wien 2010.

Grünbuch – Online Glücksspiele im Binnenmarkt, 2011, Europäische Kommission.

Han, Lu und Hong, Seung-Hyun, 2010: „Testing Cost Inefficiency under Free Entry in the Real Estate Brokerage Industry“, Working Paper, University of Toronto, University of Illinois at Urbana-Champaign, Dezember 2010.

Kreutzer Fischer & Partner, Glücksspiel und Sportwetten in Österreich 2009, Wien 2009.

Mason, Paul M., Steagall, Jeffrey W., und Fabritius, Micheal M., 1997: „The Elasticity of Demand for Lotto Tickets and the Corresponding Welfare Effects“, Public Finance Review, Volume 25, Nr. 5.

MECN, 2010: „Online Gambling Trends - 2010/2011 The guide to the future of online gambling“, MECN Media & Entertainment Consulting Network, London München, Juni 2010.

onlineCasinoReports, 2011: Webpage von onlineCasinoReports, <http://www.onlinecasinoreports.com/news/theheadlines/2009/3/8/questioning-uk-gambling-tax.php>, abgefragt im März 2011.

RGA – Remote Gambling Association 2010: Fair, honest, safe and fun. The case for cross border gambling in the European Union, S. 4
http://www.rga.eu.com/data/files/a4_fair_honest_safe_fun_v3.pdf, abgefragt im März 2011.

Tax-News, 2011: Webpage von Tax-News:

http://www.tax-news.com/archive/story/UK_Gaming_Tax_Too_High_Experts_Warn_xxxx26769.html

abgefragt im März 2011.

Wang, Jen-Hung, Tzeng, Larry Y., und Tien, Junji, 2006: „Willingness to pay and the Demand for Lotto“, Applied Economics, 38, 10, Seiten 1207-1216.

11. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Alderney - Lizenzabgaben bemessen am (Bruttospielertrag) BSE	21
Tabelle 2: Übersicht über die Unterschiede von lizenzierten und nicht-lizenzierten Glücksspielanbietern.....	32
Tabelle 3: BSE und Abgaben 2009.	36
Tabelle 4: BSE und Abgaben bei 20% Abgabenquote.....	37
Tabelle 5: BSE und Abgaben bei 15% Abgabenquote.....	37
Tabelle 6: Zwei Extremszenarien für BSE und Abgaben bei 40% Abgabenquote sowie einem weitgehend abgeschotteten Monopolmarkt.	41
Tabelle 7: BSE und Abgaben bei 40% Abgabenquote sowie einem weitgehend abgeschotteten Monopolmarkt mit einem BSE-Rückgang um 10%.....	42

12. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Summe der globalen Bruttospielerträge der Jahre 2007 bis 2009 nach Regionen.	9
Abbildung 2: Summe der globalen Online- Bruttospielerträge der Jahre 2007 bis 2009 nach Regionen nach GBGC.	11
Abbildung 3: Summe der globalen Online- Bruttospielerträge der Jahre 2007, 2008 und Prognose für 2012 nach H2 Gambling Capital.	11
Abbildung 4: Regionaler Anteil BSE online an BSE insgesamt (2007-2009)	12
Abbildung 5: Steuern, Abgaben, Charity aus Glücks- und Wettspiel insgesamt - Anteil an BSE insgesamt (2004)	13
Abbildung 6: Bruttospielerträge des Jahres 2009 von in RGA und EGBA organisierten Online-Anbietern in alphabetischer Reihenfolge.	16
Abbildung 7: Summe der Bruttospielerträge des Jahres 2009 von RGA und EGBA Online-Anbietern.	17
Abbildung 8: BSE von RGA und EGBA Online-Anbietern differenziert nach Gaming und Wetten 2009.	18
Abbildung 9: RGA und EGBA Online-Anbieter differenziert dem Ort der Lizenz 2010.	22
Abbildung 10: RGA und EGBA Anbieter - Lizenzabgaben und Anteile differenziert nach Ort der Lizenz 2009.	23
Abbildung 11: RGA und EGBA Anbieter - BSE und Lizenzabgaben je Lizenznehmer nach Ort der Lizenz 2009.	24
Abbildung 12: BSE und sonstige Wettgebühren von RGA und EGBA Anbietern (Auswahl) 2009.	25
Abbildung 13: BSE und Spielabgaben – Vergleich Klassische Lotterien (EU 27) mit RGA/EGBA –Online-Anbieter 2009.	26
Abbildung 14: Anteile an Summe der BSE und Spielabgaben – Vergleich Klassische Lotterien (EU 27) mit RGA/EGBA –Online-Anbieter 2009.	26
Abbildung 15: BSE und dessen Verwendung in Prozent und Mio. €. Abgaben sind bei win2day 40% des BSE und bei bwin ein fixer Betrag.	35

Autoren: Günther Grohall, Hermann Kuschej

Titel: Good Causes oder High Profits – Unterschiedliche Geschäftsmodelle und gesellschaftliche Verantwortung am Online-Glücksspielmarkt

Projektbericht / Research Report

© 2011 Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
