

Eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse  
des gewerblichen Geld-Gewinnspiels  
für die Bundesrepublik Deutschland

Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten

ausgearbeitet für

Die Deutsche Automatenwirtschaft

Berlin

vom

Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren

Prof. Dr. Reiner Clement

Prof. Dr. Wiltrud Terlau

August 2011

Inhaltsverzeichnis	Seite
Management Summary	4
Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	7
<b>1 Einleitung</b>	<b>9</b>
1.1 Soziale Kosten des Tabak-, Alkohol und Glücksspiel- konsums in Deutschland – eine unterschätzte Dimension?	9
1.2 Aufgabenstellung	13
1.3 Aufbau und Vorgehensweise	16
<b>2 Grundlegende Konzepte und Begriffe</b>	<b>17</b>
2.1 Konzept der sozialen Kosten und Erträge	17
2.2 Glücksspiele als demeritorisches Gut	22
2.3 Bewertungsverfahren von Kosten und Nutzen	27
<b>3 Methodischer Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen des Glücks- und Geld-Gewinnspiels</b>	<b>36</b>
3.1 Kosten des Glücksspiels	39
3.1.1 Private Kosten – Wie rational sind Glücksspielkonsumenten?	40
3.1.2 Pathologisches Spiel	44
3.1.3 Soziale Kosten	53
3.2 Glücksspiel als Freizeitbeschäftigung – Beispiele für Nutzenaspekte	57
3.2.1 Privater Nutzen – Spielfreude und Unterhaltung	57
3.2.2 Externe und soziale Nutzenkategorien – Umsatz, Beschäftigung und Steuern	60
3.3 Probleme der Beurteilung von (Netto-)Wohlfahrtseffekten	67
3.3.1 Konzeptioneller Rahmen und Referenzsystem	69
3.3.2 Zurechenbarkeit und Einbeziehung von Kosten und Nutzen	71
3.3.3 Kausalitäten und Komorbiditäten	73
3.4 Zwischenfazit	75

<b>4</b>	<b>Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse des gewerblichen Geld-Gewinnspiels für die Bundesrepublik Deutschland</b>	<b>78</b>
4.1	Pathologisches Spielverhalten in Deutschland	79
4.1.1	Pathologisches und problematisches Spiel in Deutschland –Ergebnisse repräsentativer Studien	79
4.1.1.1	Kennziffern zu Spiel- und Bevölkerungsrisiken einzelner Glücksspielprodukte	84
4.1.1.2	Inanspruchnahme der Suchtberatung	86
4.1.2	Marktanteile und Glücksspielsucht - ein komparativer Vergleich alternativer Spielformen	88
4.1.2.1	Ausgabenverhalten und Erlösanteile pathologischer Spieler	88
4.1.2.2	Pathologie-Potenzial-Betrachtung von Glücksspielangeboten	92
4.1.2.3	Pathologie-Potential-Koeffizienten	95
4.1.3	Schlussfolgerungen	101
4.2	Kosten des gewerblichen Geld-Gewinnspiels	103
4.2.1	Private Kosten	103
4.2.2	Externe Kosten und soziale Kosten des Glücksspiels	105
4.2.2.1	Direkte Kosten	107
4.2.2.2	Indirekte Kosten	110
4.2.3	Zwischenfazit	111
4.3	Nutzen des gewerblichen Geld-Gewinnspiels	112
4.3.1	Privater Nutzen – Spielfreude und Unterhaltung	114
4.3.2	Gewerbliches Geld-Gewinnspiel als Teil der Freizeitwirtschaft	115
4.4	Dimensionen einer Kosten-Nutzen-Analyse	121
4.4.1	Qualitative Betrachtung	121
4.4.2	Versuch einer Quantifizierung	128
<b>5</b>	<b>Schlussfolgerungen</b>	<b>137</b>
<b>6</b>	<b>Impressum</b>	<b>139</b>

## Management Summary

Die Notwendigkeit von Kosten-Nutzen-Analysen im Kontext von Glücksspielen in Deutschland ist erkannt. Dazu zählen Schätzungen über vorteilhafte sozioökonomische Auswirkungen des Glücksspiels (z.B. Steuereinnahmen, Schaffung von Arbeitsplätzen) und auch fundierte Angaben zu den volkswirtschaftlichen Kosten des pathologischen Glücksspiels.

Die bisher vorliegenden Arbeiten beschränken sich weitgehend auf die Erfassung der sozialen Kosten des Glücksspiels. Auf internationalen Standards basierende Berechnungen zeigen, dass die direkten und indirekten Kosten des pathologischen Glücksspiels in Deutschland mit geschätzten 300 – 600 Mio. € weit unter jenen Wohlfahrtskosten liegen, welche durch Alkohol- und Tabakmissbrauch entstehen. Letztere liegen mindestens bei 40 Mrd. €.

Eine Pathologie-Potenzial-Betrachtung bezogen auf Geld-Gewinn-Spiel-Geräte (GGSG) zeigt, dass 1% Marktanteil bezogen auf die Bruttospielerträge durchschnittlich 0,79% aller pathologischen Spieler in Deutschland bindet. In einer monetären Interpretation werden bei GGSG je 100 Mio. € Bruttospielertrag 0,9% Anteil an pathologischen Spielern gebunden. Bei den Spielbanken liegt dieser Wert bei 2,56% und bei Online-Spielen sogar bei 6,67%, so dass GGSG als weniger suchtfördernd erscheinen.

Die auf das gewerbliche Geld-Gewinnspiel entfallenden sozialen Kosten betragen zwischen 225 – 300 Mio. € jährlich. Eine Einbeziehung von bewertbaren Nutzenaspekten ergibt in Relation zu den sozialen Kosten einen deutlichen Überhang. Die quantifizierbaren Nutzen liegen mit mindestens 1,37 Mrd. € etwa viereinhalb bis sechs Mal höher als die bewertbaren Kosten.

Auch die Betrachtung anderer Perspektiven zeigt, dass das gewerbliche Geld-Gewinnspiel in Deutschland keine Netto-Wohlfahrtsverluste zeitigt. Dazu zählen:

- Der Vergleich von privaten Ausgaben der Freizeitspieler (Spielfreude) und der pathologischen Spieler.
- Die Einbeziehung von intangiblen Kosten im Umfeld der vom pathologischen Glücksspielverhalten betroffenen Individuen.

Selbst sehr konservative Überlegungen zeigen eine mindestens ausgeglichene Kosten-Nutzen-Bilanz für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel. Risikofaktoren bezogen auf das pathologische Glücksspiel sind wahrscheinlich eher Personen als Spielformen zuzuordnen. Zur Reduzierung der daraus resultierenden sozialen Kosten gibt es eine Vielzahl von effektiven Maßnahmen, die direkt auf die Gruppe der pathologischen Glücksspieler abzielen. Auf diese Weise bliebe das Prinzip der Konsumentensouveränität für Freizeitspieler gewahrt, deren Spielaktivitäten keine sozialen Kosten verursachen.

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1:	Soziale Kosten des Tabak- und Alkoholkonsums in Deutschland (2010)	10
Abbildung 1.2:	Aufbau der Studie	16
Abbildung 2.1:	Produktions- und Konsumexternalitäten	18
Abbildung 2.2:	Private, externe und soziale Kosten bzw. Nutzen	19
Abbildung 2.3:	Negative externe Effekte im Produktionsprozess	20
Abbildung 2.4:	Positive externe Effekte	22
Abbildung 2.5:	Staatliche Eingriffe und (de-)meritorische Güter	24
Abbildung 2.6:	Maßnahmen zur Reduzierung des Glücksspielkonsums	25
Abbildung 2.7:	Bewertungsverfahren im Kontext von Kosten-Nutzen-Betrachtungen	28
Abbildung 2.8:	Kosten-Nutzen-Betrachtung	29
Abbildung 2.9:	Arbeitsschritte der Kosten-Nutzen-Analyse	32
Abbildung 3.1:	Sozio-ökonomischer Rahmen zur Bewertung des Glücksspiels	37
Abbildung 3.2:	Grundkategorien der Kosten-Nutzen-Analyse von Glücksspielen	38
Abbildung 3.3:	Kostenkategorien von Glücksspielen	39
Abbildung 3.4:	Beispielhafte Definition von privaten und sozialen Kosten	41
Abbildung 3.5:	(Ir-)Rationales Spielverhalten und soziale Kosten	42
Abbildung 3.6:	Spielertypologien	45
Abbildung 3.7:	Inzidenz- und Prävalenzrate des Spielverhaltens	49
Abbildung 3.8:	Soziale Kostenkategorien des Glücksspiels	54
Abbildung 3.9:	Privater Nutzen des Glücksspiels als Form der Freizeitbeschäftigung	59
Abbildung 3.10:	Anteil des unregulierten und regulierten Marktes am Gesamtmarkt gemessen am Bruttospielertrag in Deutschland 2009	62
Abbildung 3.11:	Besteuerung von Glücksspielen in Deutschland	64
Abbildung 3.12:	Wertschöpfungsbeiträge der Glücksspielbranche	65
Abbildung 3.13:	Grundlegende Probleme der Bezifferung sozialer Kosten	68
Abbildung 3.14:	Quellen der Informationsgewinnung von sozialen Kosten	72
Abbildung 3.15:	Interdependenzen im Kontext des pathologischen Glücksspiels	74
Abbildung 3.16:	Rahmenbedingungen von Kosten-Nutzen-Analysen des Glücksspiels	77

Abbildung 4.1:	Anzahl der pathologischen Spieler in Suchtberatungsstellen und Hilfeeinrichtungen	87
Abbildung 4.2:	Ausgabeverhalten von Spielertypen	89
Abbildung 4.3:	Messung und Bewertung von direkten Kosten des Glücksspiels	108
Abbildung 4.4:	Indirekte Auswirkungen auf den individuellen Nutzen des Glücksspiels	113
Abbildung 4.5:	Privater Nutzen des Glücksspiels	114
Abbildung 4.6:	Volkswirtschaftliche Wertschöpfungs- und Nutzeneffekte des Geld-Gewinnspiels	116
Abbildung 4.7:	Moderne Spielstätte als Teil der Freizeitwirtschaft	119
Abbildung 4.8:	Produzentenrente	122
Abbildung 4.9:	Konsumentenrente	122
Abbildung 4.10:	Ökonomische Wohlfahrt	123
Abbildung 4.11:	Wohlfahrtsverluste durch negative Produktions-externalitäten des Glücksspiels	124
Abbildung 4.12:	Ansätze zur Internalisierung negativer externer Effekte	126
Abbildung 4.13:	Internalisierung negativer externer Effekte durch eine Steuer	127
Abbildung 4.14:	Qualitative Kosten-Nutzen-Betrachtung von Glücksspielen	128
Abbildung 4.15:	Kosten-Nutzen-Komponenten des Glücksspiels	130
Abbildung 4.16:	Kosten-Nutzen-Relation und Berücksichtigung von Spielertypen	132

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Bewertungsverfahren im Kontext von Kosten-Nutzen-Betrachtungen (I)	27
Tabelle 2.2:	Bewertungsverfahren im Kontext von Kosten-Nutzen-Betrachtungen (II)	28
Tabelle 3.1:	Klassifikationen zum pathologischen Glücksspielverhalten	46
Tabelle 3.2:	Diagnostische Kriterien der Glücksspielsucht	47
Tabelle 3.3:	Übersicht pathologisches Glücksspielen in Deutschland	50
Tabelle 3.4:	Beispiel für die Ermittlung von sozialen Kosten eines pathologischen Glücksspielers in den USA	51
Tabelle 3.5:	Forschungsfragen im Kontext von sozialen Kosten von Glücksspielangeboten	53
Tabelle 3.6:	Soziale Kostenstruktur und ihre Finanzierung	56
Tabelle 3.7:	Nettoeffekte des Glücksspiels in Australien (in Mio. AUD, 1997/1998)	67
Tabelle 3.8:	Rahmen zur Erfassung von Kosten und Nutzen von Glücksspielen	71
Tabelle 4.1:	Glücksspielmarkt in Deutschland (2010)	78
Tabelle 4.2:	Repräsentative Befragungen zum problematischen bzw. pathologischen Spielverhalten in Deutschland	80
Tabelle 4.3:	Methodische Grundlagen von repräsentativen Befragungen zum problematischen bzw. pathologischen Spielverhalten in Deutschland	81
Tabelle 4.4:	Ergebnisse der PAGE-Studie	82
Tabelle 4.5:	Überblick über die Bevölkerungsattraktivität, Glücksspielrisiko und Bevölkerungsrisiko unterschiedlicher Spielformen	85
Tabelle 4.6:	Pathologische Spieler nach Spielform (PAGE-Studie)	86
Tabelle 4.7:	Arten von Verhältniszahlen	92
Tabelle 4.8:	Bedeutung, Zweck und Eigenschaften von Verhältniszahlen	93
Tabelle 4.9:	Bevölkerungsrisiko von Glücksspielangeboten	96
Tabelle 4.10:	Bruttospielerträge auf dem Glücksspielmarkt in Deutschland 2008 – 2010 in Mrd. €	97
Tabelle 4.11:	Anteil einzelner Spielformen an den Bruttospielerträgen des Jahres 2008	97
Tabelle 4.12:	Pathologie-Potenzial-Koeffizienten	98
Tabelle 4.13:	Monetäre Interpretation der Pathologie-Potenzial-Koeffizienten	99/100

Tabelle 4.14:	Kategorien von privaten Kosten des Glücksspiels	104
Tabelle 4.15:	Soziale Kosten einzelner Glücksspielformen in Deutschland im Jahr 2008	106
Tabelle 4.16:	Direkte Kosten des Glücksspiels in Deutschland im Jahr 2008	107
Tabelle 4.17:	Kosten des pathologischen Glücksspiels für das deutsche Gesundheitssystem	108
Tabelle 4.18:	Kosten des pathologischen Glücksspiels für die Schuldnerberatung in Deutschland	109
Tabelle 4.19:	Kosten des pathologischen Glücksspiels für die Verwaltung und Kriminalitätsbekämpfung in Deutschland	109
Tabelle 4.20:	Kosten des pathologischen Glücksspiels für Spieler-, Jugendschutz und Präventionsforschung in Deutschland	110
Tabelle 4.21:	Indirekte Kosten des Glücksspiels in Deutschland im Jahr 2008	110
Tabelle 4.22:	Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft 2007 – 2010	115
Tabelle 4.23:	Steuereinnahmen des Geld-Gewinnspiels im Jahr 2010	117
Tabelle 4.24:	Durchschnittliche Bruttojahresverdienste von Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2010	118
Tabelle 4.25:	Steuern und Abgaben der in der Unterhaltungsautomaten-Branche beschäftigten Personen im Jahr 2010	118
Tabelle 4.26:	Jährliche Besuche von Spielstätten	120
Tabelle 4.27:	Volkswirtschaftlicher Nutzen des Geld-Gewinnspiels im Jahr 2010	121
Tabelle 4.28:	Kosten-Nutzen-Relationen des gewerblichen Geld-Gewinnspiels	131
Tabelle 4.29:	Einbeziehung der Ausgaben von Freizeitspielern und von pathologischen Spielern	134
Tabelle 4.30:	Ausgeglichene Kosten-Nutzen-Bilanz bei Berücksichtigung von intangiblen Kosten (Schweiz)	135
Tabelle 4.31:	Ausgeglichene Kosten-Nutzen-Bilanz des gewerblichen Geld-Gewinnspiels bei Berücksichtigung von intangiblen Kosten	135

## 1 Einleitung<sup>1</sup>

### 1.1 Soziale Kosten des Tabak-, Alkohol und Glücksspielkonsums in Deutschland – eine unterschätzte Dimension?

Bis zu 90% aller Menschen scheinen auf irgendeine Art und Weise süchtig zu sein.<sup>2</sup> Bereits alltägliche Begriffe wie Kaufsucht, Magersucht oder Arbeitssucht zeigen, dass Sucht weitaus mehr beinhalten kann, als die Abhängigkeit von einer stofflichen Droge.<sup>3</sup> Die mit einer Sucht verbundenen Kosten sind vielfältig. Sie müssen nicht nur direkt durch die Betroffenen (privat) getragen werden, sondern entfallen auch auf die Gesellschaft, d.h. sie sind als externe oder soziale Kosten signifikant.

Vor allem die sozialen Kosten von substanzabhängigen Süchten werden bereits seit längerer Zeit diskutiert. Im Mittelpunkt stehen hier der Tabak- und Alkoholkonsum.<sup>4</sup> Jüngere Studien bemessen diese Kosten in Deutschland auf bis zu 60 Mrd. € (Abb. 1.1).<sup>5</sup> Einbezogen werden u.a. die Kosten der Heilbehandlung, der Kriminalitätsbekämpfung und Produktivitätsverluste von Süchtigen, die aufgrund ihrer Abhängigkeit nicht zur Arbeit erscheinen oder keiner geregelten Arbeit nachgehen (können).

Auch das pathologische und das problematische Glücksspiel sind Studien zufolge mit sozialen Kosten verbunden.

*„Ein Glücksspiel liegt vor, wenn im Rahmen eines Spiels für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt. Die Entscheidung über den Gewinn hängt in jedem Fall vom Zufall ab, wenn dafür der ungewisse Eintritt oder Ausgang zukünftiger Ereignisse maßgeblich ist.“<sup>6</sup>*

---

<sup>1</sup> Auf Grund der besseren Lesbarkeit wird im Text der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

<sup>2</sup> <http://www.medizininfo.de/sucht/start.shtml>.

<sup>3</sup> Sucht ist der umgangssprachliche Begriff für verschiedene medizinisch-psychologische Krankheitsbilder. In der Fachwelt ist der Begriff ersetzt worden durch die Begriffe Abhängigkeitssyndrom für substanzgebundene Abhängigkeiten (Tabak, Alkohol, Medikamente, Drogen und Impuls- bzw. Zwangsstörung oder Verhaltenssucht für nicht-substanzgebundene Abhängigkeiten).

<sup>4</sup> Lesch, O.M., Walter, H. (2008): Alkohol und Tabak. Medizinische und soziologische Aspekte von Gebrauch, Missbrauch und Abhängigkeit, Wien/New York.

<sup>5</sup> [http://www.wiso.unihamburg.de/fileadmin/bwl/rechtderwirtschaft/institut/Materialien/OEAR/Soziale\\_Kosten\\_Alkohol\\_Tabak\\_Gluecksspielt.pdf](http://www.wiso.unihamburg.de/fileadmin/bwl/rechtderwirtschaft/institut/Materialien/OEAR/Soziale_Kosten_Alkohol_Tabak_Gluecksspielt.pdf).

<sup>6</sup> GlüStV, § 3 Abs. 1.

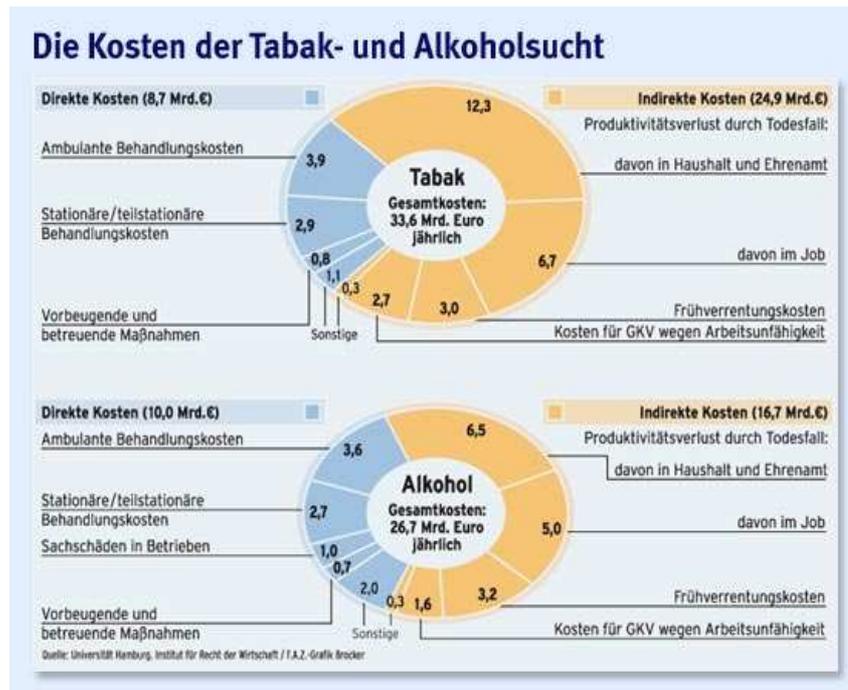


Abbildung 1.1: Soziale Kosten des Tabak- und Alkoholkonsums in Deutschland (2010)<sup>7</sup>

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt ist durch eine grundlegende institutionelle Trennung gekennzeichnet. Bei der Regulierung des Glücksspielmarktes werden ordnungs- und sozialpolitische Zielsetzungen dadurch erreicht, dass der Marktzugang beschränkt ist.<sup>8</sup> Nur staatliche konzessionierte Betreiber können Glücksspiele legal anbieten. Hierzu soll das Glücksspielangebot begrenzt und in geordnete Bahnen gelenkt sowie die ordnungsgemäße Durchführung von Glücksspielen sichergestellt werden. Gesetzliche Vorgaben für Einsätze und Gewinne, Spielstruktur oder Anreizfunktionen existieren nicht.

Beim gewerblichen Geld-Gewinnspiel<sup>9</sup> sowie bei Pferdewetten erfolgt die Regulierung reziprok. Private Anbieter haben einen Rechtsanspruch auf den Marktzutritt.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Hinz, P.N. (2010): Süchtige kosten die Gesellschaft 60 Milliarden Euro, in: FAZ.NET; <http://www.faz.net/s/Rub0E9EEF84AC1E4A389A8DC6C23161FE44/Doc~E6995F6333A634580A85D48D28FEB5ABE~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.

<sup>8</sup> Das Angebot an Glücksspielen unterliegt dem Recht der Bundesländer. Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag, GlüStV) schafft bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von Glücksspielen. Ziel ist u.a. die Bekämpfung der Spielsucht und die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes.

<sup>9</sup> Studien sind in der Begrifflichkeit von gewerblichen Unterhaltungsautomaten zum Teil uneinheitlich. Zu finden sind Begriffe wie Geldspielautomaten, Geldspielgeräte und Unterhaltungsautomaten. Gemeint sind stets gewerbliche Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit, insbesondere Geld-Gewinn-Spiel-Geräte (GGSG). Nachfolgend wird daher kurz von GGSG gesprochen.

<sup>10</sup> Vieweg, H.G. (2009): Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt im europäischen Kontext, in: ifo-Schnelldienst, 21, S. 13;

Das gewerbsmäßige Aufstellen solcher Geld-Gewinnspielgeräte, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind und die Möglichkeit eines Gewinnes bieten, ist erlaubnispflichtig.<sup>11</sup> Es dürfen nur solche Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit aufgestellt werden, deren Bauart von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zugelassen ist.<sup>12</sup> Die Aufstellung darf nur an Orten erfolgen, deren Geeignetheit zuvor von der Kommune des Aufstellortes schriftlich bestätigt worden ist.<sup>13</sup> Spielgeräte, bei denen der Gewinn in Geld besteht (Geldspielgeräte) dürfen nach § 1 Abs. 1 SpielV nur aufgestellt werden in Schank- und Speisewirtschaften, Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen sowie in Wettannahmestellen von konzessionierten Buchmachern.<sup>14</sup> Für die Ausgestaltung von Geld-Gewinnspielen und deren Anreizfunktionen existieren klare Grenzen und eindeutige Vorgaben, die in der Spielverordnung (SpielV) konkretisiert sind.

In der Mehrzahl von Studien zu sozialen Kosten wird nicht ausdrücklich zwischen Glücks- und Geld-Gewinnspielen unterschieden, sondern allgemein von Glücksspielen gesprochen. Diese vereinfachte Darstellung ist immer dann vertretbar, wenn es nicht explizit um Fragen der gesetzlichen Regulierung geht.

Gesetzliche Regelungen bezogen auf Glücksspiele bewegen sich stets in einem gesellschaftspolitischen Spannungsfeld. Zum einen sollen die Spieler vor negativen persönlichen Belastungen sowie betrügerischen Angeboten geschützt werden. Zum anderen soll eine zwanglose Teilnahme im Rahmen der individuellen Freizeitgestaltung gewährleistet sein. Gleichzeitig verschafft der Glücksspielmarkt dem Staat finanzielle Einnahmen.

Glücksspiele stellen für die ganz überwiegende Zahl von Menschen - ca. 99%<sup>15</sup> - eine bereichernde Form der Freizeitunterhaltung dar. Für die verbleibende sehr kleine Gruppe führt das pathologische und problematische Glücksspiel zu einer Erkrankung mit negativen sozialen Folgen für die Gesellschaft.<sup>16</sup> Die Spielsucht äußert sich in einem ständigen Verlangen nach einem Glücksspiel, das Geld erfordert. Aus diesem Suchtverhalten können negative externe Effekte für Personen im Umfeld des Süchtigen,

---

[http://www.ifo.de/portal/page/portal/DocBase\\_Content/ZS/ZS-ifo\\_Schnelldienst/zs-sd-2009/ifosd\\_2009\\_21\\_2.pdf](http://www.ifo.de/portal/page/portal/DocBase_Content/ZS/ZS-ifo_Schnelldienst/zs-sd-2009/ifosd_2009_21_2.pdf).

<sup>11</sup> § 33 c Abs. 1 S. 1 GewO.

<sup>12</sup> § 33 c Abs. 1 S. 2 GewO.

<sup>13</sup> § 33 c Abs. 3 GewO.

<sup>14</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/spielv/>.

<sup>15</sup> Diese Zahl ergibt sich im Umkehrschluß aus den vorliegenden Studien, die maximal 0,56% der erwachsenen Bevölkerung dem pathologischen Spiel zuordnen.

<sup>16</sup> Vgl. Albers, N. (2008): Struktur und ökonomische Beurteilung des Sportwettenmarktes in Deutschland, in: Gebhardt, I., Grüsser-Sinopoli, S.M. (Hrsg.): Glücksspiel in Deutschland. Ökonomie, Recht, Sucht, Berlin, S. 75 ff.

z.B. Familienangehörige, entstehen (z.B. kriminelle Beschaffung von finanziellen Mitteln zur Bedienung der Spielsucht).<sup>17</sup>

Die Spannweite der Schätzungen der hierdurch indizierten Kosten ist aufgrund unterschiedlicher methodischer Ansätze sehr groß. Becker schätzt die sozialen Kosten (direkte und indirekte Kosten) des Glücksspiels in Deutschland nach den Standards der World Health Organisation (WHO) für das Jahr 2008 auf 326 Mio. €. <sup>18</sup> Adams kommt zu Gesamtkosten von 10,8 Mrd. €, die einem Bruttospielertrag<sup>19</sup> von 11,1 Mrd. € gegenübergestellt werden.<sup>20</sup> Auch in anderen deutschsprachigen Ländern gibt es Studien zu den sozialen Kosten des Glücksspielkonsums<sup>21</sup> bzw. von einzelnen Formen des Glücksspiels.<sup>22</sup> Zum Teil finden sich auch Kosten-Nutzen-Analysen.<sup>23</sup>

Nicht bekannt sind für Deutschland Studien, die sich umfassend mit Kosten- und Nutzenaspekten des Glücksspiels bzw. einzelner Glücksspielangebote beschäftigen. Bekannt sind derartige Studien aus Australien<sup>24</sup>, den USA<sup>25</sup> und Kanada<sup>26</sup>. Insgesamt sind diese Studien nur schwer vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen definitorischen Abgrenzungen und methodischen Konzepten beruhen. Auch ist ein Vergleich von Ergebnissen streng genommen nur zwischen Ländern sinnvoll, die eine ähnliche Wirtschafts- und Sozialordnung aufweisen.

---

<sup>17</sup> Vgl. Adams, M. (2009): Schriftliche Stellungnahme zu der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages 1. Juli 2009 zum Thema Prävention der Glücksspielsucht stärken; <http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a14/anhoeerungen/2009/127/stllg/Adams.pdf>.

<sup>18</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim.

<sup>19</sup> Der Bruttospielertrag der Spiele ist die Differenz zwischen den Spieleinsätzen und den rechtmäßig ausbezahlten Gewinnen.

<sup>20</sup> Adams, M. (2009): Schriftliche Stellungnahme zu der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages 1. Juli 2009 zum Thema Prävention der Glücksspielsucht stärken.

<sup>21</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel - Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Schriftenreihe des Instituts für Technologie- und Regionalpolitik der Joanneum Research 9, Graz.

<sup>22</sup> Zum Beispiel bezogen auf das Casinospiele in der Schweiz, Büro für Arbeits- und sozial-politische Studien, BASS (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten, Bern.

<sup>23</sup> Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission und des Bundesamtes für Justiz, Bern.

<sup>24</sup> z.B. Productivity Commission (1999): Australia's Gambling Industries, Report No. 10, Canberra; [http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0004/82552/gambling1.pdf](http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0004/82552/gambling1.pdf).

<sup>25</sup> z.B. Grinols, E.L. (2004): Gambling in America. Costs and Benefits, New York.

<sup>26</sup> z.B. Hayword, K. (2004): The costs and benefits of gaming. A literature review with emphasis on Nova Scotia, S. 37 – 41; <http://www.gpiatlantic.org/pdf/gambling/gambling.pdf>.

Unstreitig ist indes der Bedarf an solchen Kosten-Nutzen-Analysen - auch in Deutschland:

*„Schließlich sollten Spekulationen über den volkswirtschaftlichen Nutzen des Glücksspiels und seine Kosten wissenschaftlichen Fakten weichen. Seriöse Schätzungen über vorteilhafte sozioökonomische Auswirkungen des Glücksspiels (Steuereinnahmen, Schaffung von Arbeitsplätzen etc.) fehlen in Deutschland ebenso wie fundierte Angaben zu den volkswirtschaftlichen Kosten des pathologischen Glücksspiels (Beschaffungsdelinquenz, Behandlungskosten etc.). Differenziert nach Glücksspielsegment sind daher Kosten-Nutzen-Analysen einzufordern, ...“<sup>27</sup>*

## 1.2 Aufgabenstellung

In Deutschland wird die wissenschaftliche Forschung zum Glücksspiel weitgehend geprägt durch eine „klinische Forschung“, die Aspekte der Spielsucht in den Vordergrund rückt.<sup>28</sup> Ökonomische oder interdisziplinäre Aspekte der Forschung sind hingegen deutlich unterrepräsentiert.<sup>29</sup>

Herrschende Forschungsarbeiten widmen sich zunehmend den sozialen Kosten des Glücksspiels, die durch pathologische Spieler verursacht werden.<sup>30</sup> Übersteigen die sozialen Kosten den sozialen Nutzen, so liefert dies aus ökonomischer Sicht Argumente für staatliche Reglementierungen des Glücksspielmarktes bis hin zu Monopollösungen.<sup>31</sup>

Auch das gewerbliche Geld-Gewinnspiel wird in diesem Kontext einer kritischen Überprüfung unterzogen:<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Kalke, J., Meyer, G., Haasen, C., Hayer, T. (2008): Glücksspielsucht-Forschung in Deutschland. Stand und Perspektiven, in: KONTUREN. Fachzeitschrift zu Sucht und sozialen Fragen, Jahrgang 29, Heft 1, S. 23.

<sup>28</sup> Eine gute Übersicht zum Forschungsstand findet sich in Grüsser-Sinopoli, S., Gebhardt, I., Hrsg., (2008): Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, Berlin.

<sup>29</sup> Ausnahme sind Forschungsarbeiten vor allem auch der Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim; <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/>.

<sup>30</sup> So z.B. Füchtenschnieder, I., Petry, J., Ottensmeier, B., Hrsg., (2010): Pathologisches Glücksspielen, Geesthacht.

<sup>31</sup> Fiedler, I. (2008): Das Gefährdungspotential von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen. Soziale Kosten und rechtspolitische Empfehlungen, Norderstedt.

<sup>32</sup> Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Deutscher Suchtkongress in Tübingen, 23.09.2010, S. 14.

Annahmen:

- Wert von 100% Lebensqualität pro Jahr pro Person: 100.000 €
- Süchtige (191.680): -10% Lebensqualität
- Angehörige: durchschnittlich -1% Lebensqualität
- Pro Süchtigem 10 betroffene Angehörige
- Insgesamt:  $191.680 \cdot 10.000 \text{ €} = 1.917 \text{ Mio. €} + 191.680 \cdot 10 \cdot 1.000 \text{ €}$   
 $= 1.917 \text{ Mio. €} = 3.834 \text{ Mio. €}$

Gegenüberzustellen ist der soziale Nutzen:<sup>33</sup>

- Wert von 100% Lebensqualität pro Jahr pro Person: 100.000 €
- Freizeitspieler (1.742.545): +1% Lebensqualität durch Automaten
- Spieleinnahmen Freizeitspieler: 1.342 Mio. €<sup>34</sup>
- Insgesamt:  $1.342 \text{ Mio. €} + 1.742.545 \times 1.000 \text{ €} = 3.085 \text{ Mio. €}$

Gesamt: 3.834 Mio. € > 3.085 Mio. € (soziale Kosten > sozialer Nutzen)

Allein der Wert verlorener Lebensqualität von pathologischen Spielern und ihren Angehörigen scheint entsprechend der von Fiedler zugrunde gelegten Annahmen größer als der soziale Nutzen zu sein, der durch gewerbliche Spielautomaten generiert zu werden scheint.

**Schlusshypothese nach Fiedler (2010):  
Gewerbliche Spielautomaten sind wohlfahrtsschädlich.**

Es besteht die Gefahr, dass sich solche Aussagen in der öffentlichen Wahrnehmung verfestigen und verselbständigen, auch wenn die Berechnung großen methodischen Bedenken ausgesetzt ist.

Zwei aktuelle Beispiele:

*„Unterschiedlichen Schätzungen zufolge leiden in Deutschland zwischen 150.000 und 400.000 Menschen unter Spielsucht. Ihr Anteil am gesamten Umsatz der Glücksspiel-Branche beträgt laut einer Studie des Hamburger Professors Michael Adams 56,4 Prozent, obwohl sie nur rund elf Prozent der Spieler ausmachen. Diese Spieler verzocken nicht nur ihr eigenes Geld, sie sorgen auch für Folgekosten, welche die Gesellschaft zu tragen hat - wie etwa die Behandlung psychischer Erkrankungen, Kriminalitätsbekämpfung oder Produktivitätsverluste.“<sup>35</sup>*

---

<sup>33</sup> Spieleinnahmen Freizeitspieler + Spielfreude = Sozialer Nutzen.

<sup>34</sup> Gesamtertrag 3.050 Mio. €. Wenn 56% der Einnahmen auf Süchtige entfallen, verbleiben 1.342 Mio. € als Einnahmen für Freizeitspieler (= 44%).

<sup>35</sup> [http://www.kontaktco.at/info\\_service/newsletter/newsletter\\_archiv/newsletter\\_2010\\_4/](http://www.kontaktco.at/info_service/newsletter/newsletter_archiv/newsletter_2010_4/).

*"Automatenglücksspiel ist ein Geschäft mit Kranken", kritisierte Jobst Böning die seit 2006 gelockerten Vorschriften für Spielkasinos und Automatenbetreiber. Der Ärztliche Direktor der Würzburger Uniklinik für Psychiatrie und Psychotherapie führte aus, dass die Glücksspielindustrie 56 Prozent ihrer Umsätze mit Suchtkranken mache. Für viele Spieler endet der Gang zu den "Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit" in Verschuldung, Depression und Suizid. Glücksspielsucht sei "die teuerste aller Suchtformen", so Böning. Die Glücksspielpolitik habe sich als volkswirtschaftlich und sozial verfehlt erwiesen."<sup>36</sup>*

Es fehlen in Deutschland wissenschaftlich fundierte Studien, die das Konzept der sozialen Folgekosten von Glücksspielangeboten einer differenzierten Sicht unterziehen und auch die mit den Angeboten verbundenen Nutzenaspekte hinreichend berücksichtigen. Insofern handelt es sich in Deutschland um ein thematisch relativ neues Forschungsfeld, das zukünftig vor allem auch durch empirische Arbeiten weiterentwickelt werden sollte.

Die vorliegende Studie möchte

1. das Konzept der sozialen Folgekosten des Glücksspiels generell einer methodischen Überprüfung unterziehen,
2. am Beispiel des gewerblichen Geld-Gewinnspiels die Vorgehensweise und mögliche Schwachpunkte solcher monokausalen Bewertungsansätze aufzeigen,
3. den sozialen Folgekosten des Glücksspiels bzw. des gewerblichen Geld-Gewinnspiels Nutzenaspekte gegenüberstellen,
4. die methodisch sinnvollen Bausteine einer Kosten-Nutzen-Analyse entwickeln,
5. Impulse für weitere Forschungsarbeiten im Kontext von Kosten-Nutzen-Analysen des Glücksspiels geben.

---

<sup>36</sup> [http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/tuebingen\\_artikel,-Suechte-Die-volkswirtschaftlichen-Schaeden-sind-riesig-\\_arid,112551.html](http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/tuebingen_artikel,-Suechte-Die-volkswirtschaftlichen-Schaeden-sind-riesig-_arid,112551.html).

### 1.3 Aufbau und Vorgehensweise

Die vorliegende Studie gliedert sich in drei Hauptkapitel (Abb. 1.2):

- In Kapitel 2 werden grundlegende Begriffe und Konzepte erläutert (externe Effekte, demeritorische Güter, Bewertungsverfahren von Kosten und Nutzen), die im Kontext einer Kosten-Nutzen-Analyse von Glücks- und Geld-Gewinnspielen Verwendung finden sollten.
- In Kapitel 3 wird der methodische Rahmen einer volkswirtschaftlich sinnvollen Kosten-Nutzen-Analyse von Glücks- und Geldgewinnspielen herausgearbeitet. Dabei werden herrschende Studien ausgewertet und auch einer methodischen Einschätzung unterworfen.
- In Kapitel 4 wird eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse des gewerblichen Geld-Gewinnspiels für die Bundesrepublik Deutschland durchgeführt. Nach einer Berücksichtigung des pathologischen Spielverhaltens und einer komparativen Analyse unter Verwendung von Pathologie-Potenzial-Koeffizienten erfolgt zunächst eine getrennte Analyse von Kosten und Nutzen des gewerblichen Geld-Gewinnspiels. Abschließend werden beide Dimensionen in einer qualitativen und quantitativen Betrachtung sinnvoll zusammengeführt.

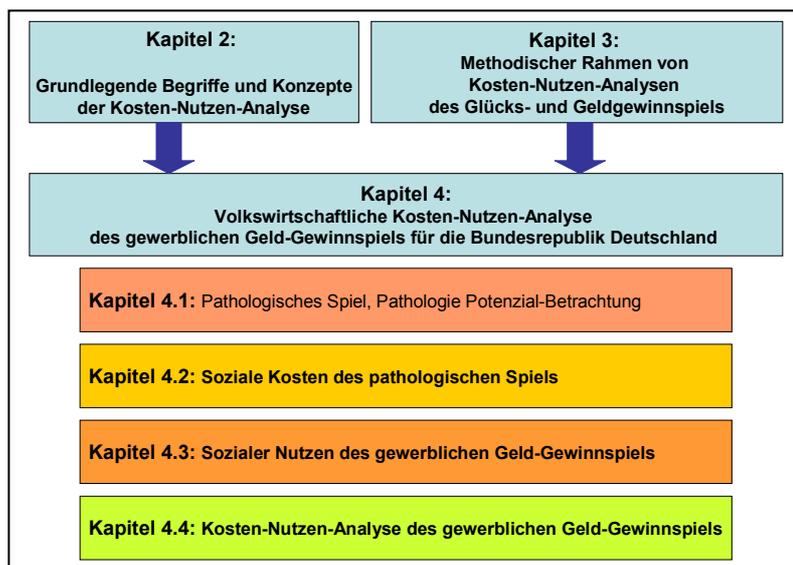


Abbildung 1.2: Aufbau der Studie

Methodisch stützt sich die Studie auf die Auswertung vorhandener Literatur (Sekundärforschung) und eigene primärstatistische Analysen.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Die Primärforschung unterscheidet folgende Ausrichtung: Explorative Studien dienen zur Aufhellung und Gliederung von Problemgebieten. Sie werden z.B. verwendet, um sich einen Überblick zu verschaffen und dienen so oft zur Vorbereitung für weitergehende Studien. Deskriptive Studien sollen Markt- und Umfeldgegebenheiten feststellen und charakterisieren. Explanative Studien (Kausale Studien) sollen Zusammenhänge von Ursache und Wirkung darlegen.

## 2 Grundlegende Konzepte und Begriffe

### 2.1 Konzept der sozialen Kosten und Erträge

Das Konzept der sozialen Kosten ist eng mit dem Konzept der externen Effekte verbunden.<sup>38</sup> Als externe Effekte (auch als „Externalitäten“ bezeichnet) werden die unkompensierten Auswirkungen ökonomischer Entscheidungen auf unbeteiligte Dritte bzw. Marktteilnehmer verstanden. Demnach liegt dann ein externer Effekt vor, wenn die privaten Kosten bzw. Nutzen, d.h. die den Einzelnen zurechenbaren Nutzen oder Kosten, die der individuellen Entscheidungsfindung dienen, von den gesamtgesellschaftlichen, d.h. sozialen, Kosten bzw. Nutzen, die der Gemeinschaft zukommen bzw. entstehen, abweichen.<sup>39</sup>

Das grundlegende Problem der externen Effekte liegt darin, dass die Verursacher von externen Effekten diese nicht in ihr wirtschaftliches Kalkül einbeziehen. Ohne Staatseingriffe würden im Falle negativer externer Effekte gesamtgesellschaftliche Kosten verursacht, da sie von den durchführenden Akteuren nicht berücksichtigt werden. Im Fall positiver externer Effekte kann ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen nicht entstehen, da die durchführenden Akteure nicht hinreichend individuell profitieren würden.<sup>40</sup> Externe Effekte verhindern die Pareto-Optimalität eines Marktes.<sup>41</sup>

Technologische Externalitäten (positiv oder negativ) wirken sich unmittelbar in Produktions- und Nutzenfunktionen der Unternehmen und Haushalte aus.<sup>42</sup> Aus ökonomischer Sicht sind sie eine Ursache für partielles Marktversagen<sup>43</sup> und können staatliche Interventionen notwendig werden lassen.<sup>44</sup> Zur Verhinderung externer Effekte stehen mehrere Möglichkeiten zur Verfügung. Die „besten“ Lösungen werden durch eine Internalisierung<sup>45</sup> erreicht, d.h. eine Einbeziehung der externen Effekte in das Marktgeschehen.

---

<sup>38</sup> Pindyck, R.S., Rubinfeld, D.L. (2005), Mikroökonomie, 6. Auflage, München, S. 838 ff.

<sup>39</sup> Donges, J. B., Freytag, A. (2004): Allgemeine Wirtschaftspolitik, 2. Auflage; Stuttgart, S. 158.

<sup>40</sup> Ein Pareto-Optimum, auch Pareto-Effizienz oder Pareto-Menge, benannt nach dem Ökonomen und Soziologen Vilfredo Pareto (1848–1923), ist ein Zustand, in dem es nicht möglich ist, ein Individuum besser zu stellen, ohne zugleich ein anderes Individuum schlechter zu stellen.

<sup>41</sup> Internalisierung ist die Einbeziehung sozialer Zusatzkosten/-nutzen, die durch externe Effekte entstehen in das Wirtschaftlichkeitskalkül des Verursachers.

<sup>42</sup> Wigger, B.U. (2004): Grundzüge der Finanzwissenschaft, Heidelberg, S. 57 ff.

<sup>43</sup> Das Marktversagen bezeichnet Situationen, in denen die Koordination über den Markt nicht zu einer volkswirtschaftlich als optimal bewerteten Allokation von Ressourcen führt.

<sup>44</sup> Zum Marktversagen vgl. Fritsch, M., Wein, T., Ewers, H.J. (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, München.

<sup>45</sup> Altmann, J. (2009): Volkswirtschaftslehre. Einführende Theorie mit praktischen Bezügen, Stuttgart, S. 191 ff.

Dies muss nicht zwangsläufig durch staatliches Handeln (z.B. ordnungspolitische Regelungen, Erhebung von Steuern) erfolgen. Auch privatwirtschaftliche Lösungsansätze sind möglich, z.B.

- moralische Kodizes,
- Verträge zwischen Parteien.

Im Gegensatz zu technologischen Externalitäten wirken sich pekuniäre Externalitäten direkt in den Angebots- und Nachfragefunktionen der Marktteilnehmer aus und werden selbständig internalisiert.<sup>46</sup> Ein potentiell Marktversagen durch die externen Effekte (positiv oder negativ) wird ohne Eingriffe von außen durch den Markt selbst beseitigt.

Wenn z.B. Russland mehr Öl fördert, sinkt der erzielbare Preis auf dem Spot-Markt auch für andere Förderländer. Wenn Menschen vom Land in die Stadt ziehen, steigen die Mieten der Stadtwohnungen und begünstigen die Eigentümer der verstärkt nachgefragten Wohnungen. Solche Externalitäten sind Ausdruck veränderter Knappheitsrelationen und nicht Ursache von Marktversagen. Sie bleiben daher nachfolgend unberücksichtigt.

Externalitäten können in vielfältiger Form auftreten. Grundlegend ist die Einteilung in negative und positive externe Effekte, die auf der Produktions- und/oder Konsumseite liegen können (Abb. 2.1). Teilweise können negative und positive externe Effekte auch zusammenfallen.

Externalitäten			
Bereich der Entstehung	Richtung	Betroffener Bereich	
		Produktion	Konsum
Produktion	Negativ	Flussverunreinigung durch ein Unternehmen beeinträchtigt Fischfang von Unternehmen	Flussverunreinigung durch ein Unternehmen beeinträchtigt Bademöglichkeiten
Produktion	Positiv	Staudamm führt zur Stromgewinnung und schützt Ackerland vor Überschwemmung	Staudamm kann kostenlos für Freizeitaktivitäten genutzt werden
Konsum	Negativ	Freizeitskifahrer zerstören Weideland in den Alpen	Zigarettenkonsum in Gaststätten schädigt Nichtraucher
Konsum	Positiv	Private Jagd nach Wildschweinen erhöht den landwirtschaftlichen Ertrag von Bauern	Gepflegte Blumenbeete der Nachbarn erhöhen den Wert des eigenen Hauses

Abbildung 2.1: Produktions- und Konsumexternalitäten<sup>47</sup>

Teilweise werden negative externe Effekte mit sozialen Kosten bzw. positive externe Effekten mit sozialen Erträgen gleichgesetzt.

<sup>46</sup> Wigger, B.U. (2004): Grundzüge der Finanzwissenschaft, Heidelberg, S. 57 ff.

<sup>47</sup> Eigene Darstellung auf Basis verschiedener Lehrbücher.

Zum Teil umfassen die sozialen Kosten die gesamten Kosten, die mit wirtschaftlichem Handeln verbunden sind.<sup>48</sup> Wenn ein Fluggast z.B. von Frankfurt am Main nach New York City fliegt, entstehen nicht nur Kosten für die Fluggesellschaft (private Kosten). Es kommen Kosten hinzu, die z.B. aus den mit dem Flug verbundenen Umweltbelastungen resultieren. Die privaten Kosten<sup>49</sup> sind geringer als die insgesamt anfallenden Kosten (Abb. 2.2)<sup>50</sup>:

$$(1) \quad \begin{array}{rcl} \text{Soziale Kosten} & = & \sum \text{Private Kosten} + \sum \text{negative externe Effekte} \\ (30 \text{ GE}) & = & (20 \text{ GE}) + (10 \text{ GE}) \end{array}$$

Da die sozialen Kosten (30 GE) hier höher sind als die privaten Kosten (20 GE), liegen negative externe Effekte vor (10 GE).

$$(2) \quad \sum \text{negative externe Effekte} = \text{Soziale Kosten} - \sum \text{Private Kosten}$$

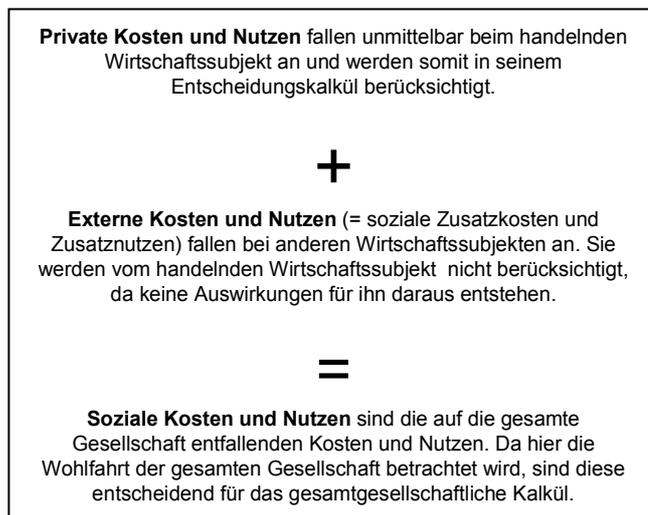


Abbildung 2.2: Private, externe und soziale Kosten bzw. Nutzen

Lehrbuchbeispiel für eine Kosten-Nutzen-Analyse ist der Straßenverkehr<sup>51</sup>. Jede Verkehrsleistung umfasst einen bestimmten Nutzen (in der Regel die Mobilität und das Erreichen eines Ziels) und Kosten. Diese Kosten bzw. der Nutzen fallen allerdings nicht vollständig bei denjenigen an, die die Verkehrsleistung in Anspruch nehmen (Verkehrsnutzer). Einige dieser Kosten werden Dritten bzw. der gesamten Gesellschaft angelastet. Zu trennen ist daher zwischen den privaten Kosten, die auf die an der Verkehrsleistung beteiligten Personen entfallen (z.B. Zeitaufwand, Fahrzeug- und Kraftstoffkosten) und den externen Kosten, die von anderen Wirtschaftssubjekten getragen werden (z.B. Straßenbau und -instandhaltung, Folgekosten von

<sup>48</sup> Bofinger, P. (2011): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten, 3. Auflage, München, S. 259 f.

<sup>49</sup> Private Kosten und Nutzen fallen unmittelbar beim handelnden Wirtschaftssubjekt an und werden somit in seinem Entscheidungskalkül berücksichtigt.

<sup>50</sup> GE = Geldeinheiten.

<sup>51</sup> Schrage, A. (2005): Straßenmaut und Verkehrsstaus, Tübingen, S. 7 ff.

Abgasemissionen). Die Summe aus beiden Kostenarten entspricht den sozialen Kosten.

Negative externe Effekte des Straßenverkehrs entstehen dadurch, dass das Wohlbefinden eines Individuums durch die Tätigkeiten eines anderen Individuums beeinträchtigt wird. Dazu zählen z.B. die Kosten der Luftverschmutzung, der Lärmentwicklung (Schallschutzfenster, Fassadendämmungen, Krankheitskosten). Diese Kosten trägt der Staat oder tragen die Betroffenen von externen Effekten selbst. Sie werden unterschätzt, denn die Preise, die sich am Markt bilden, enthalten nur die einzelwirtschaftlichen Kosten.

Güter mit hohen negativen externen Kosten

- sind relativ gesehen zu preiswert,
- sind knapper als es die Preise anzeigen,
- werden zuviel nachgefragt und produziert.<sup>52</sup>

Die sozialen (Grenz-)Kosten<sup>53</sup> der Produktion des Gutes liegen höher als die privaten (Grenz-)Kosten und sie liegen auch höher als die sozialen (Grenz-)Nutzen<sup>54</sup>, d.h. es kommt zu einem Wohlfahrtsverlust. Das Angebot richtet sich allein an den privaten Grenzkosten aus (Abb. 2.3, graphisch  $x_0$ ,  $p_0$ ). Es entstehen negative externe Effekte als Differenz zwischen den aggregierten sozialen Grenzkosten und dem Marktpreis. Die Haushalte konsumieren das Gut zu einem Preis ( $p_0$ ), der unterhalb der sozialen (Grenz-)Kosten liegt.

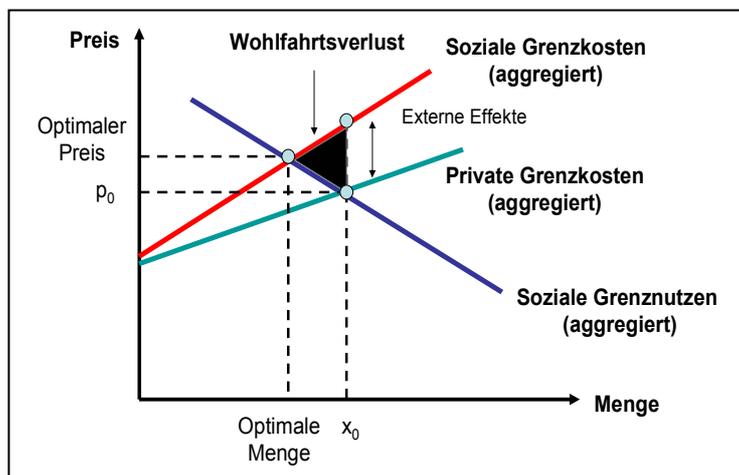


Abbildung 2.3: Negative externe Effekte im Produktionsprozess

Zur Internalisierung externer Kosten stehen verschiedene privatwirtschaftliche und staatliche Wege zur Verfügung.

<sup>52</sup> Cezanne, W. (2005): Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 6. Auflage, S. 34.

<sup>53</sup> Grenzkosten sind die Kosten der Produktion einer zusätzlichen Outputereinheit.

<sup>54</sup> Grenznutzen sind die Nutzen des Konsums einer zusätzlich nachgefragten Einheit.

Dazu zählen z.B.

- das Einbringen in einzelwirtschaftliche Kalküle (die Preise steigen, die Nachfrage geht zurück).
- die Durchsetzung des Verursacherprinzips (falls Eigentumsrechte - z.B. an sauberer Umwelt - bei den Geschädigten liegen).
- Ge- oder Verbote, Ökosteuern<sup>55</sup> oder Gebühren zur Internalisierung der externen Kosten.

In Analogie zu sozialen Kosten sind soziale Erträge definiert als:

$$(3) \quad \begin{array}{rcl} \text{Soziale Erträge} & = & \sum \text{Private Erträge} + \sum \text{positive externe Effekte} \\ (30 \text{ GE}) & = & (20 \text{ GE}) + (10 \text{ GE}) \end{array}$$

bzw.

$$(4) \quad \sum \text{positive externe Effekte} = \text{Soziale Erträge} - \sum \text{private Erträge}$$

Ein Beispiel für einen solchen Sachverhalt ist die innerbetriebliche Ausbildung, die einem Lehrling kostenlos angeboten wird.<sup>56</sup> Wenn der Mitarbeiter nach beendeter Ausbildung zu einem anderen Arbeitgeber wechselt, wird dieser sozusagen zum Trittbrettfahrer der extern erbrachten Ausbildung. Das ausbildende Unternehmen kann hingegen nur teilweise oder gar nicht von seinen Ausbildungskosten profitieren. Eine Rückforderung dieser Kosten vom Mitarbeiter ist in der Regel nicht möglich. Das Ausschlussprinzip - hier bezogen auf andere Unternehmen - kann nicht angewandt werden.

Tendenziell kann die Lehrlingsausbildung durch Betriebe geringer ausfallen, als dies ohne diesen Effekt der Fall wäre. Dieser Externalität kann z.B. dadurch Rechnung getragen werden, dass ein Teil der Ausbildung durch Berufsschulen und vom Staat für die Unternehmen kostenlos durchgeführt wird. Die ausbildenden Unternehmen müssen dazu die Lehrlinge allerdings von der Arbeit freistellen. Bei positiven externen Effekten stellt sich also das Problem, dass von einem Gut zu wenig angeboten oder dass es im Extrem gar nicht bereitgestellt wird. Aus ökonomischer Sicht ist dieser Sachverhalt wohlfahrtsschädlich (Abb. 2.4).

---

<sup>55</sup> Graphisch verschiebt sich im Fall der Besteuerung die Angebotsfunktion entsprechend den volkswirtschaftlichen Kosten nach links. Der Preis jeder Outputmenge steigt. Das neue Gleichgewicht wird bei einem höheren Preis und einer geringeren Menge erreicht.

<sup>56</sup> Langner, B. (2007): Externe Effekte der Bildung: Mythos oder Rechtfertigung für öffentliche Bildungsfinanzierung?, Otto-Wolff Institut für Wirtschaftsordnung, Arbeitspapier, 2/2007; [http://www.otto-wolff-institut.de/Publikationen/DiskussionPapers/OWIWO\\_DP\\_02\\_07.pdf](http://www.otto-wolff-institut.de/Publikationen/DiskussionPapers/OWIWO_DP_02_07.pdf); Venniker, R. (2000): Social returns to education: a survey of recent literature on human capital externalities, CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) Report No. 1, S. 47 – 50.

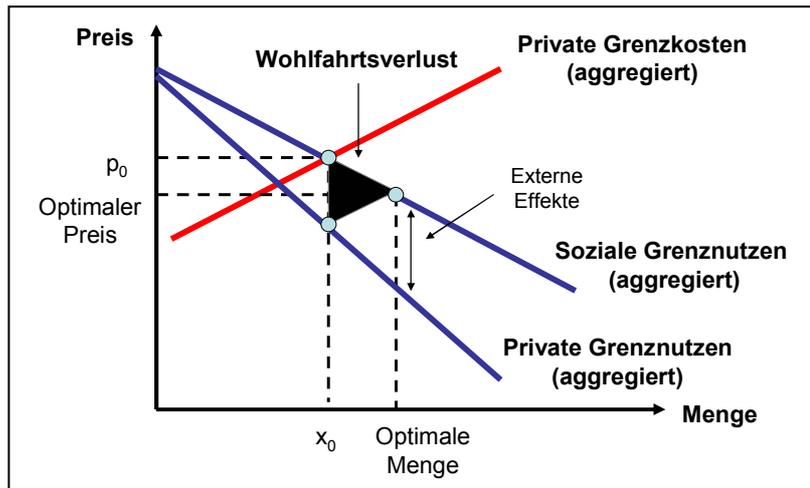


Abbildung 2.4: Positive externe Effekte<sup>57</sup>

Die Internalisierung durch eine teilweise oder vollständig kostenlose staatliche Bereitstellung wird häufig kritisiert, da sie zu hohen Kosten erfolgen kann bzw. zur Überproduktion anreizt. Gefordert wird daher zum Teil eine Subventionierung des privaten Angebots.

## 2.2 Glücksspiele als demeritorisches Gut

Im Fall meritorischer und demeritorischer Güter sind externe Effekte implizit in der Betrachtung enthalten. Meritorische Güter (merit = verdienstvoll) haben in der Regel positive externe Effekte, sie sind jedoch nicht mit ihnen gleichzusetzen. Es sind auch keine Kollektivgüter, denn sie können marktwirtschaftlich bereitgestellt werden.<sup>58</sup> Aus Sicht politischer Entscheidungsträger werden diese Güter jedoch in zu geringem Umfang bereitgestellt.<sup>59</sup> Sie erhalten daher das Attribut „meritorisch“ und sie „verdienen“ es, in größerem Umfang bereitgestellt zu werden.

Die Aufgabe des Staates besteht darin, das Angebot und auch die Nachfrage nach meritorischen Gütern zu fördern. Dabei kann die Förderung von der Subventionierung bis hin zur unmittelbaren Bereitstellung mit Konsumzwang reichen. Über Subventionen verbilligt der Staat z.B. den Eintritt in Museen, zu Theater-, Musik- und Sportveranstaltungen. Bücher, Zeitungen und Zeitschriften werden mit einem niedrigeren Steuersatz belastet als andere Güter. Der Staat betreibt Schulen, Krankenhäuser, Verkehrsbetriebe und ermöglicht diesen, ihre Leistungen unterhalb des Marktpreises anzubieten. Der Staat erklärt die Motorfahrzeugversicherung, die Gebäudeversi-

<sup>57</sup> Im vorliegenden Fall handelt es sich um positive Konsumexternalitäten.

<sup>58</sup> Cezanne, W. (2005): Allgemeine Volkswirtschaftslehre, 6. Auflage, München, S. 55.

<sup>59</sup> Schmidt, K. (1988): Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 108, S. 383 – 403.

cherung, die Kranken- und Unfallversicherung als obligatorisch und schafft so Zwangskonsum.

Die wichtigsten Ursachen für die zu geringe Nachfrage meritorischer Güter sind (Abb. 2.5):<sup>60</sup>

- Irrationale Entscheidungen:<sup>61</sup> Es wird davon ausgegangen, dass die Konsumenten ihre Konsum- und Kaufentscheidungen nicht nach rationalen Erwägungen treffen, da sie die Vor- und Nachteile nicht hinreichend durchdenken oder die komplexen Wirkzusammenhänge nicht durchschauen. Beispiel wäre die fehlende Bereitschaft, einen Sicherheitsgurt im PKW anzulegen. Dieses auch aus kollektiver Sicht irrationale Verhalten hat zur Einführung der Gurtpflicht geführt.
- Unvollständige Information:<sup>62</sup> Verbraucher verfügen nicht immer über die für optimale Entscheidungen erforderlichen Informationen. Da z.B. Hauseigentümer den Wert von Energieeinsparmaßnahmen nicht richtig einschätzen können, werden bestimmte Maßnahmen vom Staat subventioniert (z.B. Wärmedämmung).
- Verzerrte Zeitpräferenzen:<sup>63</sup> Viele Menschen messen zukünftigen Ereignissen gegenüber gegenwärtigen ein zu geringes Gewicht bei. So wird z.B. die Einführung einer Pflicht zur Pflegeversicherung damit begründet, dass die Menschen in jungen Jahren im Fall einer freiwilligen Versicherung einer späteren Pflegebedürftigkeit zu geringe Bedeutung zuordnen.
- Externe Effekte:<sup>64</sup> Wenn Konsumenten bei ihren Entscheidungen andere Nutzen als den eigenen nicht oder nicht genügend berücksichtigen, entspricht die Nachfrage nicht dem volkswirtschaftlichen Optimum. So bewertet z.B. ein Hauseigentümer den Nutzen des Erhalts einer denkmalgeschützten Fassade nur aus seiner Sicht, jedoch nicht zwangsläufig nach dem Nutzen anderer Anwohner oder von Besuchern einer Altstadt. Der Erhalt der Fassade kann daher als meritorisches Gut staatlich gefördert werden.

---

<sup>60</sup> Vgl. Wildmann, L. (2007): Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Mikroökonomie und Wettbewerbspolitik, München, S. 62 ff.

<sup>61</sup> Als rational gelten Entscheidungen, die Problemlösungen auf der Grundlage sorgfältig abgewogener und ausgewerteter (funktionaler) Merkmale anstreben; vgl. Simon, H.A. (1993): Homo rationalis. Die Vernunft im menschlichen Leben, Frankfurt/New York.

<sup>62</sup> Vollständige Information liegt vor, wenn alle Wirtschaftssubjekte vollständig über die Angebote aller anderen Wirtschaftssubjekte informiert sind, also jederzeit von allen anderen ihr Angebot und ihre Preise kennen. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, liegt eine unvollständige Information vor.

<sup>63</sup> Die Zeitpräferenz ist die Bezeichnung für eine grundlegende Annahme der Neoklassik. Sie besagt, dass ein Konsument ein Gut lieber in der Gegenwart als in der Zukunft genießen bzw. umgekehrt lieber in der Zukunft als in der Gegenwart bezahlen möchte; vgl. Hempelmann, B., Markus Lürwer, M., Brackschulze, K. (2002): Modellierung der Zeitpräferenz bei intertemporalen Entscheidungen in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WIST), Heft 7, S. 381 – 386.

<sup>64</sup> Vgl. Fritsch, M., Wein, T., Ewers, H.J. (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 7. Auflage, München.

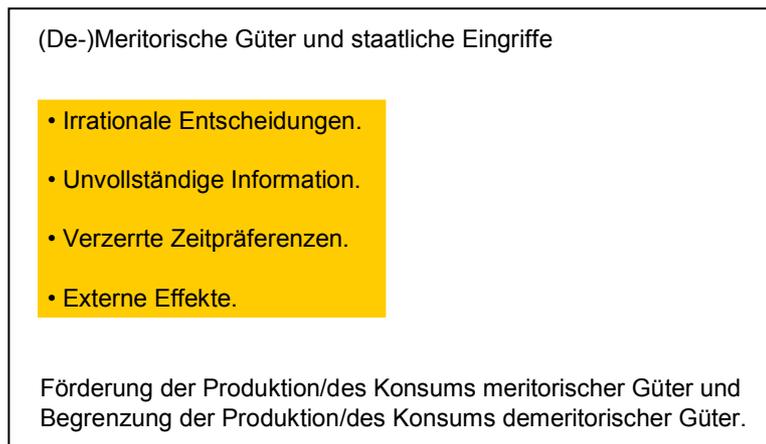


Abbildung 2.5: Staatliche Eingriffe und (de-)meritorische Güter

Werden meritorische Güter unentgeltlich angeboten, können sie wie öffentliche Güter kostenlos genutzt werden. Während für öffentliche Güter ein Ausschluss technisch schwierig hergestellt werden kann, werden meritorische Güter allen Konsumenten kostenlos zugänglich gemacht (z.B. im Fall der kostenlosen Schulbildung).

Demeritorische Güter können als Spezialfall von Gütern mit negativen externen Effekten angesehen werden.<sup>65</sup> Neben dem Vorliegen negativer externer Effekte gelten auch hier irrationale Entscheidungen, unvollständige Information und verzerrte Zeitpräferenzen als primäre Ursache für die zu hohe Nachfrage nach demeritorischen Gütern. Beispiele sind Tabak, Alkohol, Heroin und auch Glücksspiele.

Vor diesem Hintergrund soll der Staat den Spieltrieb der Bevölkerung kanalisieren, die Spieleidenschaft begrenzen und die Prävention der Spielsucht fördern.<sup>66</sup> Ein pathologischer Spieler kann durch sein unnatürliches Spielverhalten Kosten verursachen, die den Nutzen aus der Teilnahme am Glücksspiel überschreiten. Der Staat geht in diesem Zusammenhang grundlegend von der Annahme aus, dass den Bürgern die Gefahren, die vom Glücksspiel und dessen Suchtpotential ausgehen, nicht hinreichend bekannt sind. Der Staat warnt und schützt die Bürger vor solchen Gütern.

---

<sup>65</sup> Wildmann, L. (2007): Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Mikroökonomie und Wettbewerbspolitik, München, S. 65.

<sup>66</sup> Vgl. Wortmann, W., Vlaemminck (2008): Europäische Aspekte zur Lage des Glücksspiels, in: Gebhardt, I., Grüsser-Sinopoli, S.M. (Hrsg.): Glücksspiel in Deutschland. Ökonomie, Recht, Sucht, Berlin, S. 213 f.

In der Regel werden solche Güter mit zum Teil hohen Steuern belegt bzw. der Konsum verboten (Abb. 2.6). Glücks- und Geld-Gewinnspiele gelten als das vom Staat relativ am höchsten besteuerte Konsumgut.<sup>67</sup>

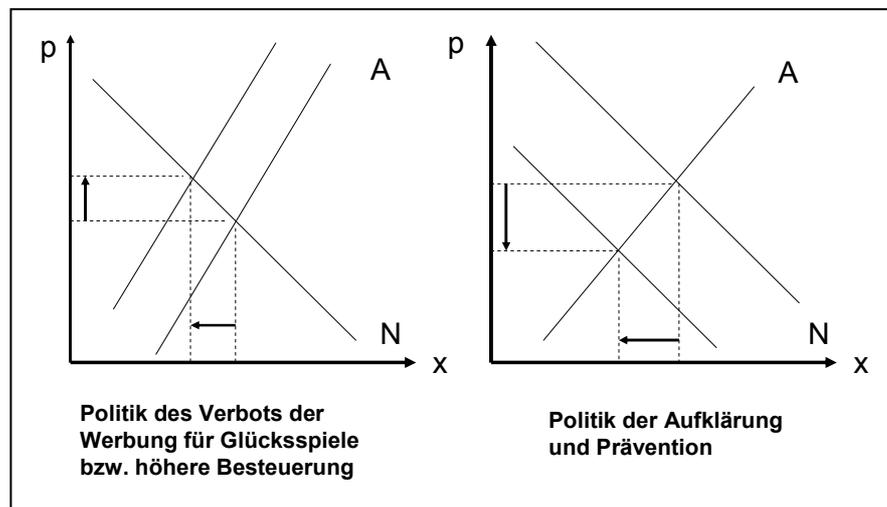


Abbildung 2.6: Maßnahmen zur Reduzierung des Glücksspielkonsums

Soziale (externe) Kosten des pathologischen Glücksspiels ergeben sich u.a. durch<sup>68</sup>

- ambulante und stationäre Behandlung von Spielern bei physischen und psychischen Schäden,
- Überschuldung, Maßnahmen zur Eintreibung von Spielschulden, Schuldenanierung durch Dritte,
- Beschaffungskriminalität, Strafvollzug bzw. Strafverfahren,
- Ausfall an Arbeitsleistung, Produktivitätsverluste, Einkommensverluste bei Arbeitsplatzverlust,
- Zerrüttung von Familienverhältnissen,
- Notwendigkeit präventiver Maßnahmen, Kosten der Regulierung und Überwachung.

Das Glücksspielmonopol kann die Nachfrage der Glücksspielkonsumenten auf verschiedene Art regulieren. Im Fall der Mengenfixierung erfolgen Zugangsregulierungen und qualitative Produktionsbeschränkungen. Beispielsweise werden die Anzahl der Anbieter und deren Glücksspielangebot durch Lizenzen oder Konzessionen beschränkt.

Eine andere Regulierungsform ist die Konditionenregulierung. In diesem Fall wird die Nachfrage z.B. durch die Festlegung der Ausschüttungsquote gesteuert. Ein Konsument wird sich im Fall geringer Ausschüttungsquoten überlegen, ob er noch an diesem Glücksspiel teilnehmen möchte.

<sup>67</sup> Tolkemitt, T. (2000): Die deutsche Glücksspielindustrie. Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse und rechtspolitische Empfehlungen, Frankfurt am Main.

<sup>68</sup> Fiedler, I. (2008): Das Gefährdungspotential von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen. Soziale Kosten und rechtspolitische Empfehlungen, Norderstedt.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat das staatliche Glücksspielmonopol in seiner Entscheidung vom 28. März 2006 spezifiziert.<sup>69</sup> Demnach stellt ein staatliches Monopol für Sportwetten einen Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit privater Wettanbieter dar und ist nur durch eine konsequente und glaubhafte Erfüllung der staatlichen Suchtprävention zu rechtfertigen. Kritisch betrachtet das BVerfG deshalb den Ausschluss privater Anbieter von Wett- und Glücksspielen durch den Staat bei gleichzeitiger Bewerbung von Sportwetten beispielsweise durch den staatlich lizenzierten Anbieter Oddset.

Entsprechend den Vorgaben des BVerfG haben die Bundesländer einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV) geschlossen.<sup>70</sup>

Mit den Entscheidungen vom 8. September 2010 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) das Glücksspielmonopol mit dem Unionsrecht als unvereinbar erklärt<sup>71</sup>, weil das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Gefahren damit nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt werde.

Das gewerbliche Geld-Gewinnspiel ist nicht den Regelungen des GlüStV unterworfen, sondern dem Gewerberecht des Bundes. Regelungen für das gewerbliche Spiel enthalten die §§ 33c, e und f Gewerbeordnung (GewO) und die danach gestaltete SpielV. GGSG in Gaststätten und Spielhallen werden über §§33 c-g, i GewO und die SpielV<sup>72</sup> (beides in Bundeskompetenz) geregelt.

Diese Einordnung folgt historischen Gegebenheiten, denn Geldspielgeräte fanden Anfang des 20. Jahrhunderts als mechanische „Geschicklichkeitsspiele“ Einzug in die Öffentlichkeit. Seit 1953 ist Geschicklichkeit offiziell kein Element dieser Spiele mehr.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> BVerfG: Urteil – 1 BvR 1054/01.

<sup>70</sup> <http://www.gluecksspielstaatsvertrag.de/gesetze.php>.

<sup>71</sup> EuGH, verb. Rs. C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 Markus Stoß; Rs. C-46/08 Carmen Media, Rs. C-409/06 Winner Wetten.

<sup>72</sup> Die SpielV ist eine Rechtsverordnung und konkretisiert die Vorgaben der GewO zur Aufstellung von „Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit“ (§§ 33 c, d und e GewO). Sie wird erlassen vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) im Einvernehmen mit den Bundesministerien des Innern und für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung „zur Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs, zum Schutz der Allgemeinheit und der Spieler sowie zum Interesse des Jugendschutzes“ (§ 33 f GewO). Sie enthält konkrete Vorgaben zum Aufstellungsort der Geldspielgeräte, ihrer zulässigen Anzahl, ihrer technischen Beschaffenheit, ihrer Zulassungsvoraussetzungen, zum Ablauf der Spiele, zur prüfenden Behörde (Physikalisch-Technische Bundesanstalt, PTB) sowie zu den Betriebs- und Aufsichtspflichten der Automatenaufstellunternehmen.

<sup>73</sup> [http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user\\_upload/lsg/Praxis-handbuch\\_neu/24\\_Referat\\_Gluecksspielpolitik.pdf](http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/Praxis-handbuch_neu/24_Referat_Gluecksspielpolitik.pdf).

In der ersten SpielV wurden statistisch zu erzielende Auszahlquoten festgelegt. Heutzutage liegt der zentrale Unterschied zwischen Glücksspielautomaten (in Spielbanken) und GGSG (in Gaststätten und Spielhallen) darin, dass es für GGSG rechtliche Vorgaben bezüglich Länge der einzelnen Spiele sowie zu möglichen Einsatz- und Verlusthöhen gibt. Wogegen die Glücksspielautomaten, so genannte Slotmachines, in Spielbanken ungeregt sind.<sup>74</sup>

### 2.3 Bewertungsverfahren von Kosten und Nutzen

Kosten<sup>75</sup>-Nutzen-Betrachtungen können durch verschiedene Bewertungsansätze erfolgen. Gängig sind vor allem die Kosten-Nutzen-Analyse (Cost-Benefit-Analysis) im engeren Sinne, die Kosten-Nutzwert-Analyse sowie die Kosten-Wirksamkeits-Analyse (Abb. 2.7, Tab. 2.1).

Analysemethode	Kosten	Ergebnis (Nutzen)	Berechnung
Kosten-Nutzen (im engen Sinne)	monetär	monetäre Größen	$K - N$ oder $K/N$
Kosten-Nutzwert	monetär	Nutzwerte (z.B. Qualitäten)	$K/U = \text{Kosten je}$ $\text{Output-Einheit}$
Kosten- Wirksamkeit	monetär	Physische Einheiten von Ergebnisgrößen/ variablen	$K/W = \text{Kosten je}$ $\text{Output-Einheit}$
Kosten- Minimierung	monetär	-	

Tabelle 2.1: Bewertungsverfahren im Kontext von Kosten-Nutzen-Betrachtungen (I)

Die unterschiedlichen Verfahren sind im Kern durch den Nenner definiert (Tab. 2.2):<sup>76</sup>

- Nutzen als finanzieller Gegenwert,
- Nutzwert als qualitativer Wert,
- Wirksamkeit gemessen in physischen Einheiten.

<sup>74</sup> Kramer, J. (2011): Spielbanken gegen Spielhallen - Zum sog. Regulationsgefälle zwischen staatlich konzessioniertem Glücksspiel und gewerblichem Geldgewinnspiel, in: WRP 2011 Heft 2, 180 - 188.

<sup>75</sup> Direkte, indirekte Kosten; intangible Kosten, soweit sie monetarisierbar sind.

<sup>76</sup> Häufig werden Veränderungen der Kosten und Nutzen betrachtet.

Kosten		Nutzen		
direkt	indirekt	in Geld	qualitativ	physische Effekte
1	2	3	4	5
Kosten-Nutzen: $(1 + 2) / 3$				
Nutzwert: $(1 + 2) / 4$				
Wirksamkeit: $(1 + 2) / 5$				

Tabelle 2.2: Bewertungsverfahren im Kontext von Kosten-Nutzen-Betrachtungen (II)

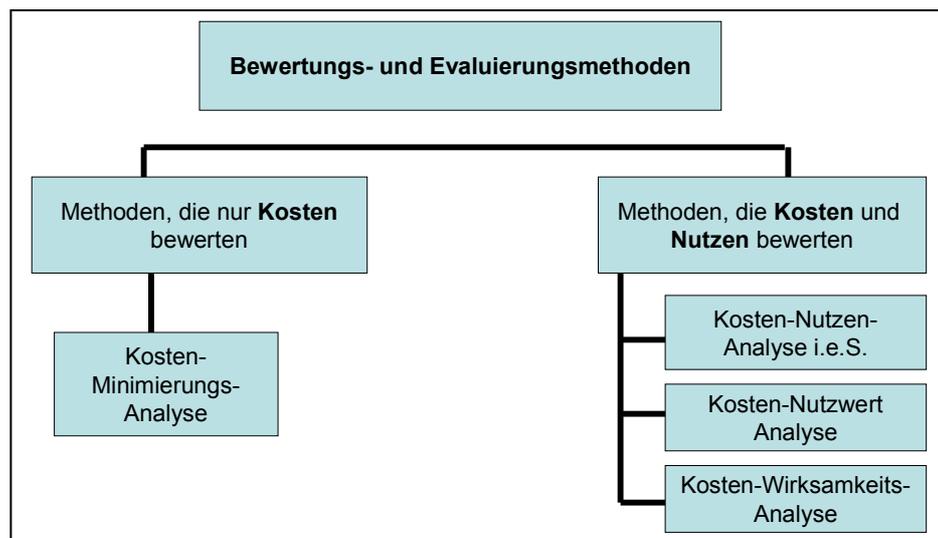


Abbildung 2.7: Bewertungsverfahren im Kontext von Kosten-Nutzen-Betrachtungen

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die methodischen Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse (Cost-Benefit-Analysis) und deren Begrifflichkeiten. Kosten-Wirksamkeits- und Kosten-Effektivitätsanalysen sollen im Kontext der Fragestellung nicht betrachtet werden.<sup>77</sup>

### Kosten-Nutzen

Die Vorgehensweise der Kosten-Nutzen-Betrachtung lässt sich am Beispiel eines Arzneimittels verdeutlichen. Ein Arzneimittel zur Behandlung einer koronaren Herzkrankheit reduziert die Mortalität gegenüber einer nicht therapierten Vergleichsgruppe und führt so im Durchschnitt zu zwei gewonnenen (zusätzlichen) Lebensjahren pro therapierten Patienten. Gleichzeitig erhöht es die Wahrscheinlichkeit einer bösartigen Folgewirkung des Medikaments in der Leber um 40%. Der Nutzen eines zusätzlichen Lebensjahrs wird mit 25.000 € bemessen. Die Behandlung der zu 40% wahrscheinlichen

<sup>77</sup> Vgl. dazu z.B. Häussler, B., Ecker, T. (2004): Pharmaökonomische Analyseverfahren, in: DZKF; [http://www.csg-germany.com/sites/csg-germany.com/myzms/content/e1697/e1726/Pharmakoeconomische\\_Analyseverfahren\\_ger.pdf](http://www.csg-germany.com/sites/csg-germany.com/myzms/content/e1697/e1726/Pharmakoeconomische_Analyseverfahren_ger.pdf).

Folgekosten würde rund 20.000 € betragen. Die Kosten der Arzneimitteltherapie bei koronarer Herzkrankheit betragen geschätzte 5.000 €.

Die Differenz von Nutzen und Kosten bei dieser exemplarischen Therapie würde betragen:  $2 \cdot 25.000 \text{ €} - 5.000 \text{ €} - (0,4 \cdot 20.000 \text{ €}) = 37.000 \text{ €}$ .

Dieses Ergebnis würde bedeuten, dass durch diese Arzneimitteltherapie bei koronarer Herzkrankheit und trotz der Folgekosten einer möglichen bösartigen Neubildung der Nutzen die Kosten um 37.000 € übersteigen würde (Abb. 2.8). Die Therapie ist – trotz der eingepreisten Risiken - wirtschaftlich, d.h. aus ökonomischer Sicht vorteilhafter als die Alternative der Nichtbehandlung.

Kosten - Nutzen
Nutzen: 2 Lebensjahre · 25.000 €
Kosten:
direkt: 5.000 € = Therapie der Krankheit
indirekt: 0,4 (20.000 €) = Mögliche Therapie von Folgeerkrankungen
Nutzen (50.000 €) > Kosten (13.000 €)

Abbildung 2.8: Kosten-Nutzen-Betrachtung

### **Kosten-Nutzwert**

Für die Wertschätzung geretteter Lebensjahre ist häufig die Lebensqualität von Relevanz. Dieser Grundgedanke soll bei der nachfolgenden Kosten-Nutzwert-Analyse aufgegriffen werden. Grundsätzlich handelt es sich bei der Kosten-Nutzwert-Analyse um eine Weiterentwicklung der Kosten-Effektivitäts-Analyse. Auf der Inputseite werden - wie bei der Kosten-Effektivitäts-Analyse - die Kosten der Therapie erfasst. Die Outputseite besteht dagegen z.B. aus qualitätskorrigierten Lebensjahren, (quality-adjusted lifeyears, QALYs). Qualitätskorrigierte Lebensjahre basieren auf den geretteten Lebensjahren, modifiziert um das physische, psychische und soziale Wohlbefinden des Patienten. Diese Gewichtungsfaktoren spiegeln die individuelle relative Wertschätzung alternativer Gesundheitszustände wider.<sup>78</sup> Zur Berechnung wird jedem Lebensjahr ein der Lebensqualität dieses Jahres entsprechender Wert zugewiesen. Auf diese Weise kann einem Jahr von schlechterer Lebensqualität ein Wert von nur einigen Monaten qualitätsbereinigten Lebens analog zugeteilt werden.

---

<sup>78</sup> Hierbei sollen Werte zwischen 0 (Tod) und 1 (vollkommene Gesundheit) definiert werden. Nutzwerte lassen sich auf verschiedene Art und Weise bestimmen: Durch Schätzung oder Befragung von Betroffenen, durch Literaturrecherchen bereits durchgeführter Erhebungen oder durch Beobachtung.

Exemplarisch soll ein Arzneimittel zur Behandlung der koronaren Herzkrankheit die Mortalität gegenüber einer nicht therapierten Vergleichsgruppe im Durchschnitt zu zwei gewonnenen (zusätzlichen) Lebensjahren pro therapierten Patienten führen.

Die Kosten der Arzneimitteltherapie betragen dann annahmegemäß 5.000 €. Die Kosteneffektivität dieser Therapie beträgt:  $5.000 \text{ €} / 2$  gerettete Lebensjahre. Dies bedeutet, dass bei der betrachteten Indikation durch diese Therapie zusätzliche Kosten in Höhe von 2.500 Euro pro zusätzlich gerettetes Lebensjahr anfallen würden. Dieses Ergebnis lässt sich nun mit anderen Therapien für dieselbe Indikation vergleichen, indem auch für diese anderen Therapien die durchschnittlichen Kosten pro gerettetes Lebensjahr ermittelt werden.

Betrachten wir das vorhergehende Beispiel: Das Medikament führt zu einer Verlängerung der Lebenszeit um 2 Jahre. Der (jährliche) Nutzwert bei Patienten mit koronarer Herzkrankheit wird mit 0,5 QALY (1 Leben verteilt auf 2 Jahre) ermittelt. Werden die beiden Faktoren multipliziert, dann ergibt sich die Zahl der qualitätskorrigierten Lebensjahre. Diese betragen im Beispiel 1 (0,5 pro Jahr  $\cdot$  2 Jahre). Die Kosten der Arzneimitteltherapie betragen 5.000 €. Der Kosten-Nutzwert dieser Therapie ist gleich:  $5.000 \text{ €} / (2 \cdot 0,5 \text{ QALY}) = 5.000 \text{ €}$ . Das bedeutet, dass bei der betrachteten Indikation bei dieser Therapie zusätzliche Kosten in Höhe von 5.000 € pro zusätzlich gerettetem, qualitätskorrigiertem Lebensjahr anfallen.

### **Cost-Benefit-Analysis (CBA)**<sup>79</sup>

Die Kosten-Nutzen-Analyse vergleicht den monetär bewerteten Nutzen mit den Kosten einer Maßnahme. Kosten sind definiert als in Geld ausgedrückter Verzehr von Gütern zur Erstellung von Leistungen.<sup>80</sup> Auch der Nutzen wird in diesem Kontext in Geld bemessen. Ansonsten kennzeichnet der Begriff die nicht messbare, relative Bedeutung eines Gutes im Hinblick auf die Bedürfnisbefriedigung.<sup>81</sup>

Beide Kategorien – Kosten und Nutzen - werden in (auf einen bestimmten Zeitpunkt diskontierten) Geldeinheiten gemessen. Häufig erweist sich vor allem die Bewertung von direkten und indirekten Nutzeneffekten als schwierig. In solchen Fällen lässt sich eine Opportunitätskostenrechnung in Geldeinheiten durchführen. Die Vorgehensweise verläuft in mehreren Schritten (Abb. 2.9).

---

<sup>79</sup> Die Methode stammt aus der angewandten Wohlfahrtsökonomie. Diese verfolgt das Ziel, marktliche und nichtmarktliche Allokationsmechanismen nach dem Kriterium Effizienz zu optimieren.

<sup>80</sup> Wöhe, G., Döring, U. (2008): Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, 23. Auflage, München, S. 304.

<sup>81</sup> Pindyck, R.S., Rubinfeld, D.L. (2005): Mikroökonomie, 6. Auflage, München, S. 117.

1. Aufstellen des Zielsystems: Das Zielsystem<sup>82</sup> muss gut strukturiert sein, damit daraus messbare bzw. zumindest schätzbare Indikatoren abgeleitet werden können. Im Fall mehrerer Ziele ist eine Zielhierarchie erforderlich, um später bestimmen zu können, welchen Beitrag einzelne Zielelemente zum gesamten Zielsystem beitragen.<sup>83</sup>
2. Wahl von Indikatoren: Die quantitative Analyse erfordert das Festlegen von Indikatoren als Messinstrumente. Sie sollten feststellen, welche monetären Auswirkungen die Realisierung einer Alternative auf ein Ziel hat.
3. Rahmenbedingungen: Es gilt die relevanten Rahmenbedingungen zu identifizieren, die die Entscheidung beeinflussen können.
4. Alternativen: Die Analyse erfordert die Einbeziehung von Alternativen, die zur Lösung eines Problems beitragen können.
5. Auswirkungen: Die Analyse soll die Vor- und Nachteile sowie die Prognose der Auswirkungen der Alternativen auf ein Zielsystem erfassen und beschreiben.
6. Bewertung der Auswirkungen: Die möglichen Auswirkungen sollen monetär bewertet werden. Kosten werden negativ, Erträge positiv berücksichtigt. Die nicht monetär bewertbaren Indikatoren werden gesondert beschrieben. Eventuell können sie über Schattenpreise monetarisiert werden. Schattenpreise sind keine „richtigen“ Marktpreise, aber aus marktlichen Bezügen abgeleitet:
  - Ersatzpreise,<sup>84</sup>
  - offenbarte Konsumentenpräferenz,<sup>85</sup>
  - abgeleitete Nachfrage,<sup>86</sup>
  - Umfragen,<sup>87</sup>
  - Kompensationskosten.<sup>88</sup>

---

<sup>82</sup> Die Ziele sollten dabei den SMART-Kriterien genügen. Sie sollen spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch und terminiert sein.

<sup>83</sup> Zu berücksichtigen bleiben in diesem Kontext auch mögliche Zielkonflikte.

<sup>84</sup> Ersatzpreise kann man z.B. erhalten, indem man die Reduktion des Verkehrsunfallrisikos durch Straßenbau in ersparten Aufwendungen für Unfallbehandlung ausdrückt oder in Zeitgewinn bzw. -verlust im Verkehr in Stundensätze für Arbeitnehmer umsetzt, da diese dann länger arbeiten bzw. sich länger erholen können.

<sup>85</sup> Offenbarte Präferenzen (revealed preferences) kann man z.B. aus dem Verhalten von Konsumenten ermitteln. Zum Beispiel wenn Autofahrer die Mautgebühren einer Autobahn sparen wollen und die Landstraße nutzen.

<sup>86</sup> Auch bei der abgeleiteten Nachfrage wird von monetär bewertbaren Verhaltensweisen auf den Nutzen (bzw. die Kosten) geschlossen. Wird z.B. bei der Einrichtung eines Naturparks in Deutschland kein Eintritt genommen, kann man einen indirekten Preis aus den aufgewendeten Reisekosten ableiten.

<sup>87</sup> Mit Umfragen kann man die potenziellen Kunden fragen, wie viel sie bereit wären zu zahlen, wenn z.B. ein für sie nützliches Projekt gebaut würde. Ermittelt wird also die Zahlungsbereitschaft (willingness-to-pay).

<sup>88</sup> Kompensationskosten stellen die Umkehrmethode von Ersatzkosten dar. Während dort nach den ersparten Aufwendungen gefahndet wird, sucht man hier nach erforderlichem Aufwand, der notwendig ist, um Schäden oder Beeinträchtigungen zu beseitigen.

7. Sensitivitätsanalyse: Durch eine Sensitivitätsanalyse<sup>89</sup> wird untersucht, wie stark Bewertungen bei kleinen (marginalen) Veränderungen in den Einschätzungen der Entscheidungspersonen und/oder bei sich verändernden Rahmenbedingungen schwanken. Zu berücksichtigen ist, dass für die Werte der jeweils nicht analysierten Größen Konstanz unterstellt werden soll (ceteris-paribus-Betrachtung). Zwar ist auch die gleichzeitige Untersuchung von Veränderungen der Werte zweier oder mehrerer Größen grundsätzlich möglich, sie führt aber bei mehr als zwei Größen in der Regel zu Interpretationsschwierigkeiten.

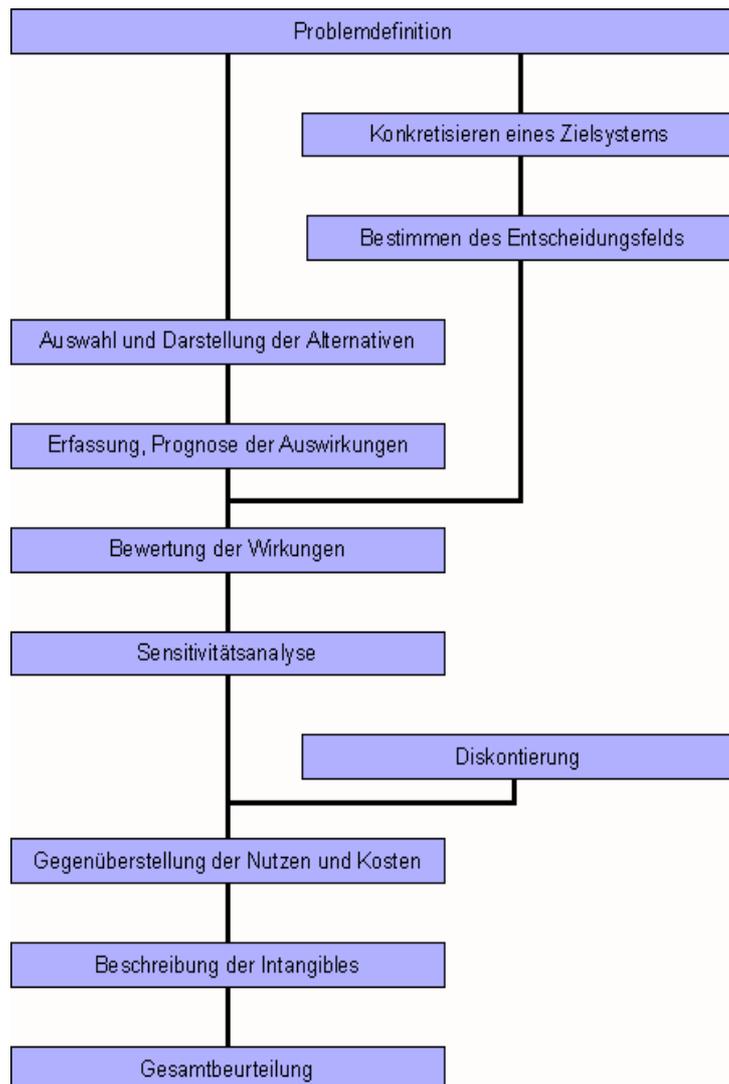


Abbildung 2.9: Arbeitsschritte der Kosten-Nutzen-Analyse<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Auch als Empfindlichkeitsanalyse bezeichnet.

<sup>90</sup> Bundesfinanzministerium (1973): Erläuterungen des Bundesministers der Finanzen zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen. Rundschreiben vom 21.05.73; abgedruckt u.a. bei Schmidt, J. (1996): Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung: Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, Zielsetzung, Planung, Vollzug, Kontrolle, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Kosten- und Leistungsrechnung, 5. Auflage, Berlin.

8. Diskontierung: Die Diskontierung erfolgt, damit zukünftige Werte nicht verzerrt in die Betrachtung eingehen.<sup>91</sup> Es sollen durch die zeitliche Harmonisierung die gesellschaftliche Zeitpräferenz und die intragenerative Gerechtigkeit zum Ausdruck gebracht werden. Dazu werden die Kosten und Erträge bei längerfristigen Betrachtungen auf den gegenwärtigen Zeitpunkt diskontiert. Der Einfluss des Zinssatzes ist umso größer, je weiter Kosten und Nutzen zeitlich auseinander fallen.
9. Kosten-Nutzen-Betrachtung: Kosten und Nutzen werden im Verhältnis analysiert. Es lassen sich Quotienten beider Summen oder (diskontierter) Nettogrößen bilden.
10. Verbale Beschreibung der intangiblen Effekte: Hier werden die nicht-monetarisierbaren Indikatoren im Sinne einer umfassenden Betrachtung gesondert einbezogen.
11. Entscheidung: Es wird diejenige Alternative ausgewählt, die das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweist.

Vorteil dieses Verfahrens ist die Möglichkeit, die verschiedenen Alternativen hinsichtlich ihrer Effektivität anhand monetärer Größen direkt miteinander vergleichen zu können. In der Regel kann eine Alternative eindeutig als die vorteilhafteste Entscheidung ausgewiesen werden. Die Gewichtung ergibt sich bei diesem Verfahren implizit aus der Größe der Beträge. Monetäre Größen gelten prinzipiell als der eingängigste Vergleichsmaßstab bei mehrdimensionalen Zielsystemen.<sup>92</sup> Monetäre Größen sind grundsätzlich besser vermittelbar als abstrakte Größen. Dimensionslose Zahlen sind leichter überschaubar als mehrseitige Argumentationen. Daher gibt es auch immer wieder Ansätze, intangible Wirkungen durch angemessene Monetarisierung sinnvoll zu reduzieren.

Nachteilig bzw. problematisch bei einer solchen Vorgehensweise sind

- die Monetarisierung einzelner Kosten- und Nutzenkategorien,
- die Bewertung und Gewichtung von Alternativen,
- die Wahl des Zinssatzes, der bei der Diskontierung zugrunde gelegt wird,<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Die Diskontierung ermöglicht den Vergleich zweier unterschiedlicher Alternativen bei denen Kosten und Nutzen eines bestimmten Bezugspunktes in der Regel zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallen.

<sup>92</sup> Scholles F. (2001): Die Nutzwertanalyse und ihre Weiterentwicklung. Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen, Planungsmethoden. Institut für Landesplanung und Raumforschung, Universität Hannover;  
[http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm\\_BewNwa.htm](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_BewNwa.htm).

<sup>93</sup> Der Marktzins (orientiert am Diskontsatz) ist unbrauchbar, weil er von Einflüssen wie Geldpolitik, Außenwirtschaftspolitik, Sparverhalten oder internationaler Konjunktorentwicklung abhängt, die mit gesellschaftlicher Zeitpräferenz nichts zu tun haben. Man verwendet in der Regel einen Zinssatz, der dem langfristigen Kapitalmarktzins oder der Verzinsung öffentlicher Anleihen nahe kommt, die die genannten Einflüsse ausblenden. Die Prognose gerade der Entwicklung dieser Zinssätze über Zeiträume von mehr als zehn Jahren ist jedoch mit vielen Unsicherheiten behaftet.

- die Erfassung der relevanten Rahmenbedingungen.

Die Kosten-Nutzen-Analyse ist weit verbreitet. Sie wird vor allem dann eingesetzt, wenn die Kosten und der Nutzen der betrachteten Alternativen monetär bewertbar sind.<sup>94</sup> Die Anwendungsbereiche liegen insbesondere in der Investitionsplanung, der Bewertung von Umweltprojekten<sup>95</sup> bzw. Infrastrukturprojekten<sup>96</sup> und der öffentlichen Verwaltung<sup>97</sup>.

### **Cost-Utility-Analysis (CUA)**

Die Kosten-Nutzwert-Analyse ist ein Verfahren, bei dem die Kosten monetär, die Konsequenzen jedoch als Nutzen bzw. als Nutzwert ausgedrückt werden. Der Nutzwert ist eine Größe, welche die subjektive Präferenzen und/oder Präferenzen der betroffenen Zielgruppe wiedergibt. Dieses Verfahren wurde als Erweiterung der Kosten-Nutzen-Analyse entwickelt, da sie nicht nur monetäre Bewertungen sondern auch Präferenzen berücksichtigt.

Ziel der CUA-Analyse ist es, den Nutzwert verschiedener Alternativen zur Lösung eines Problems miteinander zu vergleichen, gemäß ihrem Nutzwert zu ordnen und die Alternative mit dem höchsten Nutzwert auszuwählen (z.B. im gesundheitsökonomischen Kontext die Anzahl der Lebensjahre).<sup>98</sup>

Auch die Kosten-Nutzwert-Analyse wird in mehreren Schritten durchgeführt, die zum Teil jenen der Kosten-Nutzen-Analyse ähneln:

1. Aufstellen des Zielsystems.
2. Wahl von Indikatoren.
3. Festlegen der Alternativen.
4. Zielgewichtung: Mit der Zielgewichtung legt der Entscheider gemäß seiner (individuellen) Präferenzen fest, welchen relativen Anteil die einzelnen Ziele am Zielsystem (für ihn) aufweisen.
5. Zielerträge: Es wird bestimmt, welche (messbaren) Auswirkungen jeweils eine Alternative auf die Indikatoren hat.

---

<sup>94</sup> Mühlenkamp, H. (1994): Kosten-Nutzen-Analyse, München.

<sup>95</sup> Worch, B. (1996): Die Anwendung der Kosten-Nutzen-Analyse im Umweltbereich, Darmstadt.

<sup>96</sup> Ecoplan, Metron (2005): Kosten-Nutzen-Analysen im Straßenverkehr, Bern; Forschungsauftrag VSS 2000/342 auf Antrag des Schweizerischen Verbandes der Strassen- und Verkehrsfachleute (VSS); <http://www.ivt.ethz.ch/vpl/publications/ek102/2000342.pdf>.

<sup>97</sup> Kosten-Nutzen-Untersuchungen sind in Deutschland seit 1969 bei öffentlichen Maßnahmen vorgeschrieben, und zwar in: § 7 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) für den Bund, § 6 Abs. 2 Haushaltsgrundsätzegesetz für die Länder, § 10 Abs. 2 Gemeindehaushaltsverordnung für die Gemeinden.

<sup>98</sup> Als Effektivitätsmaß medizinischer Behandlungen hat sich das „qualitäts-adjustierte Lebensjahr“ (QALY) zu einem der meistverbreiteten De-Facto Standards durchgesetzt; vgl. z.B. Weyler, E.J. (2006): Kosten-Nutzwert-Analyse von Strategien zur Prävention von Hüftfrakturen: eine Markov-Modellierung, Diss., Universität zu Köln; [http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2007/2006/pdf/Microsoft\\_Word\\_Diss\\_Endfassung.pdf](http://kups.ub.uni-koeln.de/volltexte/2007/2006/pdf/Microsoft_Word_Diss_Endfassung.pdf).

6. Zielerreichung: Anhand von Nutzenfunktionen wird bestimmt, wie sich der Nutzen bei Zu- oder Abnahme eines Indikatorwertes (*ceteris paribus*) verhält.
7. Gesamtnutzen: Die Nutzenwerte der verschiedenen Ziele werden unter Berücksichtigung der Zielgewichte sinnvoll aggregiert.
8. Sensitivitätsanalyse: Mittels einer Sensitivitätsanalyse wird untersucht, inwiefern die Rangfolge der Alternativen (nach absteigendem Gesamtnutzen) robust gegenüber kleinen Veränderungen in den Einschätzungen des Entscheiders (z.B. in der Festlegung der Gewichte) oder gegenüber Veränderungen der Rahmenbedingungen ist.
9. Entscheidung: Die Alternative mit dem höchsten Gesamtnutzen wird als beste Alternative ausgewählt.

Als Vorteil der Nutzwertanalyse gilt, dass Präferenzen des Entscheiders berücksichtigt werden können. Werden diese offen gelegt, ist das Verfahren transparent und das Ergebnis ist leicht nachvollziehbar. Der Entscheider wird zur strukturierten Problemlösung gezwungen und die Alternativen lassen sich miteinander vergleichen.

Als Nachteile des Verfahrens gelten vor allem die folgenden Aspekte:

- Die Gewichtung der Ziele und das Aufstellen der Nutzenfunktionen sind (individuell) vom Entscheider abhängig.
- Es ist nicht sichergestellt, dass zwei Alternativen unter denselben Aspekten verglichen werden.

Die Nutzwertanalyse wird insbesondere dann eingesetzt, wenn bei komplexen Entscheidungen mit mehreren Zielen die Präferenzen des Entscheiders berücksichtigt werden sollen und wenn die einzelnen Entscheidungskriterien nur schwer miteinander zu vergleichen sind. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Kriterien nicht ausschließlich oder gar nicht monetär darstellbar sind.

Bei der Wahl einer Bewertungsmethode stehen nicht nur die oben beschriebenen „klassischen“ Varianten offen. Durch die Kombination von zwei oder mehr Bewertungsmethoden kann sich das Spektrum von möglichen Vorgehensweisen sinnvoll erweitern. So wird vielfach eine „gemischte“ Bewertungsmethode verwendet, bei welcher ein Teil der Auswirkungen monetarisiert, ein anderer Teil nur qualitativ gemessen wird.

### 3 Methodischer Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen des Glücks- und Geld-Gewinnspiels

Die Analyse von sozialen Kosten des Glücksspiels hat vor allem in den USA, in Australien und in Kanada eine längere „Tradition“. Die Mehrzahl dieser Studien erfasst die sozialen Kosten des pathologischen Spiels. Teilweise finden sich auch Angaben bezogen auf die Problemspieler und pathologischen. In der Regel werden die Betrachtungen insgesamt und pro Kopf ausgewiesen. Beispielhaft sei auf die Situation in den USA verwiesen. 1978 war das Glücksspiel in den USA nur in einem einzigen Bundesstaat zugelassen. Ende der 90er Jahre waren es 27 Staaten.<sup>99</sup> Parallel mit dem Wachstum des Glücksspielsektors nahm auch das wissenschaftliche Interesse an Fragen vor allem zu den sozialen Kosten des Glücksspiels zu. Internet-Recherchen und die Auswertung einschlägiger Literaturdatenbanken zeigen, dass Studien bis Anfang der 80er Jahre zurückreichen. In der Regel werden dabei Einzelaspekte und diese wiederum bezogen auf einzelne Glücksspielformen thematisiert.<sup>100</sup>

Die vorhandene Literatur zu Kosten und Nutzen des Glücksspiels bzw. einzelner Glücksspielformen ist unübersichtlich. Die nachfolgenden Ausführungen erheben daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern sollen grundlegende Perspektiven, methodische Vorgehensweisen sowie die damit möglicherweise verbundenen Probleme verdeutlichen.

Der Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse des Glücksspiels setzt sich aus einer Reihe verschiedener Betrachtungsebenen und Evaluierungsmethoden zusammen. Umfassend ausgestaltet ist der in Kanada entwickelte sozio-ökonomische Rahmen zur Bewertung von Glücksspielangeboten (Socio-Economic Impact of Gambling (SEIG) Framework). Er basiert im Wesentlichen auf Indikatoren, die traditionelle ökonomische Kennziffern um nicht-monetarisierte Betrachtungen ergänzen (Genuine Progress Indicator, GPI<sup>101</sup>).

*“GPI is a macro-economic full-cost-benefit accounting used to estimate a wide range of monetary economic, social and environmental costs and benefits that are either ignored or misleadingly treated as “progress” in national/provincial income accounts...”<sup>102</sup>*

---

<sup>99</sup> Samuelson, P., Nordhaus, W.D. (2007): Volkswirtschaftslehre. Das internationale Standardwerk der Mikro- und Makroökonomie, 3. Auflage, Landsberg am Lech, S. 305.

<sup>100</sup> Vgl. z.B. die Literaturübersicht in Grinols, E.L. (2004): Gambling in America. Costs and Benefits, New York, S. 215 ff.

<sup>101</sup> Zu deutsch etwa “Echter Fortschrittsindikator”.

<sup>102</sup> Anielski Management (2008): Socio-Economic Impact of Gambling (SEIG) Framework. An Assessment Framework for Canada: In Search of the Gold Standard, Prepared for: Inter-Provincial Consortium for the Development of Methodology to Assess the Social and Economic Impact of Gambling, <http://www.anielski.com/Documents/SEIG%20Framework.pdf>.

Kennzeichnend ist eine sehr differenziert angelegte Systematik, die negative und positive Effekte im Sinne von Kosten und Nutzen in insgesamt sechs Kategorien und aus unterschiedlichen Perspektiven (individuelle bis hin zur gesellschaftlichen Ebene) betrachtet (Abb. 3.1).<sup>103</sup>

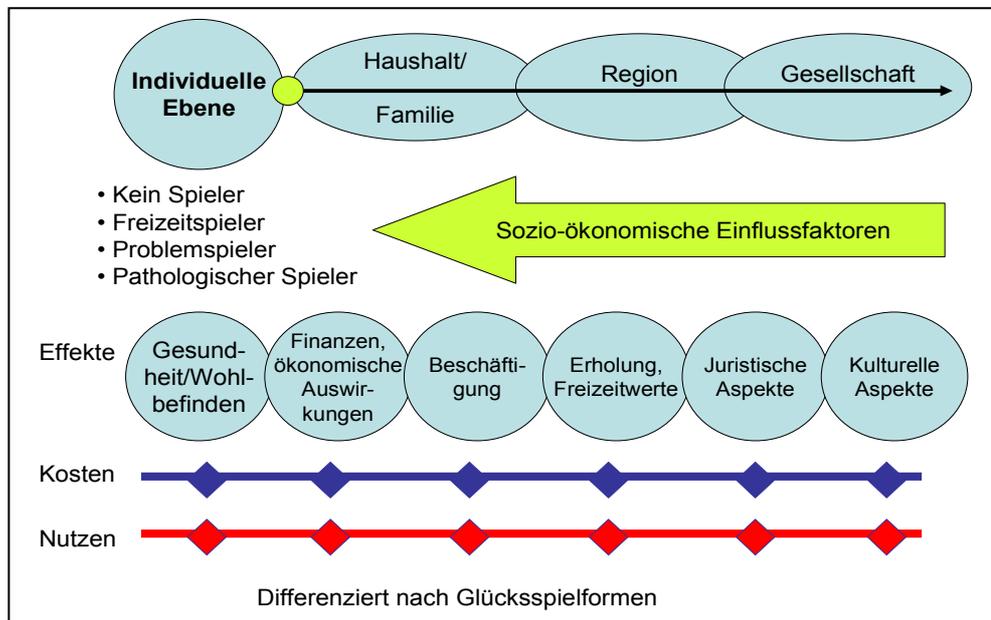


Abbildung 3.1: Sozio-ökonomischer Rahmen zur Bewertung des Glücksspiels<sup>104</sup>

Die Wohlfahrtseffekte des Glücksspiels sind aus übergeordneter Sicht der Kosten-Nutzen-Analyse als eine Nettogröße zu betrachten, die sich aus der Differenz von sozialen Kosten und sozialen Nutzen ergeben (Abb. 3.2). Soziale Kosten und sozialer Nutzen wiederum sind Größen, die aus einer privaten Dimension und einer externen Dimension bestehen können.

In der Mehrzahl der Fälle werden in diesen Dimensionen direkte, indirekte und intangible Kosten- bzw. Nutzenkategorien unterschieden:

- Direkte Kosten/Nutzen sind in der Regel einer Person oder einer klar abgegrenzten Gruppe (z.B. Anbieter, Nachfrager) zuzurechnen. Diese Kosten/Nutzen lassen sich in der Regel monetarisieren.
- Indirekte Kosten/Nutzen entstehen bei anderen Personen. Da sie häufig nicht zurechenbar sind, werden sie der Gesellschaft zugerechnet. Auch diese Kosten/Nutzen lassen sich zumindest näherungsweise monetär erfassen.

<sup>103</sup> Zur Beurteilung dieses Rahmens vgl. Walker, D.M. (2008): Issues to consider in implementing the "Socio-economic impact of Gambling (SEIG) Framework, S. 9, [http://www.canadiangaming.ca/media\\_uploads/pdf/86.pdf](http://www.canadiangaming.ca/media_uploads/pdf/86.pdf).

<sup>104</sup> Eigene Darstellung in Anlehnung an Anielski Management (2008): Socio-Economic Impact of Gambling (SEIG) Framework. An Assessment Framework for Canada: In Search of the Gold Standard, Prepared for: Inter-Provincial Consortium for the Development of Methodology to Assess the Social and Economic Impact of Gambling, <http://www.anielski.com/Documents/SEIG%20Framework.pdf>.

- Intangible Kosten/Nutzen sind nicht direkt monetär messbar. In diesem Kontext werden häufig physische, psychische und soziale Kategorien gebildet.

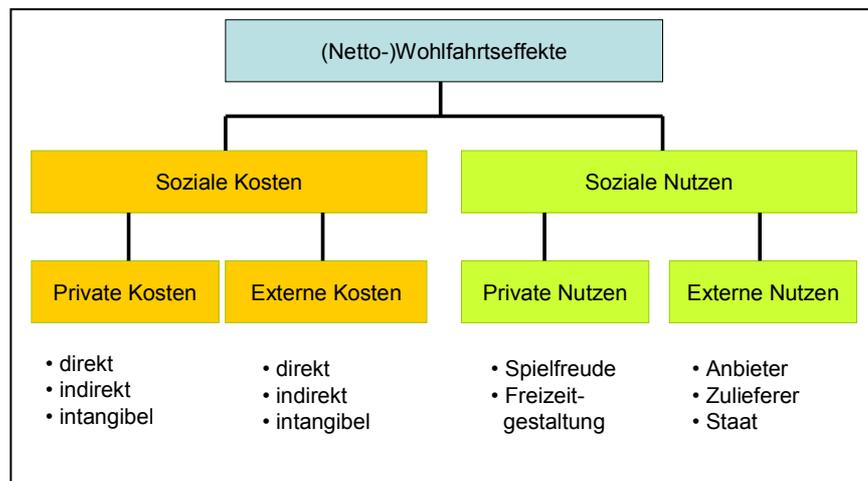


Abbildung 3.2: Grundkategorien der Kosten-Nutzen-Analyse von Glücksspielen<sup>105</sup>

Bei der Analyse der Kosten und Nutzen von Glücksspielen ist die Perspektive von grundlegender Bedeutung. Je nach Wahl kann sie zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Was für Normalspieler vorteilhaft ist, muss nicht für pathologische Spieler gelten. Was aus staatlicher Sicht als sinnvolle Kanalisierung des Spieltriebs erscheint, kann aus Sicht der Glücksspielkonsumenten als zu weitgehender Eingriff in die Konsumentensouveränität betrachtet werden.

Im Rahmen der Kosten-Nutzen-Betrachtung von Glücksspielen sind deshalb verschiedene methodische Fragen zu beantworten:

- Welches Referenzsystem und welche Betrachtungsweise werden bei der Messung verwendet?
- Wie rational handeln Spieler und sind sie für ihr Handeln verantwortlich?
- Lassen sich die Kosten und Nutzen des Glücksspiels eindeutig zuordnen?
- Wie können die verschiedenen Kosten-Nutzen-Kategorien gemessen werden?

<sup>105</sup> In Anlehnung an Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Vortrag: Deutscher Suchtkongress 23. September, Tübingen.

### 3.1 Kosten des Glücksspiels

Die auf das Glücksspiel entfallenden Kosten lassen sich nach unterschiedlichen Kategorien ordnen. Häufig zu finden ist die Einteilung in private Kosten und externe Kosten. Letztere werden häufig noch in pekuniäre, technologische und psychologische Externalitäten gegliedert (Abb. 3.3).

Kosten (Beispiele)	Klassifizierung	Getragen von
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spielverluste</li> <li>• Einkommensverluste</li> <li>• Psychische/physische Erkrankungen</li> </ul>	<b>Private (direkte) Kosten</b>	Spieler
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behandlungskosten für Erkrankungen</li> <li>• Produktivitätsverluste am Arbeitsplatz aus Fehlzeiten, Erkrankungen</li> <li>• Beschaffungskriminalität/Strafverfolgung</li> </ul>	<b>Technologische Externalität (indirekte Kosten)</b>	Gesellschaft/ Arbeitgeber/ Umfeld des Spielers
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nichtbezahlte Schulden/Kredite</li> <li>• Staatliche Transfers (Arbeitslosen-, Sozialhilfe)</li> </ul>	<b>Pekuniäre Externalität (indirekte Kosten)</b>	Gesellschaft/ Arbeitgeber/ Umfeld des Spielers
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhöhte Suizidgefahr für Spieler</li> <li>• Zerrüttung von Familienverhältnissen</li> <li>• Verlust an Lebensqualitäten</li> </ul>	<b>Psychische Externalität (intangibel)</b>	Umfeld des Spielers

Die Einordnung von Kosten in einzelne Kategorien ist in herrschenden Studien nicht überschneidungsfrei.

Abbildung 3.3: Kostenkategorien von Glücksspielen

Ein grundlegendes Problem der in diesem Zusammenhang verfassten Studien besteht darin, dass soziale Kosten unterschiedlich definiert werden und verschiedene Kosten auch unterschiedlichen Kategorien zugeordnet werden. Dies erschwert die Vergleichbarkeit von methodischen Ansätzen und empirischen Ergebnissen.<sup>106</sup> Einige Beispiele:

- Einige Studien betrachten private Kosten nicht als Bestandteil von sozialen Kosten. Private Kosten sind vom Verursacher selbst zu tragen und sind daher möglicherweise als Ausdruck der individuellen Wahlentscheidung zu werten.
- Psychische und physische Erkrankungen des Spielers werden zum Teil als technologische Externalitäten erfasst, die nicht individuell, sondern von der Gesellschaft zu tragen sind.
- Pekuniäre Externalitäten werden in einigen Studien nicht erfasst, da sie – gesamtwirtschaftlich betrachtet - nur zur Umverteilung führen. Andere Studien beziehen solche Externalitäten hingegen in die Analyse ein.
- Psychische Externalitäten werden als intangible Kostenelemente zum Teil monetarisiert, zum Teil aber auch nur als Merkposten erwähnt.

<sup>106</sup> Walker, D.M., Barnett, A.H. (1999): The social costs of gambling: An economic perspective, in: Journal of Gambling Studies, 15 (3), S. 181 – 209.

### 3.1.1 Private Kosten – Wie rational sind Glücksspielkonsumenten?

Private Kosten werden teilweise als interne Kosten bezeichnet, die sich in den Preisen niederschlagen können.<sup>107</sup> Da diese in die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte miteinbezogen werden und ihnen ein entsprechender Nutzen gegenübersteht, ergibt sich durch sie keine volkswirtschaftlich ineffiziente Allokation von Gütern.

Aus ökonomischer Sicht werden die privaten Kosten bzw. Teile davon internalisiert, wenn der Spieler einem rationalen Verhalten folgt. Private Kosten wären demnach aus dieser Sicht nur bei eingeschränkt rationalen Entscheidungen im Rahmen einer sozialen Kostenanalyse zu berücksichtigen.<sup>108</sup> In diesem Kontext könnte aufbauend auf demeritorischen Gütern z.B. auf zeitinkonsistente Präferenzen oder unvollständige Informationen verwiesen werden, die eine rationale Entscheidung erschweren können.

In der Literatur gibt es keine einheitlichen Abgrenzungen von privaten und sozialen Kosten (Abb. 3.4). Dementsprechend ist auch die Einbeziehung in den Kontext der sozialen Kosten unterschiedlich. Walker/Barnett<sup>109</sup> verwenden eine enge ökonomische Perspektive, die auf die Wohlfahrtsökonomie zurückgeht. Die Autoren kritisieren eine signifikante Überschätzung der sozialen Kosten des Glücksspiels.<sup>110</sup> Andere Ansätze - z.B. jener der Productivity Commission (Australien)<sup>111</sup> - bescheinigen einer streng ökonomischen Sicht zwar hilfreiche Einsichten. Jedoch wird diese Sicht nicht als allein geeigneter Rahmen für die Analyse des problematischen Glücksspiels betrachtet.

Insgesamt ist die Literatur uneinheitlich in der Frage, ob und inwieweit private Kosten in den sozialen Kosten zu berücksichtigen sind.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten, Bern, S. 7.

<sup>108</sup> Eadington W.R. (2003): Measuring Costs from Permitted Gaming. Concepts and Categories in Evaluating Gambling's Consequences, in Journal of Gambling Studies, 19(2), S. 185.

<sup>109</sup> Walker, D.M, Barnett, A.H. (1999): The Social Costs of Gambling: an Economic Perspective, in: Journal of Gambling Studies, 15(3), S. 181 -212.

<sup>110</sup> Walker, D.M. (2007): Benefit-cost-analysis: Problems in Quantifying the Social Costs and Benefits of Gambling, in: American Journal of Economics and Sociology, 66(3), S. 609 – 645.

<sup>111</sup> Productivity Commission (1999): Australia's Gambling Industries, Report No. 10, Canberra, [http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0004/82552/gambling1.pdf](http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0004/82552/gambling1.pdf).

<sup>112</sup> Vgl. ausführlich Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 52 ff.

Walker/Barnett (1999)	Productivity Commission (1999)	
<b>Private Kosten</b> umfassen die negativen Konsequenzen rationaler individueller Entscheidungen, die der Akteur selbst trägt. Wirkt sich die Handlung einer Person nur auf sie selbst aus, so handelt es sich um eine private Konsequenz und stellt keine sozialen Kosten dar.	<b>Interne private Kosten</b> stellen vom Akteur rational bedachte und vorhergesehene, negative Konsequenzen einer Handlung dar.	
<b>Soziale Kosten</b> treten auf, wenn die Handlung einer Person in der Gesellschaft dazu führt, dass Ressourcen neu verteilt werden, um die Konsequenzen dieser Handlungen zu umgehen.	<b>Interne soziale Kosten</b> umfassen die negativen, persönlichen Konsequenzen einer Handlung, die vom Akteur nicht korrekt vorhergesehen werden.	Soziale Kosten
	<b>Externe Kosten</b> beschreiben Belastungen, die einigen Mitgliedern der Gesellschaft durch Handlungen anderer auferlegt werden.	
Pekunäre Externalitäten bleiben bei diesen Definitionen außen vor.		

Abbildung 3.4: Beispielhafte Definition von privaten und sozialen Kosten

Die Teilnahme an einem Glücksspiel ist aus ökonomischer Sicht dann rational, wenn der daraus resultierende Nutzen die Kosten übersteigt.<sup>113</sup> Beim Glücksspiel handelt es sich in der Sprache der Spieltheorie um ein „Negativsummenspiel“<sup>114</sup>. Auf lange Sicht verlieren – statistisch gesehen – alle Spieler Geld, weil Fiskus und Anbieter an ihnen verdienen müssen.<sup>115</sup> Aus statistischer Sicht erscheint die Teilnahme auch von Normalspielern an Glücksspielen (Freizeitbeschäftigung) daher auf den ersten Blick nur dann als rational, wenn das Spielergebnis - d.h. der (mit individuellen Wahrscheinlichkeiten gebildete) Erwartungswert des Spielausgangs - den Spieleinsatz (Geld und Aufwand) übersteigt.

Diese Sichtweise ist aus Sicht anderer Studien zu eng ausgerichtet, da das Spiel - wie andere Formen der persönlichen Unterhaltung - eigenständig Freude bereitet - unabhängig davon, ob ein Gewinn eintritt oder nicht.<sup>116</sup> Diese Spielfreude ist ein zentrales Element des Spielens. Neben der Gewinnerwartung gibt es auch psychologisch-emotionale Nutzenkomponenten. Aus ökonomischer Sicht steht der Prozessnutzen des Spielens im

<sup>113</sup> Fiedler, I. (2008): Das Gefährdungspotential von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen. Soziale Kosten und rechtspolitische Empfehlungen, Norderstedt, S. 32.

<sup>114</sup> Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (2005): Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage, Landsberg am Lech, S. 305.

<sup>115</sup> Vgl. am Beispiel von Lotto Beckert, J., Lutter, M. (2008): Güter mit negativem Nutzen: Der Lotteriemarkt in Deutschland Forschungsbericht 2008 - Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, <http://www.mpg.de/jahrbuch/forschungsbericht?obj=450024>.

<sup>116</sup> Collins, D., Lapsley, H. (2003): The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues, in: Journal of Gambling Studies, Vol. 19, No. 2, S. 130.

Vordergrund. Diese intrinsische Spielfreude wird als „Utility of Gambling“ bezeichnet und ist Gegenstand diverser, wissenschaftlicher Arbeiten.<sup>117</sup>

Im Fall eines rationalen Handelns wird unterstellt, dass die Glücksspieler das Risiko, an einer Sucht zu erkranken, vor der Nutzung von Glücksspielen antizipieren können und die damit verbundenen Folgen willentlich in Kauf nehmen. In diesem Fall erscheint die verlorene bzw. eingeschränkte Produktivität von Glücksspielsüchtigen nicht als soziale, sondern als private Kostenart (Abb. 3.5).

Kann die Glücksspielsucht hingegen nicht antizipiert werden und wird die Entscheidungsfähigkeit im Fall des Eintretens beeinträchtigt, liegt eine soziale Kostenart vor.<sup>118</sup>

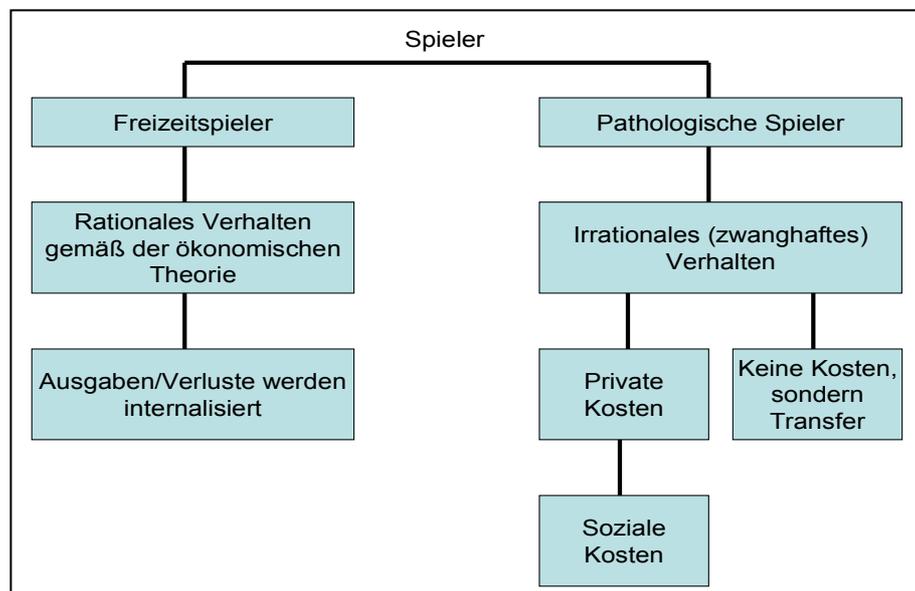


Abbildung 3.5: (Ir-)Rationales Spielverhalten und soziale Kosten

Es ist demnach zu klären, ob und inwieweit die privaten Kosten überhaupt in einer sozialen Kostenanalyse zu berücksichtigen sind. Werden die privaten Kosten einbezogen, kommt es zu einem deutlichen Anstieg der sozialen Kosten.<sup>119</sup> Zu beantworten sind daher die folgenden Fragen:

<sup>117</sup> Vgl. dazu die Übersicht in Reisch, L.A., Bietz, S. (2004): Motivforschung – Wieso nehmen Menschen an Glücksspielen teil? Studie im Auftrag der Staatlichen Toto-Lotto GmbH des Landes Baden-Württemberg, Institut für Haushalts- und Konsumökonomik der Universität Hohenheim; <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Forschungsarbeiten/StudieReisch.pdf>.

<sup>118</sup> Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten, Bern, S. 7 f.

<sup>119</sup> Fiedler, I. (2008): Soziale Kosten des Glücksspiels, 20. Jahrestagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V., 28. November 2008, Hamburg.

- Zu welchem Grad handeln die Teilnehmer an Glücksspielen rational?
- Zu welchem Grad handeln Glücksspielsüchtige rational?

Krüberl/Prettenthaler kommen zu der Schlussfolgerung,

*„dass Glücksspieler grundsätzlich nicht weniger rational sind, als beispielsweise Nachfrager einer Versicherung.“*<sup>120</sup>

Im Kontext des Glücksspiels werden jedoch Phänomene diskutiert, die zu einer Überschätzung des Nutzens und einer Unterschätzung der Kosten von Glücksspielen führen. Sie werden teilweise als Indikator für irrationales Verhalten herangezogen. Einige Beispiele:

- Korrelationsillusion, d.h. es werden kausale Zusammenhänge zwischen Ereignissen unterstellt, die in Wahrheit gar nicht existieren.<sup>121</sup>
- Verfügbarkeitsillusion (z.B. Fast-Gewinne, die gedanklich in Gewinne transformiert werden).<sup>122</sup>
- Decision Framing, d.h. es werden z.B. nur Gewinnchancen, jedoch keine Verlustrisiken von Glücksspielen berücksichtigt.<sup>123</sup>
- Gamblers Fallacy, d.h. die Illusion, dass vorangegangene Ergebnisse zukünftige Ergebnisse vorwegnehmen.<sup>124</sup> Ähnlich gelagert ist die Fehleinschätzung von Gewinnwahrscheinlichkeiten und/oder von Erwartungswerten eines Spiels oder einer Spielform.<sup>125</sup>

Die sozialen Kosten sind auf aggregierter Ebene davon abhängig, wie viele pathologische Spieler an Glücksspielen teilnehmen und wie viele Spieler sich in welchem Ausmaß dabei irrational verhalten. Zu klären bleibt zudem, wann ein als pathologisch bezeichneter Spieler als nicht verantwortlich für sein Tun betrachtet werden kann. Generell kann dies a priori nur für die Zeit des Spielens selbst angenommen werden. Mit der Möglichkeit der Selbst- und Fremdsperre besteht die Möglichkeit einer präventiven Maßnahme, um sich als selbstbestimmtes Individuum in der Gesellschaft zu behaupten. Insgesamt liegen zum Ausmaß einer möglichen Irrationalität während des Glücksspielens für die Bundesrepublik Deutschland keine belastbaren Zahlen vor.

---

<sup>120</sup> Krüberl, J., Prettenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 27.

<sup>121</sup> Petry, N.M. (2005): Pathological Gambling. Etiology, Comorbidity and Treatment, Washington, S. 217.

<sup>122</sup> Skog, O.J. (2005): Addiction, choice and irrationality, in: Pariski, F., Smith, V.L. (Hrsg.): The Law and Economics of Irrational Behavior, Stanford, S. 111 – 140.

<sup>123</sup> Tversky, A., Kahnemann, D. (1986): Rational Choice and the framing of decisions, in: The Journal of Business, 59 (4), S. 251 – 278.

<sup>124</sup> Petry, N.M. (2005): Pathological Gambling. Etiology, Comorbidity and Treatment, Washington, S. 214.

<sup>125</sup> Fiedler, I. (2008): Das Gefährdungspotential von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen. Soziale Kosten und rechtspolitische Empfehlungen, Norderstedt, S. 67 ff.

Aus Sicht von Becker sind die Ausgaben von pathologischen Spielern, die unter Zwang handeln, überhaupt nicht als soziale Kosten zu betrachten.

*„Es handelt sich hier um einen Transfer von dem Spieler an den Anbieter. Ein Transfer von Geld innerhalb einer Gesellschaft, selbst wenn sie unter Zwang stattfindet, ist immer noch ein Transfer und nicht Teil der sozialen Kosten. Zwar erleiden der pathologische Spieler und seine Familie einen Vermögensverlust, und müssen deshalb auf andere, möglicherweise lebensnotwendige Güter verzichten, jedoch wird dieser Güterverlust gesamtgesellschaftlich von einem Gütergewinn des Anbieters aufgewogen, der in seinem Sinne den erhaltenen pekuniären Transfer, den Geldtransfer, zum Erwerb von Gütern einsetzen kann. ...Wohlfahrtswirkungen entstehen erst durch die Fehl-Allokation der Ressourcen, d.h. der Güter und Dienstleistungen.“*<sup>126</sup>

### 3.1.2 Pathologisches Spiel

Die Erfassung sozialer Kosten stützt sich zwangsläufig auf die Anzahl pathologischer Spieler. Die Mehrzahl von Studien basiert auf folgender Betrachtung:<sup>127</sup>

estimated annual cost per pathological gambler	X prevalence estimated (%)	X population estimated	→ estimated annual social cost of gambling
--	----------------------------	------------------------	--

#### Definition von pathologischen Spielern

Obwohl international nur 0,19 – 1,2% der erwachsenen Bevölkerung als pathologische Spieler gelten, kommen Studien zu dem Schluss, dass die damit verbundenen sozialen Kosten von enormer Größenordnung sind.<sup>128</sup>

#### **Pathologisches Spiel**

Zu klären ist zunächst der Begriff des pathologischen Glücksspielers. Dazu werden in der Regel verschiedene Spielertypologien gebildet. Geläufig ist z.B. in Kanada die spielerbezogene Kategorisierung:

- Non-Gambling,
- Non-Problem Gambling,

---

<sup>126</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 15 f.

<sup>127</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S., Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series, October 23, S. 9;  
[http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

<sup>128</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S., Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series, October 23, S. 9;  
[http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

- Low Risk Gambling,
- Moderate Risk Gambling,
- Problem Gambling.

Der Begriff des pathologischen Glücksspielers ist indes in Kanada nicht exakt definiert.<sup>129</sup> Anders in den USA.<sup>130</sup> Der Begriff des „problem gambling“ wird in britischen und australischen Studien als übergeordneter Begriff benutzt, der sowohl pathologische als auch problematische Spieler umfasst.<sup>131</sup>

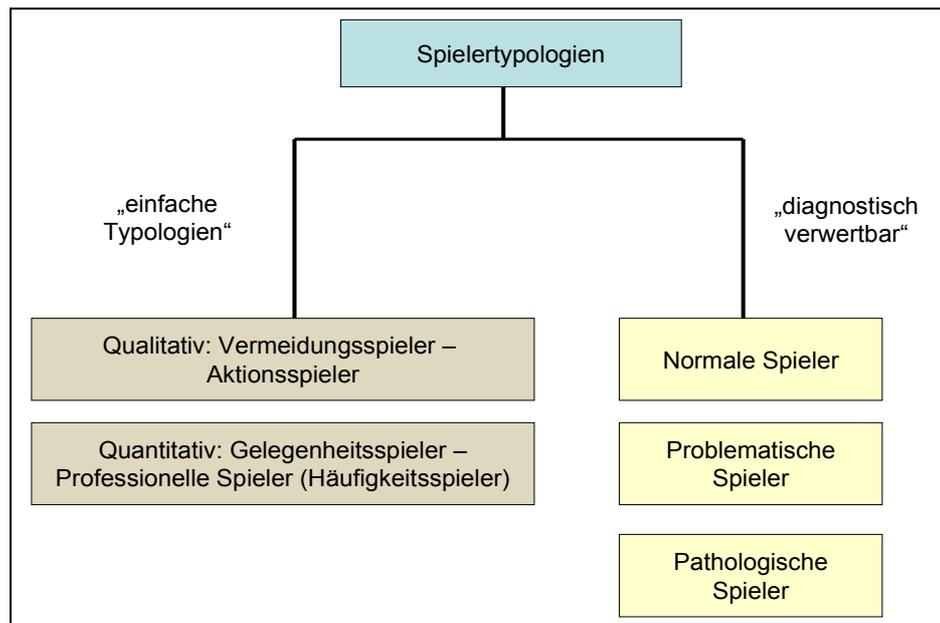


Abbildung 3.6: Spielertypologien

Die Unterscheidung verschiedener Spielertypen ist ein wichtiger Schritt zur Ableitung pathologischen Spielverhaltens. In der Literatur existieren unterschiedliche Typologisierungen (Abb. 3.6):<sup>132</sup>

- Qualitativ: Vermeidungsspieler sind Menschen, die Probleme in Ehe, Familie oder im Berufsleben haben und entdeckt haben, dass sie sich beim Glücksspiel besser von ihren Problemen ablenken können als mit anderen Aktivitäten. Aktionsspieler sind Menschen, die Glücksspiel faszinierend finden und auf den großen Gewinn hoffen.

<sup>129</sup> Anielski Management (2008): Socio-Economic Impact of Gambling (SEIG) Framework. An Assessment Framework for Canada: In Search of the Gold Standard, Prepared for: Inter-Provincial Consortium for the Development of Methodology to Assess the Social and Economic Impact of Gambling, Annex 2, S. 125; <http://www.anielski.com/Documents/SEIG%20Framework.pdf>.

<sup>130</sup> Thompson, W., Schwer, K. (2005): Beyond the limits of recreation: Social costs of gambling in southern Nevada, in: Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management 17 (1), S. 62 – 93.

<sup>131</sup> Wardle, H. et.al. (2007): British Gambling Prevalence Survey 2007; Delfabbro, P. (2008): Australian Gambling Review, 3th edition, Adelaide.

<sup>132</sup> Grüsser-Sinopoli, S.M., Albrecht, U. (2008): Glücksspielsucht: diagnostische und klinische Aspekte, in: Gebhardt, I., Grüsser-Sinopoli, S.M. (Hrsg.): Glücksspiel in Deutschland. Ökonomie, Recht, Sucht, Berlin, S. 538 ff.

- Quantitativ: Gelegenheitsspieler und Häufigkeitsspieler (Spieler, die ein Spiel mindestens einmal pro Woche spielen oder regelmäßig spielen, d.h. mehr oder weniger jede Woche.

Der Begriff des pathologischen Spielverhaltens bzw. der umgangssprachlich genutzte Begriff der (Glücks-)Spielsucht wird in der Regel auf die gängigen Klassifikationsmanuale ICD-10 und DSM-IV bezogen.

Vergleichende Klassifikation nach	
<u>DSM-IV</u>	<u>ICD-10</u>
Pathologisches Spielen	Pathologisches/Zwanghaftes Spielen

Tabelle 3.1: Klassifikationen zum pathologischen Glücksspielverhalten

Seit 1980 ist das pathologische Glücksspiel als eigenständiges psychisches Störungsbild aufgeführt.<sup>133</sup> Im Kern handelt es sich um klinisch relevante, diagnostizierbare Ausprägungen des Spielverhaltens.

Im ICD-10 (Internationale Klassifikation der Krankheiten, zehnte Revision) ist pathologisches Glücksspiel unter „abnorme Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle“ (F63) eingeordnet (Weltgesundheitsorganisation WHO).<sup>134</sup> Die Störung besteht demnach im häufig wiederholten, episodenhaften Glücksspiel, das die Lebensführung der betroffenen Person beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt (Tab. 3.2).<sup>135</sup>

Das DSM-IV (Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen, vierte Version) kategorisiert das pathologische Glücksspiel als eine Störung der Impulskontrolle, die nicht andernorts klassifiziert ist.<sup>136</sup> Wesentliches Merkmal ist demnach ein „andauerndes, wiederkehrendes und maladaptives Spielverhalten, das persönliche, familiäre oder Freizeitbeschäftigungen stört oder beeinträchtigt. Für die Einordnung als pathologisches Spielen müssen mindestens fünf der zehn Kriterien zutreffen. Ein problematisches Spielverhalten liegt in der Regel vor, wenn mindestens drei der oben genannten Kriterien erfüllt sind.“<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup> <http://www.vivid.at/de/wissen/verhaltenssuechte/gluecksspielsucht/>.

<sup>134</sup> Als Download verfügbar unter: <http://www.dimdi.de/static/de/klassi/diagnosen/icd10/index.htm>.

<sup>135</sup> Grüsser-Sinopoli, S.M., Albrecht, U. (2008): Glücksspielsucht: diagnostische und klinische Aspekte, in: Gebhardt, I., Grüsser-Sinopoli, S.M. (Hrsg.): Glücksspiel in Deutschland. Ökonomie, Recht, Sucht, Berlin, S. 538 ff.

<sup>136</sup> American Psychiatric Association (2000): Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders - DSM-IV-TR, 4th edition, American Psychiatric Association, Washington; deutsch: Saß, H. u.a. (2003): Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen - Textrevision - DSM-IV-TR, Göttingen.

<sup>137</sup> [http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user\\_upload/lsg/Praxis-handbuch\\_neu/23\\_Referat\\_Praevalenzraten\\_path\\_Gluecksspiel.pdf](http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/Praxis-handbuch_neu/23_Referat_Praevalenzraten_path_Gluecksspiel.pdf).

ICD-10	DSM-IV
F6 Persönlichkeits- und Verhaltensstörungen	
F63 Abnorme Gewohnheiten und Störungen der Impulskontrolle	312. Störungen der Impulskontrolle, nicht andernorts klassifiziert
F63.0 Pathologisches Glücksspielen	312.31 Pathologisches Glücksspielen
<b>Diagnostische Leitlinien</b>	<b>Diagnostische Leitlinien</b>
Dauerndes, wiederholtes Spielen Anhaltendes und oft noch gesteigertes Spielen trotz negativer sozialer Konsequenzen, wie Verarmung gestörte Familienbeziehungen Zerrüttung der persönlichen Verhältnisse	Andauerndes und wiederkehrendes, fehlangepasstes Spielverhalten, was sich in mindestens fünf der folgenden Merkmale ausdrückt  1. Starke Eingenommenheit vom Glücksspiel (z.B. starke gedankliche Beschäftigung mit Geldbeschaffung) 2. Steigerung der Einsätze, um gewünschte Erregung zu erreichen 3. Wiederholte erfolglose Versuche, das Spiel zu kontrollieren, einzuschränken oder aufzugeben 4. Unruhe und Gereiztheit beim Versuch, das Spiel einzuschränken oder aufzugeben 5. Spielen, um Problemen oder negativen Stimmungen zu entkommen 6. Wiederaufnahme des Glücksspiels nach Geldverlusten 7. Lügen gegenüber Dritten, um das Ausmaß der Spielproblematik zu vertuschen 8. Illegale Handlungen zur Finanzierung des Spielens 9. Gefährdung oder Verlust wichtiger Beziehungen, von Arbeitsplatz und Zukunftschancen 10. Hoffnung auf Bereitstellung von Geld durch Dritte

Tabelle 3.2: Diagnostische Kriterien der Glücksspielsucht<sup>138</sup>

Der ICD-10 schließt differentialdiagnostisch die Diagnose für pathologisches Glücksspielverhalten dann aus, wenn (1.) eine, auch exzessiv spielende Person, ihr Verhalten selbsttätig einschränkt, sobald es zu negativen Auswirkungen führt. Weiterhin darf pathologisches Glücksspielverhalten nicht klassifiziert werden bei (2.) exzessivem Spielen manischer Patienten und

<sup>138</sup> Vgl. Grüsser-Sinopoli, S.M., Albrecht, U. (2008): Glücksspielsucht: diagnostische und klinische Aspekte, in: Gebhardt, I., Grüsser-Sinopoli, S.M. (Hrsg.): Glücksspiel in Deutschland. Ökonomie, Recht, Sucht, Berlin, S. 538 ff.

(3.) bei Personen mit soziopathischer Persönlichkeit, da es in diesen Fällen lediglich ein Symptom einer anderen Störung darstellt.

Weitere international bekannte Screening-Instrumente zur Beschreibung und Erfassung des pathologischen Spiels sind der South Oaks Gambling Screen (SOGS)<sup>139</sup> und der Canadian Problem Gambling Index (CPGI).<sup>140</sup> In Deutschland sind gängige Praxis die Anwendung des Kurzfragebogens zum Glücksspielverhalten (KFG) von Petry/Baulig (1996)<sup>141</sup> und des Schweriner Fragebogens zum Glücksspiel (SFG) von Premper et.al. (2007).<sup>142</sup>

## **Prävalenzraten**

### **Prävalenz**

Die Prävalenz sagt aus, wie viele Menschen einer bestimmten Gruppe an einer bestimmten Krankheit bzw. Störung erkrankt sind. In der Regel kann die Prävalenz nur geschätzt werden, da ein vollständiger Test der relevanten Population zu aufwendig ist oder nicht alle Individuen einem solchen Text zugänglich sind.

Im Gegensatz dazu gibt die Inzidenzrate die Anzahl von Neuerkrankungen an. Sie wird üblicherweise auf 100.000 Einwohner und auf ein Jahr bezogen (Abb. 3.7).

Anders als bei der Inzidenzrate werden bei der Prävalenzrate die zum Untersuchungszeitpunkt bereits als krank bekannten Personen hinzugezählt und nicht lediglich die in einer betrachteten Zeitspanne neu hinzugekommene Personen gezählt.

Zur Erfassung des Spielverhaltens bzw. der Bevölkerungsattraktivität werden im Kontext der Prävalenz verschiedene Maße berechnet. So finden sich vor allem:<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> Der SOGS wurde 1987 von Lesieur/Blume im Rahmen der Behandlung von Glücksspielsüchtigen am South Oak Hospital entwickelt. Das Verfahren umfasst 20 Fragen, die mit Ja oder Nein beantwortet werden müssen (u.a. Anzahl/Art der ausgeübten Glücksspiele, Geldeinsatz, Spielprobleme, soziale Herkunft, Art der Geldbeschaffung, Kritikfähigkeit); [http://www.stopgamblingnow.com/sogs\\_print.htm](http://www.stopgamblingnow.com/sogs_print.htm).

<sup>140</sup> <http://www.ccsa.ca/eng/priorities/gambling/CPGI/Pages/default.aspx>.

<sup>141</sup> <http://www.suchtforschung.at/admin/web/test.php?QID=4>.

<sup>142</sup> Premper, V., Sobottka, B., Fischer, T. (2007): Der Schweriner Fragebogen zum Glücksspielen, in: Praxis. Klinische Verhaltensmedizin und Rehabilitation, 20 Jg., Heft 78, S. 244 - 249.

<sup>143</sup> Vgl. dazu als Beispiel die Veröffentlichung der Landesstelle Glücksspielsucht Bayerns zum Glücksspielverhalten; [http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user\\_upload/lsg/Praxishandbuch\\_neu/08\\_Gluecksspielverhalten\\_Bayern.pdf](http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/Praxishandbuch_neu/08_Gluecksspielverhalten_Bayern.pdf).

- Prävalenzwerte für Glücksspiele bezogen auf die Lebenszeit.<sup>144</sup>
- Prävalenzwerte für Glücksspiele bezogen auf die letzten 12 Monate (Jahresprävalenz).
- Prävalenz des präferierten Glücksspiels in den letzten 12 Monaten (Glücksspielpräferenz).
- Anteil der aktuellen Glücksspieler (12-Monatsprävalenz mit Glücksspielpräferenz) an der Lebenszeitprävalenz des jeweiligen Glücksspiels, d.h. das Verhältnis von 12-Monats- und Lebenszeitprävalenz (Glücksspielbindung).

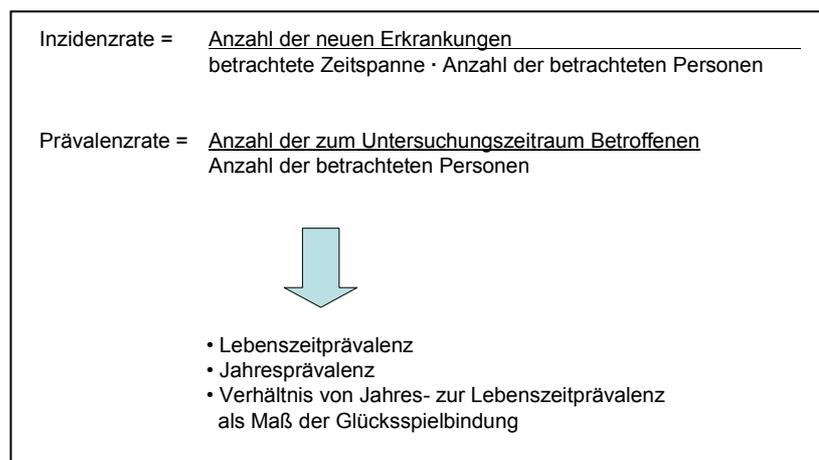


Abbildung 3.7: Inzidenz- und Prävalenzrate des Spielverhaltens

Prävalenzschätzungen des pathologischen Spielverhaltens, d.h. Schätzungen über die Häufigkeit der Glücksspielsucht in Volkswirtschaften kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Je nach methodischer Vorgehensweise<sup>145</sup> basieren die Schätzungen entweder auf Hochrechnungen auf Grund der Therapienachfrage oder auf Hochrechnung auf Grund einer in Bezug auf die gängigen soziodemographischen Merkmale repräsentativen Stichprobe der Bevölkerung.<sup>146</sup>

<sup>144</sup> Die auch international geläufige Lebenszeitprävalenz ist zumindest sprachlich irreführend, da nicht das Auftreten des Ereignisses in der gesamten Lebensdauer erfasst wird, sondern nur das Auftreten in der bis zum Erhebungszeitpunkt verstrichenen Lebenszeit. Für die Auftrittswahrscheinlichkeit über die gesamte Lebensdauer wird daher in der Regel der Begriff der Gesamtlebenszeitprävalenz benutzt.

<sup>145</sup> So werden zum Teil Fragebogenstudien, zum Teil aber auch Telefoninterviews eingesetzt.

<sup>146</sup> Hier ist zu berücksichtigen, dass die relativ geringen Prävalenzen (kleine Fallzahlen) im Fall große Stichprobenumfänge erfordern.

Ein Vergleich der aufgezeigten Prävalenzraten wird nach Auffassung von Meyer erschwert „durch methodologische Unterschiede in

- den gewählten Begriffsbestimmungen,
- den eingesetzten Erhebungsinstrumenten und diagnostischen Kriterien,
- der Methodik der Datenerhebung,
- den Antwortraten,
- den Referenzzeiträumen und
- den Altersgruppen.“<sup>147</sup>

Trotz unterschiedlicher Untersuchungsmethoden sowie differierender Angebotsstrukturen von Glücksspielen weisen die europäischen Länder bezogen auf die Prävalenzraten pathologischen Spielverhaltens (12-Monats-Prävalenz) weitgehend ähnliche Werte im Bereich von 0,15% bis 0,8% (Median:<sup>148</sup> 0,3 %; arithmetisches Mittel:<sup>149</sup> 0,4 %) auf.<sup>150</sup>

Die Prävalenzwerte deutscher Studien zu einem pathologischen Spielverhalten, so Meyer, liegen an der unteren Grenze des Schwankungsbereiches bzw. im mittleren Bereich (Tab. 3.3).<sup>151</sup>

	Pathologisches Glücksspiel	
	%	N <sup>152</sup>
Bühringer <sup>153</sup>	0,20	102.833 <sup>154</sup>
Buth/Stöver <sup>155</sup>	0,56	291.259
BZgA <sup>156</sup>	0,19	104.021

Tabelle 3.3: Übersicht pathologisches Glücksspielen in Deutschland

---

<sup>147</sup> International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens (2009), Teil Vier: Gesundheitswissenschaftliche, Meyer, G., Lausanne, S. 3.

<sup>148</sup> In der Statistik halbiert der Median eine Verteilung.

<sup>149</sup> Das arithmetische Mittel wird im allgemeinen Sprachgebrauch als Durchschnitt bezeichnet.

<sup>150</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens (2009), Teil Vier: Gesundheitswissenschaftliche, Meyer, G., Lausanne.

<sup>151</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens (2009), Teil Vier: Gesundheitswissenschaftliche, Meyer, G., Lausanne, Fußnote 4, S. 12.

<sup>152</sup> Gesamtbevölkerung zwischen 18 und 64 Jahren zum Stichtag 31.12.2005: 52.010.517 Personen.

<sup>153</sup> Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53 (5), S. 296 – 308.

<sup>154</sup> Die Studie arbeitet mit einem Konfidenzintervall von 95%; daher die statistischen Abweichungen.

<sup>155</sup> Buth, S., Stöver, H. (2008): Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, in: Suchttherapie, Heft 9, S. 3 – 11.

<sup>156</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2008): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Ergebnisbericht, Köln; verfügbar unter: [www.bzga.de](http://www.bzga.de).

Die Hochrechnung erfolgt auf Basis der vorliegenden Bevölkerungszahlen und den jeweiligen Schätzungen der Prävalenzen des pathologischen Glücksspiels.

### Ermittlung der auf pathologische (problematische) Spieler entfallenden sozialen Kosten

#### Ermittlung der sozialen Kosten

Die Auswertung der Literatur zeigt ein breites Spektrum der sozialen Kosten, die pathologischen Spielern zugerechnet werden. Exemplarisch sei auf Studien in Australien verwiesen.

*“The costs amount to an average of at least \$ 6.000 per problem gambler per year, with the higher estimate averaging \$ 19.000 per problem gambler.”<sup>157</sup>*

Bezogen auf die USA werden soziale Kosten eines pathologischen Spielers in Höhe von 9.000 – 50.000 US-\$ pro Jahr ermittelt.<sup>158</sup> Dazu ein Beispiel (Tab. 3.4):<sup>159</sup>

		US-\$	
Employment			5.125
	missed work	2.364	
	productivity losses	1.092	
	fired from work	1.582	
	unemployment compensation	87	
Bad Debts and Civil Court			10.271
	bankruptcy debt loss	9.494	
	civil court costs	777	
Criminal Justice System			3.809
	theft	3.379	
	arrests	95	
	trials	85	
	incarceration	80	
	probation	170	
Treatment and Social Services			506
	treatment costs	372	
	welfare	84	
	food stamps	50	
Total estimated annual social cost per pathological gambler			19.711

Tabelle 3.4: Beispiel für die Ermittlung von sozialen Kosten eines pathologischen Glücksspielers in den USA<sup>160</sup>

<sup>157</sup> Productivity Commission (1999): Australia's Gambling Industries, Report No. 10, Canberra, S. 351; \$ = AUD = Australische Dollar.

[http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0004/82552/gambling1.pdf](http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0004/82552/gambling1.pdf).

<sup>158</sup> Walker, D.M. (2008): Ongoing Challenges in Research on the Social Costs of Gambling, in: Coryn, T., Fijnaut, C., Littler, A. (Hrsg.): Economic Aspects of Gambling Regulation. EU and US Perspectives, Koninklijke, S. 24.

<sup>159</sup> Thompson, W., Schwer, K. (2005): Beyond the limits of recreation: Social costs of gambling in southern Nevada, in: Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, Vol. 17 (1), S. 86.

<sup>160</sup> Die Kostenschätzung basiert auf einer Analyse von 99 anonymen Casino-Spielern in Las Vegas.

Walker verweist in diesem Kontext auf die grundsätzliche Problematik solcher Berechnungen:

*„The fundamental problem with this study, and others in the literature, is that the authors have failed to define social cost. ... All of the following terms describing “costs” have been used in recent papers: private, social; internal, external; direct, indirect; harms, costs; intangible, tangible; external costs, externalities; and pecuniary externalities, technological externalities.”*<sup>161</sup>

*“Such diversity in cost estimates indicates that the different studies have not measured social costs in the same way.”*<sup>162</sup>

Notwendig erscheint daher eine Klärung des Begriffs der sozialen Kosten.<sup>163</sup>

### Fazit

Insgesamt kann von keiner einheitlichen Erfassung der auf pathologisches Spielverhalten entfallenen sozialen Kosten gesprochen werden. Ein Vergleich von Erhebungen aus internationalen Studien erscheint auf Grund unterschiedlicher gesetzlicher Auflagen streng genommen nur zwischen Ländern möglich, die ähnliche Wirtschafts- und Sozialordnungen haben. Eine undifferenzierte Übertragung auf andere Länder erscheint schwierig und nicht sinnvoll. Zudem treten folgende Probleme auf:

1. Es existieren unterschiedliche Messinstrumente und diagnostische Kriterien zur Erfassung des normabweichenden, pathologischen Spielverhaltens. Über- und Unterzeichnungen sind die Folge.
2. Die Ermittlung von Prävalenzraten wird durch methodische Unterschiede z.B. in der Datenerhebung, in den Antwortraten oder hinsichtlich der Referenzzeiträume und Altersgruppen erschwert.
3. Je nach Erhebungsmethode und einbezogenen Kosten existieren sehr starke Abweichungen bei der Schätzung von sozialen Kosten pro pathologischen Spieler.

---

<sup>161</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S., Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series, October 23, S. 10 f.  
[http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

<sup>162</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S., Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series, October 23, S. 10;  
[http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

<sup>163</sup> Walker D, M. (2008): Clarification of the social costs of gambling, in: Journal of Public Budgeting, Accounting, and Financial Management 20(2), S. 141 – 152.

### 3.1.3 Soziale Kosten

Externe Kosten können als negative externe Effekte verstanden werden. Externe Kosten sind, wie bereits ausgeführt, jedoch nicht unbedingt mit sozialen Kosten gleichzusetzen. Soziale Kosten setzen sich in der ökonomischen Literatur häufig aus privaten und externen Kosten zusammen. Andere Studien verwenden hingegen eine andere Begrifflichkeit. Beispielsweise setzt Becker die externen Kosten mit den sozialen Kosten gleich, die von der Gemeinschaft zu tragen sind.<sup>164</sup> Eine sorgsame Analyse der jeweils verwendeten Begrifflichkeit und definitorischen Abgrenzung erscheint demnach geboten.

Im Kontext der Ermittlung von sozialen Kosten des Glücksspiels sind die forschungsleitenden Fragen klar umrissen (Tab. 3.5).

Forschungsfrage	Differenzierung	Bemerkungen
Wie hoch sind die insgesamt zu tragenden Kosten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- einzelne Kostenarten (direkt, indirekt, intangibel)</li> <li>- Personengruppen (pathologische, problematische, normale Spieler)</li> </ul>	notwendig sind klare Definitionen der Kostenarten und Spielerkategorien; verlässliche Grundlagen zur Hochrechnung (repräsentative Gruppen, Prävalenzraten)
Wer verursacht welche Kosten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spielermerkmale: lässt sich eine Spielertypologie bilden?</li> <li>- Art des Glücksspiels</li> </ul>	Soziostrukturelle Merkmale, Merkmale des genutzten Spielangebots
Wer finanziert die Kosten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- gesellschaftliche Gruppen (Bund, Länder, Kommunen, Vereine)</li> <li>- Private (Spieler, Angehörige, Arbeitgeber)</li> </ul>	Aufteilung auf Ebenen, Gruppen notwendig
Wie entwickeln sich die Kosten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zeitliche Verläufe von Kostenarten</li> <li>- Verknüpfung mit Veränderung im Glücksspielmarkt und der Bevölkerung</li> </ul>	
Wie lassen sich die Kosten im Vergleich bewerten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vergleich von Glücksspielen mit anderen Märkten (Tabak, Alkohol, Drogen)</li> <li>- Bedeutung der sozialen Kosten aus gesamtgesellschaftlicher Sicht</li> </ul>	Vergleichbarkeit von Kostenberechnungsmethoden
Wie lassen sich Maßnahmen zur Begrenzung der sozialen Kosten beurteilen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sozialkonzepte</li> <li>- Prävention</li> </ul>	

Tabelle 3.5: Forschungsfragen im Kontext von sozialen Kosten von Glücksspielangeboten<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 8.

<sup>165</sup> In Anlehnung an Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten, Bern, S. 2

Kostenaspekte für die Glücksspielsucht lassen sich u.a. auf Basis der Methode der prävalenzbasierten „Cost of Illness Studies (COI)“ darstellen. Die für eine COI-Studie zu berücksichtigenden Kostenarten sind in den „international guidelines for estimating the costs of substance abuse“<sup>166</sup> festgelegt und lassen sich auf die Spielsucht übertragen.

Zu berücksichtigen bleibt, dass in diesem Ansatz explizit zwischen privaten und sozialen Kosten getrennt wird.

Zu den privaten Kosten zählen z.B. die Kosten für die Krankenversicherung, die die betreffende Person selbst trägt, und Kosten, die einer Person durch Reduzierung seines Eigentums selbst entstehen. Diese privaten Kosten werden bei der Schätzung von sozialen Kosten des Substanzmissbrauchs in diesen Leitlinien nicht berücksichtigt.<sup>167</sup>

Studien zur Bestimmung der Kosten der Abhängigkeit von Suchtmitteln unterscheiden in der Regel die Dimensionen der direkten, indirekten und intangiblen Kosten. Direkte und indirekte Kosten werden häufig zur Kategorie der tangiblen Kosten subsumiert. Dazu zählen Güter und Leistungen, die monetär bewertet werden können, und daher einen Marktpreis haben bzw. sich näherungsweise quantifizieren lassen.

Eine typische Klassifizierung für tangible Kostenkategorien (direkt, indirekt) und intangible Kostenkategorien findet sich bei Collins/Lapsely (Abb. 3.8).

<b>Wahrnehmbar (tangibel; direkt und indirekt)</b>	
Produktion	Produktivitätsausfälle; Verlust des Personals (Fluktuation, Sterbefälle)
Gesundheit	Behandlung des Spielers oder Familienangehöriger; Behandlung der Opfer von Verbrechen;
Verbrechen	Polizeiliche Eingriffe; Kosten des Justiz- und Strafsystems
Regulierung	Überwachung und Programme
Forschung	Studien, Forschungsarbeiten
Soziale Hilfe	Programme
Prävention	Programme, Kriminalitätsprävention
<b>Nicht-wahrnehmbar (intangibel)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterbefall</li> <li>• Leiden, Trauer</li> <li>• Verlust an Lebensqualität</li> </ul>
In anderen Studien sind die Kategorien zum Teil anders gegliedert.	

Abbildung 3.8: Soziale Kostenkategorien des Glücksspiels<sup>168</sup>

<sup>166</sup> World Health Organization (2003): International guidelines for estimating the costs of substance abuse, Second edition, Genève.

<sup>167</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 9.

<sup>168</sup> In Anlehnung an Collins, D., Lapsley, H. (2003): The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues, in: Journal of Gambling Studies, Vol. 19, No. 2, S. 123 – 148.

Beispiele für direkte externe Kosten sind Konsequenzen für das Gesundheits- und Sozialsystem. Sie entstehen aus Kosten der stationären und ambulanten Behandlung, Kosten für Medikamente, Kosten für Prävention und Forschung. Eher indirekte externe Kosten entstehen z.B. durch Produktivitätsverluste von pathologischen Spielern.<sup>169</sup>

Hinzu kommen Kosten der Rechtsdurchsetzung und –verfolgung (z.B. Polizei und Gerichtskosten) sowie andere Kosten (z.B. durch Zerstörung von Eigentum).

Intangible externe Kosten entstehen z.B. aus der Zerrüttung von Familienverhältnissen und der reduzierten Lebensqualität von Angehörigen. Für diese Kosten bestehen keine Marktpreise. In der Mehrzahl von Studien wird auf die monetäre Bewertung von intangiblen Kosten verzichtet. Sie werden lediglich qualitativ bzw. quantitativ ohne Bewertung in die Aufstellung der Kosten aufgenommen.

Direkte, indirekte und intangible Kosten werden zum Teil auch als reale Kosten bezeichnet. Sie sind abzugrenzen von pekuniären Kosten, die als Verteilungswirkungen nicht mit der Verminderung der Wohlfahrt einer Gesellschaft in der Summe einhergehen. Damit erfüllen sie nicht die nach engen Definitionen notwendigen Voraussetzungen für eine soziale Kostenart.<sup>170</sup> Beispiele:

- Diebstähle: Die Verschiebung von Vermögenswerten durch Diebstahl gilt unter dem Aspekt der Veränderung der Gesamtwohlfahrt nicht als reale soziale Kostenart. Sie stellt lediglich eine Umverteilung von Vermögen dar, bei der gesamtwirtschaftlich kein Wert verloren geht. Diese Darstellung entspricht allerdings nicht dem üblichen Empfinden für Kosten. Im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen werden die dadurch bedingten Vermögensverluste daher zum Teil einbezogen.
- Staatliche Transfers: Leistungen aus den Systemen der sozialen Sicherheit (z.B. Arbeitslosengelder, Sozialhilfe) sind aus strenger ökonomischer Sicht ebenfalls keine realen sozialen Kosten, sondern stellen eine Verschiebung von Einkommen zwischen Bevölkerungsgruppen dar (z.B. von Erwerbstätigen zu Personen mit geringen oder gar keinem Einkommen). Eadington stellt fest: *“In a similar context, unemployment compensation and bad debts need to be viewed as transfers of wealth*

---

<sup>169</sup> Bei der Bewertung der Produktivitätsverluste wird häufig das Bruttoproduktivitätsprinzip verwendet, welches für alle Personen ab dem erwerbsfähigen Alter (ab 16 Jahren) einen einheitlichen Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung annimmt. Dazu kommen Fluktuationskosten in den Betrieben, welche bei Stellenwechseln und der Wiederbesetzung von Arbeitsstellen anfallen.

<sup>170</sup> Collins, D., Lapsley, H.: (2003): The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues, in: Journal of Gambling Studies, 19(2), S. 123 – 148.

*between or among individuals and do not therefore involve social costs.*<sup>171</sup>

Ähnlich kontrovers wird die Einbeziehung nicht zurückbezahlter Schulden und Vermögensverluste für die betroffenen Glücksspieler bzw. ihre Familien diskutiert. Single weist im Kontext mit den internationalen Standards der WHO darauf hin, dass im Kontext der Glücksspielsucht im Vergleich zu substanzgebundenen Süchten (z.B. Alkohol, Tabak) häufig Verteilungswirkungen und damit pekuniäre Wirkungen im Vordergrund stehen.

*„A major impact of gambling may be not so much in its direct impacts on the overall level of goods and services that an economy produces, but rather on the manner in which wealth is distributed.“*<sup>172</sup>

Nicht nur die Einbeziehung von pekuniären Wirkungen wird kontrovers diskutiert. Daneben bleiben auch mögliche Überschneidungen mit indirekten sozialen Kosten und Doppelzählungen zu berücksichtigen. So dienen staatliche Transfers häufig dazu, ein Teil des Produktivitätsausfalls zu kompensieren.<sup>173</sup> Hinzu kommen nicht einbezogene Kosten, die auf internalisierte externe Effekte zurückzuführen sind. So stellen z.B. Kosten, die in der Folge der Umsetzung von Sozialkonzepten anfallen, weder private noch externe Kosten dar. Sie dienen im vorliegenden Fall explizit dazu, die anfallenden sozialen Kosten des Glücksspiels zu mindern.

Zu klären bleibt schließlich auch, wer die sozialen Kosten des Glücksspiels zu tragen hat (Tab. 3.6).

Kosten	Spieler	Familie	Arbeitgeber	GK <sup>174</sup>	SV <sup>175</sup>	Gesellschaft	Gesamt
Direkt • Beratung • Behandlung • ...							
Indirekt • Produktivitätsverluste • Fehlen am Arbeitsplatz • ...							

Tabelle 3.6: Soziale Kostenstruktur und ihre Finanzierung<sup>176</sup>

<sup>171</sup> Eadington, W.R. (2003): Measuring Costs from Permitted Gaming. Concepts and Categories in Evaluating Gambling's Consequences, in: Journal of Gambling Studies, 19(2), 185 – 213, hier S. 194.

<sup>172</sup> Single E. (2003): Estimating the Costs of Substance Abuse. Implications to the Estimation of the Costs and Benefits of Gambling, in: Journal of Gambling Studies, 19(2), S. 215 – 233, hier S. 227.

<sup>173</sup> Collins, D., Lapsley, H.: (2003): The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues, in: Journal of Gambling Studies, 19(2), S. 135

<sup>174</sup> Gebietskörperschaft (Bund, Länder, Kommune).

<sup>175</sup> Sozialversicherungssysteme.

<sup>176</sup> Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien, BASS (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten, Bern, S. 66.

### 3.2 Glücksspiel als Freizeitbeschäftigung – Beispiele für Nutzenaspekte

Die Mehrzahl von Studien beschäftigt sich vorrangig mit den Kosten, nicht aber mit dem Nutzen von Glücksspielangeboten. Ein signifikanter Grund hierfür dürfte sein, dass das Glücksspiel in der öffentlichen Diskussion häufig als moralisch zweifelhafte Betätigung betrachtet wird.<sup>177</sup> Auch in der Wissenschaft ist eine sachliche Auseinandersetzung nicht immer zu finden. So gibt es Autoren, die dem Glücksspiel jeglichen Nutzen absprechen, da es sich hier letztendlich nur um einen neutralen Tausch von Geld handeln soll.<sup>178</sup> Aus ökonomischer Sicht stellt sich allerdings die Frage, worin der Unterschied zu Transaktionen auf dem Freizeitmarkt besteht, zu dem der Glücksspielmarkt grundsätzlich zu rechnen ist.<sup>179</sup>

Aus ökonomischer Sicht erscheint es sinnvoll, die Nutzenaspekte des Glücksspiels (englisch: gambling) einer weiteren Betrachtung zuzuführen.<sup>180</sup> So lässt sich das gewerbliche Gewinnspiel als Teil des Glücksspielmarktes als Teil der Freizeitbeschäftigung in einer dienstleistungsorientierten Ökonomie einstufen (englisch: gaming). Diese Einordnung führt zu einer Perspektive, die ökonomischen Nutzenaspekten einen viel größeren Raum gibt.<sup>181</sup>

#### 3.2.1 Privater Nutzen – Spielfreude und Unterhaltung

Glücksspiele befriedigen seit Jahrhunderten das Bedürfnis nach Spielfreude.<sup>182</sup> Das Spiel ist ein grundlegendes Element der Kultur. Der Mensch ist ein Spieler (homo ludens). Ohne seine Lust und Fähigkeit zum Spielen hätten sich Bereiche wie die Dichtung, das Recht, die Wissenschaft, die bildende Kunst und die Philosophie nicht wie bekannt entwickelt.<sup>183</sup> Das Spiel ist eine grundlegende menschliche Aktivität, die Kreativität und im Wettkampf Energie freisetzt.

---

<sup>177</sup> Vgl. dazu die Hinweise in König, W. (2000): Geschichte der Konsumgesellschaft, Stuttgart, S. 343.

<sup>178</sup> Schwer, K., Thompson, W.N., Nakamuro, D. (2003): Beyond the limits of recreation: Social costs of gambling in Southern Nevada, Beitrag präsentiert bei der Jahrestagung der Far West and American Popular Culture Association.

<sup>179</sup> Viewig, H.G. (2008): Europa verlangt einen adäquaten institutionellen Rahmen für den Glücksspielmarkt, ifo-Schnelldienst, 18, S. 18.

<sup>180</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S., Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series, October 23, S. 1; [http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

<sup>181</sup> Beispiel: <http://gamingbusinessreview.com/>.

<sup>182</sup> Zur Sozialgeschichte des Glücks vgl. Reichertz, J. u.a. (2010): Jackpot. Erkundungen zur Kultur der Spielhallen, Wiesbaden, S. 15 ff.

<sup>183</sup> Huizinga, J. (1939): Homo Ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel, Amsterdam.

Verfestigte Strukturen werden durchbrochen und Innovationen können entstehen. Spielerische Elemente finden sich daher nicht ohne Grund in Kreativitätstechniken und Managementschulungen wieder.

Das dem Glücksspiel zugrunde liegende Spielen um Geld ist für mehr als 99% der Spieler in Deutschland eine regelmäßige oder gelegentliche Form der unproblematischen Unterhaltung bzw. Freizeitgestaltung.

Eine repräsentative Studie kommt zu dem Ergebnis, dass in Deutschland 71,5% der Erwachsenen (37 Mio. Personen) bereits einmal in ihrem Leben an einem Glücksspiel teilgenommen haben. Knapp die Hälfte (49,4% = 25,7 Mio. Personen) spielen regelmäßig.<sup>184</sup>

Bereits eine grobe Sichtung der Literatur macht deutlich, dass sich die Mehrzahl von Studien mit dem pathologischen Spielverhalten beschäftigt, obwohl nur deutlich weniger als 1% der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland zu dieser Gruppe gehören. So stellt sich die Frage,

*... "ob es - aufgrund der Fokussierung auf Spielsucht bzw. Problemspieler - ... nicht ausgesprochen nachteilig ist, einen problematischen Zustand analysiert zu haben, ohne Erkenntnisse über die Kultur des Glücks- und Unterhaltungsspiels und den unproblematischen Zustand hinzugezogen bzw. erarbeitet zu haben."*<sup>185</sup>

Zu klären bleibt demnach die Motivlage nicht nur der pathologischen, sondern vor allem der Normal- und Freizeitspieler. Diese Frage ist u.a. Gegenstand der empirischen Konsumverhaltensforschung.

Beim Glücksspiel handelt es sich in der Sprache der Spieltheorie um ein „Negativsummenspiel“.<sup>186</sup> Auf lange Sicht verlieren - statistisch gesehen - alle Spieler ihr Geld, weil Fiskus und Anbieter an ihnen verdienen müssen. Aus statistischer Sicht erscheint die Teilnahme auch von Normalspielern an Glücksspielen (Freizeitbeschäftigung) daher auf den ersten Blick nur dann rational, wenn das Spielergebnis - d.h. der Erwartungswert des Spielausgangs - den Spieleinsatz (Geld und Aufwand) übersteigt. So gilt z.B. Lotto als ein Gut mit negativem Nutzen:<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53 (5), S. 296 – 308.

<sup>185</sup> Reichertz, J. u.a. (2010): Jackpot. Erkundungen zur Kultur der Spielhallen, Wiesbaden S. 39.

<sup>186</sup> Samuelson, P.A., Nordhaus, W.D. (2005): Volkswirtschaftslehre, 3. Auflage, Landsberg am Lech, S. 305.

<sup>187</sup> Beckert, J., Lutter, M. (2007): Wer spielt, hat schon verloren? Zur Erklärung des Nachfrageverhaltens auf dem Lottomarkt. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 59(2), S. 241 – 271.

„Die Nachfrage auf Lotteriemärkten ist dabei besonders interessant für die Untersuchung von Wertbildungsprozessen auf Märkten, da sie eine Paradoxie kennzeichnet: Einerseits erwartet der Spieler mit dem Kauf eines Loses einen Geldgewinn, andererseits liegt der wahrscheinliche Gewinn bei weniger als der Hälfte des Kaufpreises. Die Teilnahme ist ökonomisch also irrational. Wie kommt es auf diesen Märkten dennoch zu Nachfrage?“<sup>188</sup>

Diese Sichtweise erscheint jedoch als zu eng ausgerichtet, da das Spiel eigenständig Freude bereitet - unabhängig davon, ob der Gewinn eintritt oder nicht. Diese Spielfreude ist ein zentrales Element des Spielens. Neben der Gewinnerwartung gibt es auch psychologisch-emotionale Nutzenkomponenten. Aus ökonomischer Sicht steht der Prozessnutzen des Spielens im Vordergrund. Diese intrinsische Spielfreude wird als „Utility of Gambling“ bezeichnet und ist Gegenstand wissenschaftlicher Arbeiten (Abb. 3.9).<sup>189</sup>

“When gambling is offered as an entertainment choice, the consumer’s surplus is perhaps the greatest economic benefit, as consumers are now allowed to consume a service they were not able to previously. The benefit (consumer’s surplus) is a reflection of the fact that they enjoy gambling.”<sup>190</sup>

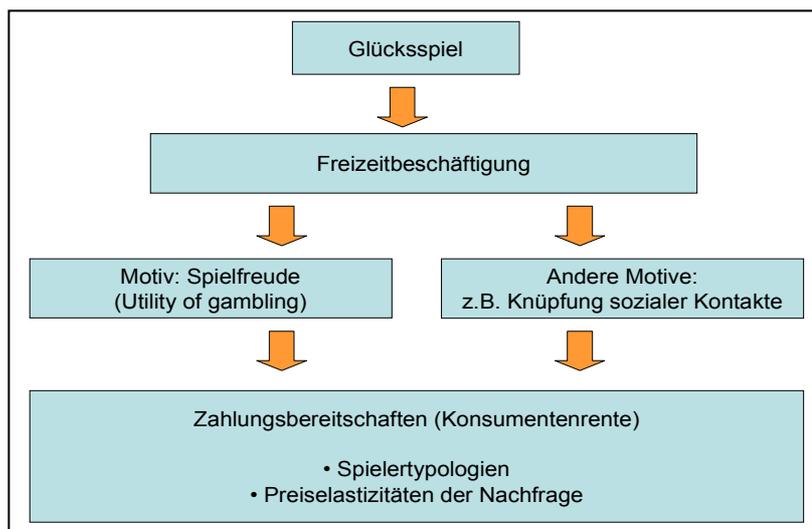


Abbildung 3.9: Privater Nutzen des Glücksspiels als Form der Freizeitbeschäftigung

<sup>188</sup> Beckert, J., Lutter, M. (2008): Güter mit negativem Nutzen: Der Lotteriemarkt in Deutschland Forschungsbericht 2008 - Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln,  
<http://www.mpg.de/jahrbuch/forschungsbericht?obj=450024>.

<sup>189</sup> Vgl. dazu die Übersicht in Reisch, L.A., Bietz, S. (2004): Motivforschung – Wieso nehmen Menschen an Glücksspielen teil? Studie im Auftrag der Staatlichen Toto-Lotto GmbH des Landes Baden-Württemberg, Institut für Haushalts- und Konsumökonomik der Universität Hohenheim;  
[https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Forschungsarbeiten/Studie\\_Reisch.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Forschungsarbeiten/Studie_Reisch.pdf).

<sup>190</sup> Walker, D.M. (2008): Issues to consider in implementing the “Socio-economic impact of Gambling (SEIG) Framework, S. 9,  
[http://www.canadiangaming.ca/media\\_uploads/pdf/86.pdf](http://www.canadiangaming.ca/media_uploads/pdf/86.pdf).

Das Glücksspiel determiniert sich formal durch eine Entscheidung oder eine Entscheidungsfolge unter Unsicherheiten.<sup>191</sup> Dabei spielen die Art des individuellen Nutzens und die Risikoeinstellung des Spielers eine signifikante Rolle. Die persönliche Einstellung zum Risiko (Risikoattitüde) kann dabei intrapersonal heterogen sein und auch zwischen verschiedenen Entscheidungskategorien differieren.<sup>192</sup>

So ist es durchaus erklärbar, dass eine Person zur Alterssicherung regel- oder unregelmäßig an einer Lotterie mit geringer Gewinn-Wahrscheinlichkeit teilnimmt (risikofreudig) und gleichzeitig einen Versicherungsvertrag (risikoarm) abschließt. Je nach Entscheidungskategorie kann eine höhere Inkaufnahme des Risikos - z.B. bezogen auf Glücksspiele - als durchaus rational angesehen werden und in ökonomische Nutzenfunktionen integriert werden.<sup>193</sup>

Neben der Spielfreude zählt auch die Möglichkeit zur Knüpfung sozialer Kontakte zu den relevanten Nutzenaspekten des Glücksspielers.

Aus ökonomischer Sicht kann ein solcher Nutzen durch die Zahlungsbereitschaft des Konsumenten bzw. durch die Konsumentenrente gemessen werden. Dabei sind unterschiedliche Spielertypologien (z.B. Normalspieler, Freizeitspieler, pathologischer Spieler) sowie unterschiedliche Preiselastizitäten der Nachfrage<sup>194</sup> zu berücksichtigen.<sup>195</sup>

### **3.2.2 Externe und soziale Nutzenkategorien – Umsatz, Beschäftigung und Steuern**

In vielen Volkswirtschaften zählt die Glücksspielbranche zu den Wachstumsbereichen der Freizeitwirtschaft. Am augenfälligsten entsteht der daraus resultierende externe Nutzen von Glücksspielen aus den Wertschöpfungsbeiträgen der Anbieter und Zulieferer (Umsätze, Arbeitsplätze) sowie aus den Steuereinnahmen des Staates.

Für die quantitative Erfassung des Glücksspielmarktes in Deutschland liegen keine offiziellen Statistiken vor. Informationen lassen sich jedoch aus

---

<sup>191</sup> Marfels, C. (2001): Is Gambling Rational? The Utility Aspect of Gambling, in: *Gaming Law Review*, October, Vol. 5, No. 5, S. 459 – 466.

<sup>192</sup> Weber, E.U., Blais, A.R., Betz, N.E. (2002): A domain-specific risk-attitude scale: Measuring risk perceptions and risk behaviours, in: *Journal of Behavioral Decision Making*, 15, S. 263 – 290.

<sup>193</sup> Diecidue, E., Schmidt, U., Wakker, P. (2004): *The Utility of Gambling Reconsidered*, in: *Journal of Risk and Uncertainty*, 29, S. 241 –259.

<sup>194</sup> Die Preiselastizität zeigt, welche relative Änderung sich bei der Angebots- bzw. Nachfragemenge ergibt, wenn eine relative Preisänderung eintritt. Je höher die Preiselastizität ist, desto stärker reagieren die Anbieter resp. die Nachfrager auf den geänderten Preis. Im Fall von pathologischen Spielern ist tendenziell von einer eher unelastischen Nachfrage auszugehen.

<sup>195</sup> Productivity Commission (1999): *Australia's Gambling Industries. Inquiry Report*, Volume 1 (Parts A – C), Chapter 5.3, Melbourne.

Studien, aus Geschäftsberichten der staatlichen und privaten Unternehmen sowie aus Schätzungen von Verbänden über die Spielumsätze und die Nettogewinne der Anbieter ableiten. Die Finanzstatistiken der Länder und Kommunen geben Aufschluss über die Steuereinnahmen der öffentlichen Hand.

Eine Schwierigkeit bei der Beurteilung des Gesamtmarktes resultiert daraus, dass die privaten Sportwettenanbieter und –vermittler seit dem 1. Januar 2008 in einer rechtlichen Grauzone operieren.<sup>196</sup> Zusammen mit den Werbebeschränkungen für staatliche Anbieter hat dies die Folge, dass nach Brancheninformationen inzwischen schätzungsweise 94% der Einsätze auf dem Graumarkt getätigt werden. Goldmedia schätzt den Gesamtmarkt (Spieleinsätze) für Sportwetten in Deutschland im Jahr 2009 auf 7,8 Mrd. €.<sup>197</sup> Davon entfielen auf die staatlich konzessionierten Anbieter (Toto, Oddset, Pferdewetten) lediglich 6%, der Rest wurde auf gänzlich illegalen Märkten (1 Mrd. €), bei den weiterhin existierenden stationären Annahmestellen (2,4 Mrd. €) oder bei Online-Anbietern (3,9 Mrd. €) gewettet, von denen die meisten über eine ausländische Lizenz verfügen.

Der Umsatz der Glücksspielbranche (Spieleinsätze<sup>198</sup> aller Spiel- und Wettangebote) dürfte im Jahr 2009 in Deutschland ein Volumen von 32 – 33 Mrd. € erreicht haben.<sup>199</sup> Insbesondere bei Spielen mit hoher Spielfrequenz werden oft die Bruttospielerträge als „Umsätze“ angegeben.<sup>200</sup> Die hohe Spielfrequenz führt zu einem stetigen Kreislauf von Gewinnen und Verlusten. Der Wiedereinsatz des Geldes generiert in der Folge einen hohen Umsatz bzw. Spieleinsatz pro Spieler. Auch im Bereich der Lotterierprodukte wird zur Ermittlung des Bruttospielertrags<sup>201</sup> die Gewinnausschüttung vom Spieleinsatz subtrahiert. Der Bruttospielertrag stellt deshalb die geeignete Kennzahl innerhalb der Glücksspielbranche dar (Abb. 3.10).

---

<sup>196</sup> Rebbeggiani, L. (2010): Deutschland im Jahr Drei des GlüStV. Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes. Gutachten im Auftrag des Deutschen Lottverbandes e.V. (DLV), Hannover; S. 9 ff.

<sup>197</sup> Vgl. Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Berlin. Das Beratungsunternehmen Goldmedia (<http://www.goldmedia.com>) hat in dieser Studie die Auswirkungen der Neuordnung auf die einzelnen Glücksspielsegmente Lotto, Wetten, Casino und Poker analysiert. Die Studie erfasst die Entwicklungen des Glücksspielmarktes in Deutschland von 2005 bis 2009 und enthält Prognosen zur Marktentwicklung bis 2015. Die Studie ist die Nachfolgepublikation von „Online Betting & Gambling 2010“, Goldmedia 2006. Siehe auch Peren, F.W., Clement, R., Terlau W. (2010): Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Monopolisierung von Sportwetten in der Bundesrepublik Deutschland. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages für den deutschen Sportwettenmarkt. Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten, Sankt Augustin. <http://forschung-gluecks-spiel.com/publikationen.html>.

<sup>198</sup> Einsätze der Spieler unabhängig von der Gewinnausschüttung.

<sup>199</sup> Eigene Einschätzung auf Basis vorliegender Untersuchungen.

<sup>200</sup> Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen Spieleinsätzen und Spielgewinnen der Spielteilnehmer.

<sup>201</sup> Dieser Betrag entspricht auch den vielfach von den Glücksspielanbietern ausgewiesenen „Gross Gaming Revenues (GGR)“.

Gemessen am Bruttospielertrag umfasste der Glücksspielmarkt im Jahr 2009 in Deutschland ein Volumen von insgesamt 10,3 Mrd. €.<sup>202</sup>

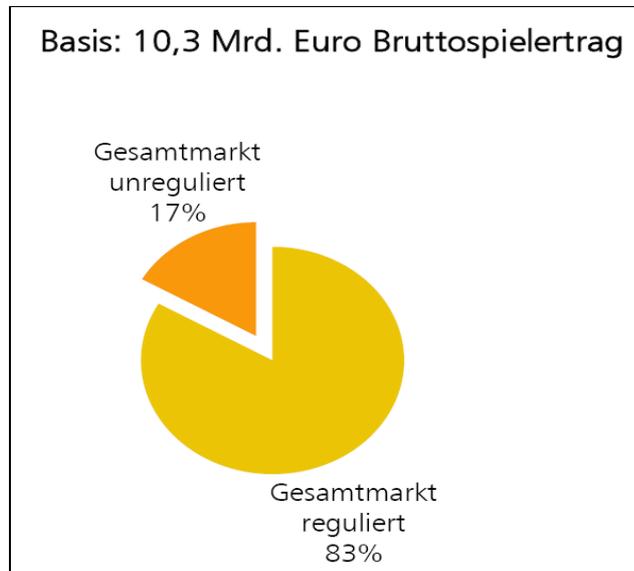


Abbildung 3.10: Anteil des unregulierten und regulierten Marktes am Gesamtmarkt gemessen am Bruttospielertrag in Deutschland 2009<sup>203</sup>

Die verschiedenen Formen des Glücksspiels unterliegen unterschiedlichen Regelungen der Besteuerung (Abb. 3.11). Glücks- und Geld-Gewinnspiele gelten als das vom Staat relativ am höchsten besteuerte Konsumgut.<sup>204</sup>

Im Bereich der Spielbanken, d.h. für Casinospiele und Glücksspielautomaten in Casinos, fällt in Deutschland die Spielbankabgabe an.<sup>205</sup> Die Höhe des Abgabensatzes ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Neben den Spielbankabgaben sind in den meisten Bundesländern zusätzliche Abgaben vorgesehen. Die Spielbankabgabe wird insbesondere für soziale und kulturelle Zwecke verwendet.

---

<sup>202</sup> Vgl. Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Berlin. Das Beratungsunternehmen Goldmedia (<http://www.goldmedia.com>) hat in dieser Studie die Auswirkungen der Neuordnung auf die einzelnen Glücksspielsegmente Lotto, Wetten, Casino und Poker analysiert. Die Studie erfasst die Entwicklungen des Glücksspielmarktes in Deutschland von 2005 bis 2009 und enthält Prognosen zur Marktentwicklung bis 2015. Die Studie ist die Nachfolgepublikation von „Online Betting & Gambling 2010“, Goldmedia 2006.

<sup>203</sup> Vgl. Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Berlin; <http://www.goldmedia.com/presse/newsroom/gluecksspiel-in-deutschland.html>.

<sup>204</sup> Tolkemitt, T. (2000): Die deutsche Glücksspielindustrie. Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse und rechtspolitische Empfehlungen, Frankfurt am Main.

<sup>205</sup> Die Höhe des Abgabensatzes in den einzelnen Ländern variiert zwischen 45 – 80% der Bruttospielerträge. In einigen Ländern ist die Höhe des Abgabensatzes von der Höhe der Bruttospielerträge abhängig. Darüber hinaus sind bis zur Grenze von meistens 80% der Bruttospielerträge Sonderabgaben von den Spielbanken zu leisten;

[http://www.bundesfinanzministerium.de/nn\\_39848/DE/BMF\\_Startseite/Service/Glossar/S/021\\_Spielbankabgabe.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_39848/DE/BMF_Startseite/Service/Glossar/S/021_Spielbankabgabe.html).

Die Gemeinden, in denen die jeweilige Spielbank ihren Sitz hat, erhalten in allen Bundesländern einen Teil des Aufkommens aus der Spielbankabgabe in der Höhe von 10% - 25%. In der Vergangenheit waren die Spielbanken von jeglicher Steuer befreit, da die Spielbankabgabe zur Abgeltung mehrerer Steuerarten anfällt.<sup>206</sup> Nach einer Entscheidung des EuGH ist die Umsatzbesteuerung von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit unzulässig, wenn gleichartige Umsätze in Spielbanken von der Umsatzsteuer befreit sind.<sup>207</sup>

Der EUGH identifiziert eine Verletzung des umsatzsteuerlichen Neutralitätsgrundsatzes. Hierauf reagierte der deutsche Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzes „Zur Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen“ vom 28. April 2006. Das Gesetz enthält in Artikel 2 die „Änderung des Umsatzsteuergesetzes“, die eine steuerliche Gleichstellung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels mit den öffentlichen Spielbanken zur Folge hatte. Seit dem 6. Mai 2006 unterliegen die Spielbanken neben der Spielbankabgabe auch der Umsatzsteuer.<sup>208</sup>

Die Besteuerung von Pferdewetten und Lotterien erfolgt nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz.<sup>209</sup> Der Rennwettsteuer unterliegen Wetten, die aus Anlass öffentlicher Pferderennen abgeschlossen werden. Die Rennwettsteuer beträgt gegenwärtig 16<sup>2/3</sup> % der gewetteten Beträge. Die Rennwettsteuer fließt bis zu der Höhe von 96% an die Rennvereine zurück und kommt in erster Linie der Pferdezucht zu Gute.

Die Lotteriesteuer beträgt gegenwärtig 16<sup>2/3</sup> % des Verkaufspreises und fließt in voller Höhe den jeweiligen Landeshaushalten zu. Steuerobjekt der Lotteriesteuer sind die Lotterien und Oddset-Wetten. Darüber hinaus werden von den Lotterieveranstaltern Konzessionsabgaben erhoben bzw. der Gewinn ist abzuliefern. Die Konzessionsabgabe fällt für Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit an, die auf eigene Rechnung wirtschaften. Fast alle Lottogesellschaften sind jedoch staatliche Unternehmen, welche die Gewinne abliefern. Die Mittelverwendung ist in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Die Gewinnablieferungen und sonstigen Abgaben der Lotterieveranstalter werden größtenteils zweckgebunden verwendet und an soziale, kulturelle und sportliche Einrichtungen weitergegeben. Die staatlich angebotenen Sportwetten, d.h. Oddset, unterliegen der Lotteriesteuer.

---

<sup>206</sup> Kahle, H., Bareis, P. (2007): Besteuerung von Glücksspielen, in: Becker, T., Baumann, C. (Hrsg.): Glücksspiel im Umbruch, Frankfurt am Main, S. 37 - 61.

<sup>207</sup> Becker, T. (2007): Der Markt für Glücksspiele und Wetten, in: Becker, T., Baumann, C. (Hrsg.): Glücksspiel im Umbruch, Frankfurt am Main, S. 1 – 24; online: <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Forschungsarbeiten/MaerktefuerSpieleundWetten.pdf>, S. 9.

<sup>208</sup> Die Steuerbefreiung für Umsätze der zugelassenen öffentlichen Spielbanken, die durch den Betrieb der Spielbank bedingt sind, entfällt (§ 4 Nr. 9 Buchst. b Satz 1 UStG).

<sup>209</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/rennwloottg/BJNR003930922.html>.

Dies gilt jedoch nicht für Sportwetten, die von ausländischen Anbietern angeboten werden. Diese unterliegen nicht dem Rennwett- und Lotteriesteuergesetz und werden zurzeit in Deutschland auch nicht mit einer anderen Steuer belegt.

Insgesamt lagen die Einnahmen des Staates aus der Spielbankabgabe, der Gewinnabgabe verschiedener Lotterien und der Rennwett- und Lotteriesteuer im Jahr 2010 in Deutschland bei rund 3,5 Mrd. €.<sup>210</sup>

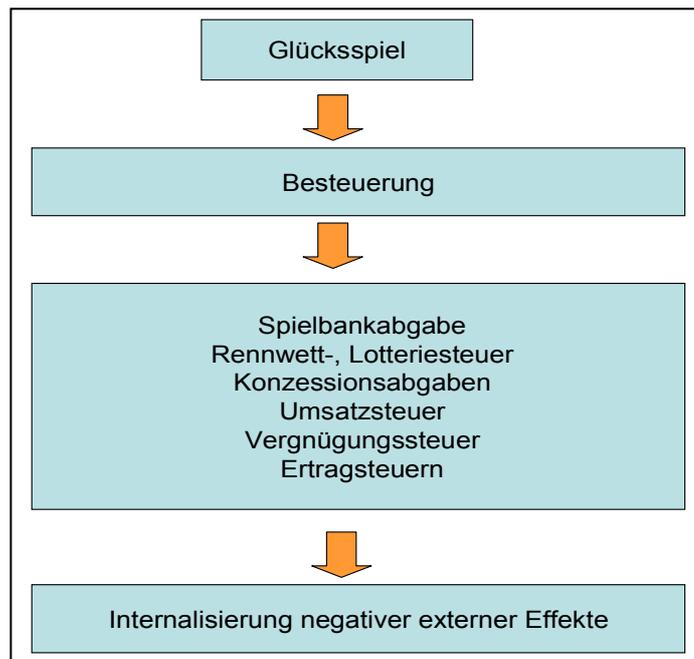


Abbildung 3.11: Besteuerung von Glücksspielen in Deutschland

Die Einsätze der gewerblichen Geld-Gewinn-Spielgeräte unterliegen der Umsatzsteuer. Darüber hinaus unterliegen GGSG der Vergnügungssteuer (im Jahr 2010 rund 376 Mio. €, davon entfielen geschätzt ca. 95% auf die GGSG). Die Vergnügungssteuer ist eine Gemeindesteuer und die Einnahmen hieraus kommen den Kommunen zu Gute. Darüber hinaus haben die Aufstellunternehmer von GGSG noch die üblichen Unternehmenssteuern zu entrichten. Insgesamt hat die Branche im Jahr 2010 rund 1,4 Mrd. € an den Staat entrichtet.<sup>211</sup>

### Fazit

Die fiskalischen Einnahmen aus dem Glücksspiel betragen im Jahr 2010 in Deutschland rund 5 Mrd. €. Dies entspricht etwa 1% der Steuereinnahmen des Staates insgesamt.<sup>212</sup> Einige veröffentlichte Angaben weisen geringere Einnahmen aus. Hier werden in der Regel nur die auf die Bundesländer

<sup>210</sup> Hochrechnungen auf Grundlage der Umsatzentwicklung und auf Basis verschiedener Quellen.

<sup>211</sup> <http://www.vdai.de/wirtschaftskraft-mu.pdf>.

<sup>212</sup> Rd. 520 – 530 Mrd. €.

entfallenden Steuern berücksichtigt.<sup>213</sup> Für eine Gesamtbetrachtung sind hingegen die gesamten fiskalischen Einnahmen (Bund, Länder, Gemeinden) von Interesse. Sie können zur Internalisierung negativer externer Effekte herangezogen werden, die durch pathologisches und problematisches Spielverhalten entstehen. Zu berücksichtigen sind auch Impulse, die aus der staatlichen Verwendung der eingezahlten Steuern resultieren (z.B. gemeinnützige Projekte durch Verwendung von Lottereeinnahmen).

Die Hersteller von Glücksspielautomaten und die Anbieter von Glücksspielen generieren volkswirtschaftliche Wertschöpfung (Abb. 3.12). Dazu zählen auf der Herstellerebene direkte Effekte aus der Produktion und der Investition. Hinzu kommen die Umsätze der Anbieter.

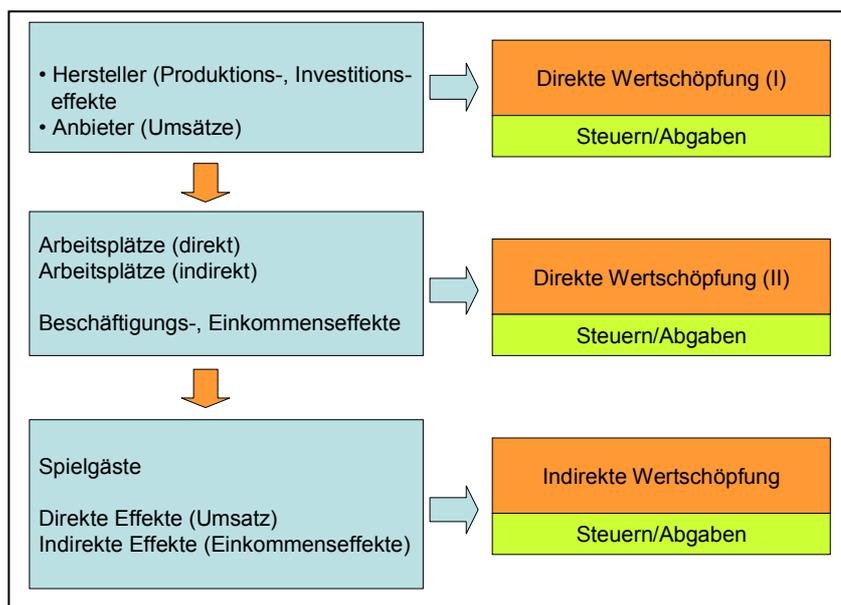


Abbildung 3.12: Wertschöpfungsbeiträge der Glücksspielbranche

Direkte Einkommenseffekte lassen sich aus der Zahl der Beschäftigten ableiten. In der Glücksspielbranche gibt es jedoch – mit Ausnahme des gewerblichen Geld-Gewinnspiels – keine zuverlässigen Angaben. Internet-Recherchen lassen eine Größenordnung von insgesamt etwa 200.000 Beschäftigten realistisch erscheinen. Etwa die Hälfte entfällt davon auf die Unterhaltungsautomaten-Branche<sup>214</sup>. Hinzu kommen Beschäftigte der Lotterien - einschließlich Annahmestellen<sup>215</sup>, Beschäftigte in Spielbanken<sup>216</sup>, Buchmacher, Spielvermittler sowie vor- und nachgelagerte Bereiche. Auch die in diesen Segmenten Beschäftigten zahlen Steuern und Abgaben, die in

<sup>213</sup> Das Statistische Bundesamt geht davon aus, dass Lotterien und Spielbanken 2010 rund 3,3 Mrd. € in die Kassen der Länderfinanzminister spülen; <http://www.tagesschau.de/gluecksspiel118.html>.

<sup>214</sup> Ca. 100.000 Beschäftigte; <http://www.vdai.de/wirtschaftskraft-mu.pdf>.

<sup>215</sup> 16 Zentralen der Lotto-Gesellschaften, 25.000 Annahmestellen mit insgesamt ca. 70.000 Beschäftigten.

<sup>216</sup> Davon Spielbanken 5.000 Beschäftigte; <http://www.isa-casinos.de/print/articles/5272.html>.

einer Nettobilanz zu berücksichtigen sind. Hinzu kommen direkte und indirekte Effekte, die durch Spielgäste induziert werden.

Die Einbeziehung von Steuereinnahmen und Beschäftigungseffekten in Nutzenbetrachtungen ist nicht unumstritten und wird unterschiedlich gehandhabt. Bekannt sind Untersuchungen, die sich mit der volkswirtschaftlichen Bedeutung von Spielcasinos beschäftigen.<sup>217</sup>

Fiskalische Einnahmen aus Glücksspielen werden teilweise als Transfer von Konsumenten zum Staat interpretiert. Aus ökonomischer Perspektive handelt es sich indes um eine Umverteilung, die wieder an die Gesellschaft zurückfließt.

*„Therefore, in theory, these tax benefits to governments should not be included in cost-benefit analysis.”<sup>218</sup>*

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass der Staat die Steuereinnahmen wohlfahrtssteigernd an anderer Stelle wieder einsetzt (u.a. zur Kompensation negativer externer Effekte). Fiskalische Einnahmen sollen daher aus Sicht dieser Studie integraler Bestandteil der Betrachtungen zur Gesamtwohlfahrt sein. Bezogen auf die Beschäftigungseffekte werden diese in einigen Studien nur dann einbezogen, wenn sie zusätzliche und besser bezahlte Tätigkeiten als in anderen Sektoren schaffen. Ansonsten könnten lediglich Substitutionen zwischen Sektoren vorliegen, die dann gesamtgesellschaftlich nicht wohlfahrtsfördernd wären.<sup>219</sup>

*“If an employee loses his/her job, can't be replaced, and there is an ensuing loss of production, that is a real [social] cost. If the employee can be replaced, and if the unemployed worker collects unemployment compensation, the costs are considered pecuniary or transfers, and not social costs.”<sup>220</sup>*

---

<sup>217</sup> Dümmler, P., Furrer, J., Thierstein, A. (2001): Die Entstehung einer Casinolandschaft in der Schweiz. Einige volkswirtschaftliche Überlegungen; erschienen in: Furrer, J., Gehrig, B., Hrsg. (2001): Aspekte der schweizerischen Wirtschaftspolitik - Festschrift für Franz Jaeger. Chur/Zürich. S. 121- 142; <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv/eth:25338/eth-25338-01.pdf>.

<sup>218</sup> Anielski Management (2008): Socio-Economic Impact of Gambling (SEIG) Framework. An Assessment Framework for Canada: In Search of the Gold Standard, Prepared for: Inter-Provincial Consortium for the Development of Methodology to Assess the Social and Economic Impact of Gambling, S. 144 <http://www.anielski.com/Documents/SEIG%20Framework.pdf>.

<sup>219</sup> Productivity Commission (1999): Australia's Gambling Industries. Inquiry Report, Volume 1 (Parts A – C), Kap. 1.8, Melbourne.

<sup>220</sup> Haywood, K. (2004): The costs and benefits of gaming. A literature review with emphasis on Nova Scotia, S. 10; <http://www.gpiatlantic.org/pdf/gambling/gambling.pdf>.

Die gleiche Argumentation kann bezogen auf die in der Branche generierten Umsätze geführt werden. Diese werden nur dann berücksichtigt, wenn sie an anderer Stelle innerhalb der betrachteten Gesellschaft nicht getätigt worden wären. Anderenfalls handelt es sich gesamtgesellschaftlich um Substitutionseffekte.<sup>221</sup>

### 3.3 Probleme der Beurteilung von (Netto-)Wohlfahrtseffekten

Die Liste möglicher Indikatoren, die sich im Kontext einer Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigen lässt, ist lang.<sup>222</sup>

Ein Beispiel für die darauf aufbauende, sehr unterschiedliche Spannweite von Schätzungen von Netto-Wohlfahrtseffekten geben die Arbeiten der Productivity Commission, Australien. Die von ihr geschätzten jährlichen Kosten eines problematischen Spielers liegen zwischen 6.000 und 19.000 AUD.<sup>223</sup> Dies entspricht einer Gesamtbelastung der australischen Gesellschaft zwischen 1,8 – 5,6 Mrd. AUD. Den volkswirtschaftlichen Nutzen beziffert die o.a. Kommission für den Zeitraum 1997/98 auf 4,4 – 6,1 Mrd. AUD. Die aggregierte Analyse der Betrachtung kommt zu Ergebnissen, die im ungünstigsten Fall soziale Kosten (Summe aus privaten und externen Kosten) in Höhe von 1,2 Mrd. AUD bzw. im günstigsten Fall einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen in Höhe von 4,3 Mrd. AUD ausweisen (Tab. 3.7).

	geringe Konsumentenrente <sup>224</sup>	hohe Konsumentenrente
Geringe soziale Kosten	$(4,4 - 1,8) = 2,6$	$(6,1 - 1,8) = 4,3$
Hohe soziale Kosten	$(4,4 - 5,6) = - 1,2$	$(6,1 - 5,6) = 0,5$

Tabelle 3.7: Nettoeffekte des Glücksspiels in Australien (in Mio. AUD, 1997/1998)<sup>225</sup>

Vor allem die Bezifferung sozialer Kosten ist ein komplexer Tatbestand. Regelmäßig stehen derartige Analysen vor folgenden Problemen (Abb. 3.13).<sup>226</sup>

---

<sup>221</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 78.

<sup>222</sup> Anielski Management (2008): Socio-Economic Impact of Gambling (SEIG) Framework. An Assessment Framework for Canada: In Search of the Gold Standard, Prepared for: Inter-Provincial Consortium for the Development of Methodology to Assess the Social and Economic Impact of Gambling; <http://www.anielski.com/Documents/SEIG%20Framework.pdf>

<sup>223</sup> Australischer Dollar.

<sup>224</sup> Die Konsumentenrente misst den privaten Nutzen des Glücksspiels.

<sup>225</sup> Productivity Commission 1999, Australia's Gambling Industries, Report No. 10, Volume 1 (Parts A – C), Canberra, Kap. 11.

<sup>226</sup> Hayward, K. Ronald Colman, R. (2004): The costs and Benefits of Gaming. A Summary Report from the Literature Review; <http://www.gpiatlantic.org/pdf/gambling/gamblingsumm.pdf>.

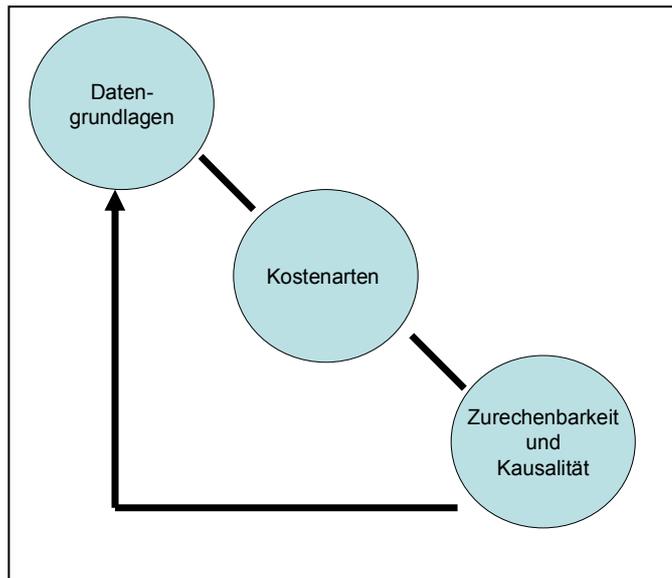


Abbildung 3.13: Grundlegende Probleme der Bezifferung sozialer Kosten

#### **Unbefriedigende Datengrundlagen:**

1. Identifizierung relevanter Kostenarten und –formen.
2. Quantifizierung subjektiver und nicht-monetärer Effekte.

#### **Einbeziehung von Kostenarten und grundlegende Annahmen:**

1. Private Kosten sind nur bei irrationalen Entscheidungen wohlfahrts-relevant bzw. werden gar nicht berücksichtigt.
2. Wenn sie berücksichtigt werden, bleibt zu klären, in welchem Ausmaß pathologisches Spiel rational verläuft.
3. Es gibt keine allgemeinverbindliche Methode zur Messung sozialer Kostenkategorien.

#### **Zurechenbarkeit und Kausalität:**

Problematisch ist neben der Zurechenbarkeit von sozialen Kostenkategorien auch die Frage der Kausalität.<sup>227</sup> Führt z.B. eine Substanzabhängigkeit zu pathologischem Glücksspiel oder umgekehrt?

*„Die Schätzungen, die von verschiedenen Studien angegeben werden, sollten deshalb mit größter Vorsicht interpretiert werden, auch wenn sie gewisse Anhaltspunkte geben.“<sup>228</sup>*

Ein exakter Wert für die sozialen Kosten ist vor diesem Hintergrund wohl diskussionswürdig. Sinnvoller und der Aufgabe angemessener erscheint jedoch eher die Angabe von Bandbreiten oder eines Mindestwertes.

---

<sup>227</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 72 ff.

<sup>228</sup> Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (2009): International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Lausanne; Teil III. Wirtschaftswissenschaftliche Studie, S. 210;

<http://mpk.rlp.de/mpkrlpde/sachthemen/studie-zum-gluecksspielwesens/>.

### 3.3.1 Konzeptioneller Rahmen und Referenzsystem

Der konzeptionelle Rahmen vorliegender Studien ist uneinheitlich. Dies erschwert eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse. Je nach Ansatz werden die Kosten oder die Nutzen über- bzw. unterzeichnet. So kritisieren z.B. Ökonomen die eher medizinisch-psychologische Herangehensweise, die tendenziell zu einer Überschätzung sozialer Kosten führen könnte.<sup>229</sup>

*“The gambling literature is fascinating, in part because it is the product of researchers from very different academic perspectives. For example, published papers on “the social costs of gambling” have come from researchers with backgrounds in psychology, sociology, law, political science, public administration, and even landscape architecture. One consequence of having researchers with different areas of expertise discussing a particular issue, such as social costs, is that they often come to very different conclusions – even more so than economists do.”<sup>230</sup>*

Umgekehrt wird eine zu enge ökonomische Sichtweise beklagt, die sich auf die Einbeziehung monetär erfassbarer Kosten und Nutzen beschränkt und z.B. intangible Effekte außen vor lässt.<sup>231</sup>

Collins bemerkt, es gebe eine Überbetonung der Forschungsarbeiten mit Blick auf das pathologische/problematische Spielverhalten.<sup>232</sup> Weiter bemerkt er: *“...the fact that such issues are seldom discussed and conferences suggests to me that our research agenda may be skewed by puritanical moral assumptions we have inherited and not examined critically.”<sup>233</sup>*

Allein bei den mit dem Glücksspiel verbundenen Kosten finden sich nicht nur verschiedene Begrifflichkeiten, sondern auch unterschiedliche methodische Vorgehensweisen.

---

<sup>229</sup> Walker, D.M. (2003): Methodological Issues in the Social Cost of Gambling Studies, in: Journal of Gambling Studies, 19, Nr. 2, S. 149 – 184.

<sup>230</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S.; Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series October 23, S. 9; [http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

<sup>231</sup> Azmier, J., Kelley, R., Todosichuk, P. (2001): Triumph, Tragedy or Trade-Off? Considering the Impact of Gambling. Calgary, Canada West Foundation.

<sup>232</sup> Collins P. (2008). Is gambling good for people? Presentation at the 7th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues. European Association for the Study of Gambling. NovaGorica, Slovenia. (July 3), S. 2; <http://www.easg.org>.

<sup>233</sup> Collins P. (2008). Is gambling good for people? Presentation at the 7th European Conference on Gambling Studies and Policy Issues. European Association for the Study of Gambling. Nova Gorica, Slovenia. (July 3), S. 17; <http://www.easg.org>.

Zwei Beispiele:

- Uneinheitlich ist die Einbeziehung privater Kosten des Glücksspiels.<sup>234</sup>
- Unterschiedlich ist die Berücksichtigung von pekuniären Externalitäten.<sup>235</sup>

Walker merkt kritisch an, dass viele Kategorien von sozialen Kosten gar nicht berechnet, sondern allenfalls – z.T. sogar willkürlich – geschätzt würden. Angaben zu den sozialen Kosten eines pathologischen Spieler, die für die USA zwischen 9.000 – 50.000 US-\$ schwankten, seien Beleg für die unterschiedlichen methodischen Konzepte.

Auch Angaben von Kosten-Nutzen-Quotienten von 3,9 - 6,3 : 1<sup>236</sup> werden angesichts der methodischen Defizite problematisiert. *„Until researchers can adequately deal with some of the methodological and measurement issues discussed here, policymakers and voters must be cautious in how to interpret and use cost-benefit of gambling studies.“*<sup>237</sup>

Einige Autoren verweisen vor allem auf die Bedeutung eines „counterfactual scenario“ (was wäre wenn – Szenario; Alternativszenario) im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen.<sup>238</sup> Falls ein pathologischer Spieler Kosten verursacht, stellt sich die Frage, ob diese Kosten nicht ohnehin anfallen würden. Würde also ein pathologischer Spieler nicht auch das Spiel suchen, wenn keine legalen Angebote zur Verfügung stünden? Zu erwarten ist, dass ein Abwandern in illegale Angebote stattfindet. Dieser „Substitutionseffekt“ wird in Studien in der Regel überhaupt nicht thematisiert.<sup>239</sup>

---

<sup>234</sup> Collins, D., Lapsley, H. (2003): The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues, in: Journal of Gambling Studies, Vol. 19, No. 2, S. 123 – 148.

<sup>235</sup> Hayword, K. (2004): The costs and benefits of gaming. A literature review with emphasis on Nova Scotia, S. 10; <http://www.gpiatlantic.org/pdf/gambling/gambling.pdf>.

<sup>236</sup> Vgl. zur Berechnung dieser Relation. E. L. (2004): Gambling in America. Costs and Benefits, New York, S. 171 ff.

<sup>237</sup> Walker, D.M. (2008): Ongoing Challenges in Research on the Social Costs of Gambling, in: Coryn, T., Fijnaut, C., Littler, A. (Hrsg.): Economic Aspects of Gambling Regulation. EU and US Perspectives, Koninklijke, S. 26.

<sup>238</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S.; Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series October 23, S. 13;

[http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf); Walker, D.M. (2008): Ongoing Challenges in Research on the Social Costs of Gambling, in: Coryn, T., Fijnaut, C., Littler, A. (Hrsg.): Economic Aspects of Gambling Regulation. EU and US Perspectives, Koninklijke, S. 25.

<sup>239</sup> Single, E. (2003): Estimating the Cost of Substance Abuse: Implications to the estimation of the costs and benefits of gambling. in: Journal of Gambling Studies, 19(2), S. 185 – 213.

*“Unfortunately, it is very difficult to know with accuracy the counterfactual scenario. Since most social cost estimates do not consider this, they must be viewed with scepticism.”<sup>240</sup>*

Unterschiedliche Annahmen hinsichtlich Alternativszenarios können zu unterschiedlichen Kostenabschätzungen führen, so dass der Wahl des Szenarios große Bedeutung zukommt. Hier bleibt u.a. auch der jeweilige Regulierungsrahmen von Glücksspielen zu berücksichtigen.<sup>241</sup>

### 3.3.2 Zurechenbarkeit und Einbeziehung von Kosten und Nutzen

Die Liste von Kosten und Nutzen, die im Kontext des Glücksspiels diskutiert werden, ist umfangreich. Es finden sich differenzierte Darstellungen, die nach der Art der Betroffenheit (individuell, familiär, sozial, regional) sowie nach verschiedenen Dimensionen (Gesundheit/Wohlbefinden, Kultur, Erholung, Tourismus, Beschäftigung und Bildung, Kriminalität, makroökonomische Entwicklung und Finanzen) aufgebaut sind (Tab. 3.8).<sup>242</sup> Ein breiter Ansatz findet sich z.B. im „Socio-Economic Impact of Gambling (SEIG) Framework“.

Analyseebene		Individuell	Kommune	Region	Provinz
Dimension	Indikatoren von Kosten und Nutzen				
Gesundheit und Wohlbefinden	physische Gesundheit, mentale Gesundheit...				
Kultur					
Erholung					
Tourismus					
Beschäftigung und Bildung					
Kriminalität					
Makroökonomische Entwicklung und Finanzen					

Tabelle 3.8: Rahmen zur Erfassung von Kosten und Nutzen von Glücksspielen<sup>243</sup>

<sup>240</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S.; Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series October 23, S. 13; [http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walker.d.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

<sup>241</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 71 f.

<sup>242</sup> Diese Differenzierung geht zurück auf eine Veröffentlichung des Social and Economic Research Centre (SERC), 2001: University of Queensland. The Social and Economic Impacts of Gaming: A Framework for Research. Gambling Research Panel. Victorian Casino and Gaming Authority.

<sup>243</sup> Hayword, K. (2004): The costs and benefits of gaming. A literature review with emphasis on Nova Scotia, S. 37 – 41; <http://www.gpiatlantic.org/pdf/gambling/gambling.pdf>.

In diesem Kontext finden sich aufgrund der komplexen Fragestellungen unterschiedliche Konzepte der Datenerhebung (soziale Kosten werden z.B. geschätzt anhand von Prävalenzstudien, klinischen Studien oder extrapolierten Hochrechnungen). Diese umfassen sowohl primär-<sup>244</sup> als auch sekundär-statistische<sup>245</sup> Analysen (Abb. 3.14). Die methodische Vorgehensweise wird kritisiert, da es sich oftmals um Kostenschätzungen auf Basis nur geringer Datensets, Grundgesamtheiten oder um Befragungen nur geringer Fallzeiten handelt.<sup>246</sup>

Die externen Kosten der Glücksspielsucht werden teilweise bestimmt, indem zunächst die erwarteten Effekte bei Nicht-Spielern oder Normalspielern berechnet werden. Anschließend wird versucht zu ermitteln, ob die bei Problemspielern bzw. pathologischen Spielern identifizierten Unterschiede so groß sind, dass sie z.B. nicht auf sozio-demographische Fakten zurückgeführt werden können (Isolierung von Einflussgrößen; Aufbau von Kontrollgruppen).

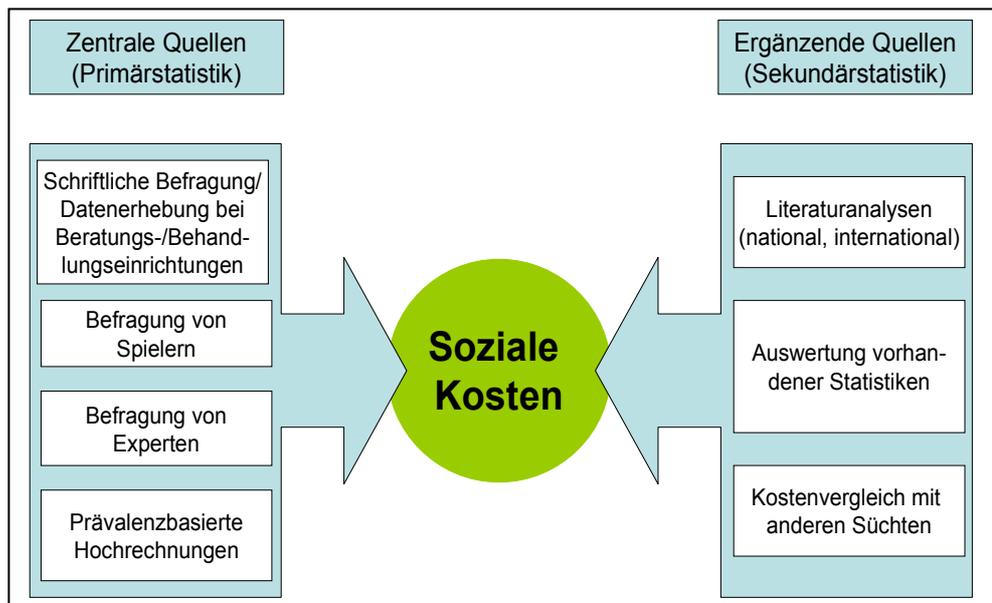


Abbildung 3.14: Quellen der Informationsgewinnung von sozialen Kosten<sup>247</sup>

<sup>244</sup> Eine primärstatistische Erhebung erfolgt eigens und ausschließlich zu statistischen Zwecken, z.B. eine Volkszählung.

<sup>245</sup> Eine Sekundärstatistik ist eine Erhebung, die im Wesentlichen aus der Übernahme von Daten, die ursprünglich nicht für statistische Zwecke ermittelt wurden, besteht, z.B. Übernahme von Daten aus dem Rechnungswesen für Zwecke der Statistik.

<sup>246</sup> Walker, D.M. (2008): Ongoing Challenges in Research on the Social Costs of Gambling, in: Coryn, T., Fijnaut, C., Littler, A. (Hrsg.): Economic Aspects of Gambling Regulation. EU and US Perspectives, Koninklijke, S. 24.

<sup>247</sup> In Anlehnung an Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten, Bern, S. 14.

### 3.3.3 Kausalitäten und Komorbiditäten

*“Perhaps the most serious obstacle in performing valid social cost estimates is the issue of comorbidity. That is, pathological gamblers may have other problems that contribute to their socially costly behavior, so the costly behavior is the result of multiple disorders.”<sup>248</sup>*

Viele Studien kommen zu dem Ergebnis, dass pathologische Spieler über Alkoholprobleme und/oder Drogenprobleme verfügen, d.h. Komorbiditäten vorliegen.<sup>249</sup> Neben den Problemen der statistischen Erfassung ist vor allem die Frage der Kausalität nicht geklärt.

*“The main questions challenging researchers in this area are whether the gambling problem or the accompanying morbidities and substance abuse problems came first, and whether gambling is the primary or secondary disorder. For example, did gambling lead to depression, or did depression lead to gambling? Or can we identify a portion or fraction of the gambling activity that led to depression?”<sup>250</sup>*

Nehmen wir z.B. an, dass die Komorbidität von Alkohol und Glücksspiel zu sozialen Kosten in Höhe von 1.000 € führt. Diese Kosten werden häufig vereinfacht den sozialen Kosten der Glücksspielsucht zugeschlagen. Diese Vorgehensweise ist kritisch zu hinterfragen und ihre Zulässigkeit ist bisher aus wissenschaftlicher Sicht nicht hinreichend beantwortet.<sup>251</sup>

*„Nach bisherigem Erkenntnisstand fällt es jedoch oftmals schwer, zu beurteilen, ob die Glücksspielsucht Ursache oder Resultat dieser anderen Störung ist oder sich vollkommen unabhängig von ihr entwickelt hat.“<sup>252</sup>*

Die Kausalität ist also methodisch von großer Bedeutung bei der Zuordnung von substanzabhängigen Süchten zu den sozialen Kosten des Glücksspiels. In der Regel scheinen suchtabhängige Entwicklungen mehrere Ursachen zu haben. Bisher ist nicht eindeutig geklärt, ob und inwieweit Glücksspielsucht

---

<sup>248</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S.; Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series October 23, S. 19;  
[http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

<sup>249</sup> Vgl. zu den Komorbiditäten die Übersicht in Becker, T. (2009): Glücksspielsucht in Deutschland: Prävalenz bei verschiedenen Glücksspielformen, Frankfurt am Main, S. 18 ff.

<sup>250</sup> Hayword, K. (2004): The costs and benefits of gaming. A literature review with emphasis on Nova Scotia, S. 7;  
<http://www.gpiatlantic.org/pdf/gambling/gambling.pdf>.

<sup>251</sup> Walker, D.M. (2009): The Economic Effects of Casino Gambling: A Perspective from the U.S.; Paper presented at the Macao Polytechnic Institute Global Gaming Management Seminar Series October 23,  
[http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker\\_Macao\\_ss.pdf](http://walkerd.people.cofc.edu/pubs/Walker_Macao_ss.pdf).

<sup>252</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 73.

kausal mit anderen Süchten verbunden ist und/oder die individuell relevanten Süchte zeitversetzt oder gleichzeitig auftreten.

Es liegen komplexe Zusammenhänge von Einflussfaktoren vor, die interdependent miteinander verflochten sein können (Abb. 3.15).

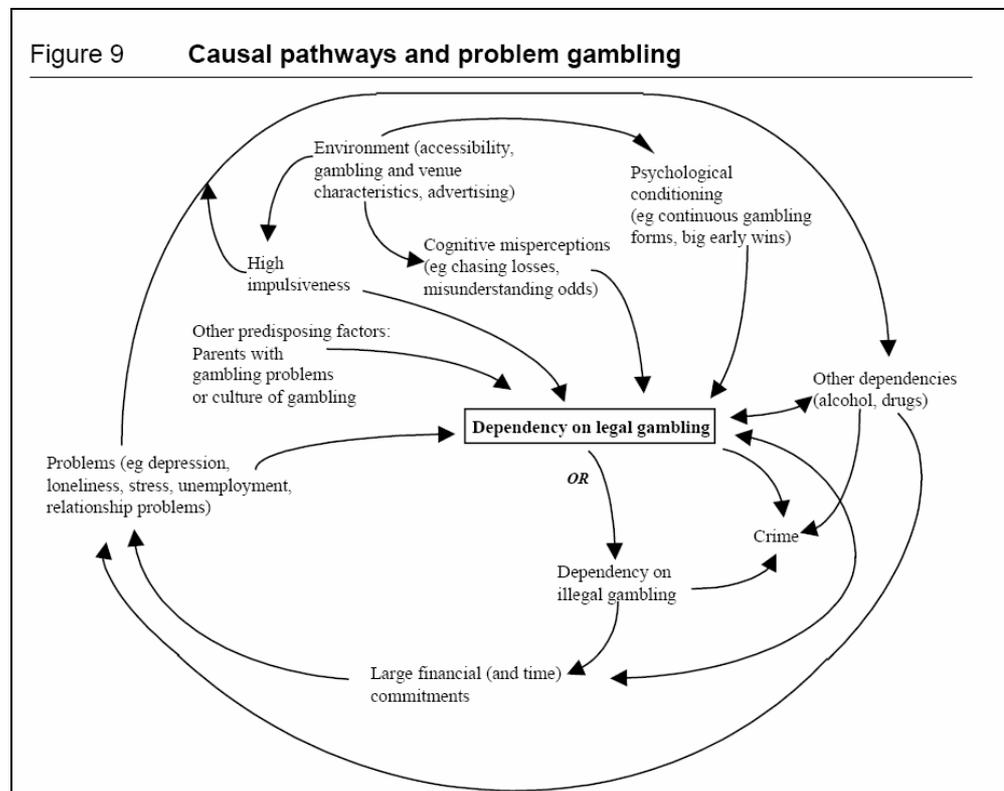


Abbildung 3.15: Interdependenzen im Kontext des pathologischen Glücksspiels<sup>253</sup>

Die Frage der Kausalität gilt nicht nur bezogen auf substanzabhängige Süchte, sondern auch im Kontext von anderen externen Kostenkategorien. So ist z.B. die illegale Beschaffung finanzieller Mittel für das Glücksspiel nach den gängigen Klassifikationsmanualen DSM-IV und ICD-10 ein Merkmal pathologischen Spielverhaltens. Meyer stellt dazu fest:

*„Die Forschung zum pathologischen Spielverhalten als potentielle Ursache kriminellen Verhaltens liefert insgesamt bisher nur bedingt belastbare empirische Daten.“<sup>254</sup>*

Methodisch müssen Aspekte der Kausalität und Komorbidität u.a. im Rahmen von klinischen bzw. epidemiologischen Studien beantwortet werden. Im Kontext von stoffgebundenen Süchten – z.B. Alkohol – werden dazu groß angelegte Studien durchgeführt. Im Kontext der Glücksspielsucht finden

<sup>253</sup> Productivity Commission 1999, Australia's Gambling Industries, Report No. 10, Volume 1 (Parts A – C), Canberra, S. 28.

<sup>254</sup> International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens (2009), Teil Vier: Gesundheitswissenschaftliche Studie, Meyer, G., Lausanne, S. 72.

sich indes häufig Studien, die auf nicht repräsentativen Interviews bzw. kleinen Fallgruppen basieren. Allgemeine Schlussfolgerungen hieraus sind daher mit Vorsicht zu beurteilen.

### 3.4 Zwischenfazit

Die Bilanzierung von sozialen Kosten und sozialen Nutzen im Sinne von Netto-Wohlfahrtseffekten ist mit einer Reihe methodischer Probleme konfrontiert. Dazu zählen:

- Konzeptioneller Rahmen und Referenzsystem.
- Zurechenbarkeit und Einbeziehung von Kosten und Nutzen.
- Kausalitäten und Komorbiditäten.

*Es gibt im Glücksspielbereich keine standardisierte Methode, die sozialen Kosten zu erheben und monetäre Schätzungen lassen sich aus den oben erwähnten Gründen nur mit großen Schwierigkeiten bewerkstelligen. Die Schätzungen, die von verschiedenen Studien angegeben werden, sollten deshalb mit größter Vorsicht interpretiert werden, auch wenn sie gewisse Anhaltspunkte geben.“<sup>255</sup>*

Dennoch machen solche Analysen Sinn, um z.B. zu einer Versachlichung der Diskussion beizutragen. In diesem Zusammenhang sind neben den genannten methodischen Problemen folgende Aspekte von Bedeutung (Abb. 3.16).

#### Regulierungsrahmen

Negative externe Effekte entstehen in der Regel unabhängig davon, ob pathologische Spieler legale oder illegale Angebote nutzen. Allerdings unterscheiden sich die Möglichkeiten zur Kompensation solcher Effekte im Fall des legalen bzw. illegalen Angebots. Im Fall legaler Angebote lassen sich negative externe Effekte aus den Steuereinnahmen kompensieren. Im Fall illegaler Angebote fallen hingegen keine Steuern an. Werden z.B. auf „grauen Märkten“ bisher steuerlich nicht erfasste Angebote legalisiert, sind Nutzenaspekte (u.a. Steuermehreinnahmen, Beschäftigungseffekte) zu erwarten. Dies gilt aktuell z.B. im Fall des Sportwettenmarktes.<sup>256</sup>

Die Entwicklung von Glücksspielsucht verläuft in der Regel über mehrere Jahre. Insofern sind stichtagsbezogene Untersuchungen, die einen etwaigen Zuwachs an Glücksspielsucht ausweisen, nicht unbedingt unmittelbar

---

<sup>255</sup> International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens (2009), Teil Drei: Wirtschaftswissenschaftliche Studie, Nilles, D., Lausanne, S. 210.

<sup>256</sup> Peren, F.W., Clement, R., Terlau, W. (2010): Die volkswirtschaftlichen Kosten einer Monopolisierung von Sportwetten in der Bundesrepublik Deutschland. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages für den deutschen Sportwettenmarkt. Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten, Sankt Augustin. <http://forschung-gluecksspiel.com/publikationen.html>.

bevölkerungsbezogen zu erfassen. Internationale Bevölkerungsstudien sehen dennoch einen Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit von Glücksspielmöglichkeiten und Zahl der Problemspieler.<sup>257</sup> Eine Kausalität ist jedoch wissenschaftlich nicht belegt.

*„Eine Zunahme in der Verfügbarkeit von Glücksspielen führt zunächst zu einem Anstieg in der Prävalenz glücksspielbedingter Probleme. Vermutlich handelt es sich aber nicht um eine lineare Beziehung, da sich die Prävalenz über die Zeit auf einem bestimmten Level einzupendeln scheint.“<sup>258</sup>*

Die Zahl pathologischer Spieler erreicht in der Mehrzahl von Volkswirtschaften in längerfristiger Betrachtung ungeachtet der Ausweitung von Angeboten 1% –2% der Bevölkerung. In Deutschland liegt dieser Anteil auf Basis von mehreren Studien unabhängig von der Zahl der Angebote mit 0,19% - 0,56% sogar noch deutlich darunter (vgl. Tab. 4.2). Es kann daher davon ausgegangen werden, dass es in einer Bevölkerung einen beständigen Anteil bezogen auf Süchte zu geben scheint. Dies dürfte für substanzabhängige Süchte ebenso gelten wie für Glücksspiele.

### **Wirtschafts- und Sozialordnung**

Die sozialen Kosten des Glücksspiels sind nicht unabhängig von der jeweils gültigen Wirtschafts- und Sozialordnung. In einer Gesellschaft, in der die Gesundheitskosten ein hohes Niveau erreichen, sind auch die sozialen Kosten, die durch pathologisches Spielverhalten verursacht werden, höher als in Ländern mit einem finanziell geringer ausgestatteten Gesundheitswesen.<sup>259</sup> Vergleichbar sind daher streng genommen auch nur Ergebnisse aus Ländern mit ähnlicher Sozialordnung (z.B. Deutschland, Schweiz, Österreich). Eine undifferenzierte Übertragung von Ergebnissen z.B. aus Australien oder den USA auf Deutschland erscheint hingegen nicht unproblematisch.

### **Alternativszenario**

Notwendig erscheint die Einbeziehung von “Counterfactual scenarios” (Alternativszenarien). Wenn ein pathologischer Spieler Kosten verursacht, stellt sich die Frage, ob diese Kosten nicht ohnehin anfallen würden. Würde ein pathologischer Spieler nicht auch das Spiel suchen, wenn es keine legalen Angebote geben würde? Viele Fachleute gehen davon aus, dass dann ein Abwandern in illegale Angebote stattfindet.

---

<sup>257</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Angelika Graf (Rosenheim), Bärbel Bas, Elke Ferner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/4259 – Zukunft des Glücksspielwesens sowie Prävention und Bekämpfung von Glücksspielsucht. Drucksache 17/4358 vom 03.01.2011, Frage 15; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/043/1704358.pdf>.

<sup>258</sup> International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens (2009), Teil Vier: Gesundheitswissenschaftliche, Meyer, G., Lausanne, S. 18.

<sup>259</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 20 f.

Dieser „Substitutionseffekt“ wird in Studien in der Regel bisher nicht hinreichend thematisiert.<sup>260</sup> So kommt eine Schweizer Studie bezogen auf das Casino-Spiel zu dem Ergebnis:

*„Pro Fall generieren die exzessiven Casino-Spielenden 2.979 SFr. soziale Kosten im Jahr. Die Problematik würde aber nicht wegfallen, wenn in der Schweiz kein Angebot an Casinos vorhanden wäre.“<sup>261</sup>*

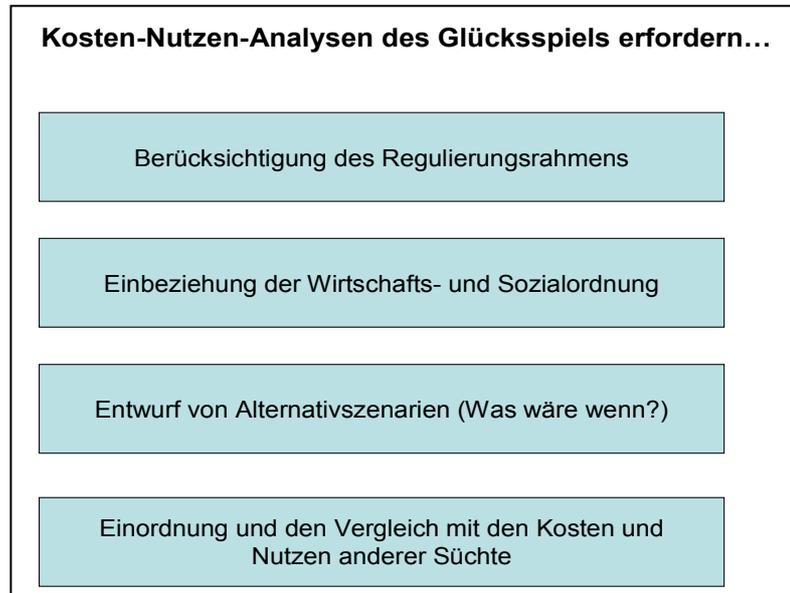


Abbildung 3.16: Rahmenbedingungen von Kosten-Nutzen-Analysen des Glücksspiels

### **Vergleich mit anderen Süchten**

Die Einnahmen aus der Alkohol- und Tabaksteuer betragen im Jahr 2010 in Deutschland geschätzte 15,7 Mrd. €. <sup>262</sup> Die direkten und indirekten Kosten belaufen sich je nach Methodik auf jährlich 15 – 25 Mrd. € (Alkohol) und 10 – 30 Mrd. € (Tabak). <sup>263</sup> Auch ohne Einbeziehung von intangiblen Kosten wird deutlich, dass die sozialen Kosten hier mögliche Nutzenaspekte deutlich übersteigen dürften. Die sozialen Kosten des Glücksspiels müssen daher auch im Kontext der sozialen Kosten z.B. substanzabhängiger Süchte betrachtet werden.

---

<sup>260</sup> Single, E. (2003): Estimating the Cost of Substance Abuse: Implications to the estimation of the costs and benefits of gambling. In: Journal of Gambling Studies, 19(2), S. 185 – 213.

<sup>261</sup> Eidgenössische Spielbankenkommission, ESBK (2009): Glücksspielsucht und soziale Kosten in der Schweiz -Resultate zweier Studien, Pressemitteilung vom 26.06.2009; <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=27709>.

<sup>262</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_92836/DE/BMF\\_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht\\_des\\_BMF/2010/02/uebersichten-und-termine/ut2-Steuereinnahmen\\_Bund\\_und\\_Laender/Steuereinnahmen\\_Bund\\_und\\_Laen\\_der.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_92836/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2010/02/uebersichten-und-termine/ut2-Steuereinnahmen_Bund_und_Laender/Steuereinnahmen_Bund_und_Laen_der.html).

<sup>263</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten der verschiedenen Formen des Glücksspiels; [https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2011/13\\_Becker\\_13\\_30.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2011/13_Becker_13_30.pdf).

#### 4 Volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse des gewerblichen Geld-Gewinnspiels für die Bundesrepublik Deutschland

Bei volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analysen ist zunächst der relevante Markt der Betrachtung abzugrenzen. Der Glücks- und Gewinnspielmarkt ist Teil des Freizeitmarktes. Der Freizeitmarkt in Deutschland hat ein Gesamtvolumen von ca. 270 bis 300 Mrd. €. <sup>264</sup> Der Anteil der Anbieter von legalen Glücks- und Gewinnspielen liegt (gemessen an den Einsätzen) bei 10% - 13% und (gemessen an den Bruttokassen) bei ca. 3,5% (Tab. 4.1). Eine Schwierigkeit bei der Beurteilung des Gesamtmarktes resultiert daraus, dass die privaten Sportwettenanbieter und –vermittler seit dem 1. Januar 2008 in einer rechtlichen Grauzone operieren. <sup>265</sup>

*„Gemessen am Bruttospielertrag entfallen inklusive der gewerblichen Unterhaltungsautomaten inzwischen 17 Prozent des gesamten Glücksspielmarktes auf unregulierte Produkte. Dies entspricht einem in Deutschland un versteuerten und unkontrollierten Bruttospielertrag von insgesamt 1,7 Mrd. Euro. Allein die unregulierten Online-Angebote machen rund 1,0 Mrd. Euro dieses unregulierten Marktes aus.“* <sup>266</sup>

SPIELANGEBOT	BRUTTOSPIELERTRÄGE/ KASSEN (in Mrd. Euro)	Marktanteil bezogen auf Bruttospielerträge (in % gerundet)
<b>GGSG</b> <sup>267</sup>	3,94	42,00
<b>Spielbanken</b>	0,556	5,92
<b>Lotto- und Totoblock</b>	3,25	34,65
<b>Klassenlotterien</b>	0,227	2,42
<b>Fernsehlottorien</b>	0,448	4,77
<b>PS-Sparen/ Gewinnsparen</b>	0,143	1,52
<b>Pferdewetten</b>	0,0145	0,15
<b>Online-Spiele</b>	0,8	8,53
<b>SUMME</b>	9,38	100,00

Tabelle 4.1: Glücksspielmarkt in Deutschland (2010) <sup>268</sup>

<sup>264</sup> <http://www.vdai.de/wirtschaftskraft-mu.pdf>.

<sup>265</sup> Rebeggiani, L. (2010): Deutschland im Jahr Drei des GlüStV. Reformvorschläge zur Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes. Gutachten im Auftrag des Deutschen Lottoverbandes e.V. (DLV), Hannover; S. 9 ff.

<sup>266</sup> Vgl. Goldmedia (2010): Glücksspielmarkt Schleswig-Holstein 2015. Gutachten zu den möglichen Entwicklungen des Glücksspielmarktes in Schleswig-Holstein, Gutachten im Auftrag der Kanzlei Hambach und Hambach, München; [http://www.timelaw.de/cms/upload/pdf/100609\\_Goldmedia\\_Studie\\_Glcksspielmarkt\\_Schleswig-Holstein\\_public.pdf](http://www.timelaw.de/cms/upload/pdf/100609_Goldmedia_Studie_Glcksspielmarkt_Schleswig-Holstein_public.pdf).

<sup>267</sup> GGSG = Geld-Gewinn-Spiel-Geräte und Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeiten.

<sup>268</sup> Quellen: Archiv- und Informationsstelle der Lotto- und Totounternehmen, Stiftung Warentest, eigene Berechnungen.

In Deutschland sind Nutzenbetrachtungen des Glücksspiels eher selten. Es dominieren Analysen zu den sozialen Kosten. Bezogen auf das gewerbliche Geld-Gewinnspiel liegen diesbezügliche Berechnungen von Adams<sup>269</sup>, Fiedler<sup>270</sup> und Becker<sup>271</sup> vor. Diese Studien unterscheiden sich in methodischer Hinsicht deutlich, so dass hierauf basierende quantitative Aussagen sehr unterschiedlich ausfallen.

Das IFT kommt mit Blick auf die Ermittlung von sozialen Kosten des Glücksspiels zu der Schlussfolgerung: *„Es liegen keine Aufschlüsselungen der Berechnungen und keine Publikationen in Peer-Review Zeitschriften vor, sodass alle Angaben mit Vorsicht zu betrachten sind.“*<sup>272</sup>

Notwendige Voraussetzung für die Ermittlung der sozialen Kosten ist die Ermittlung der Anzahl der pathologischen Spieler.

## **4.1 Pathologisches Spielverhalten in Deutschland**

### **4.1.1 Pathologisches und problematisches Spiel in Deutschland – Ergebnisse repräsentativer Studien**

Daten zum Umfang des pathologischen und problematischen Spielverhaltens in Deutschland sind zwischen den Jahren 2006 und 2010 in mehreren repräsentativen Bevölkerungsstudien wissenschaftlich erhoben worden (Tab. 4.2). Auf Basis der ermittelten Prävalenzraten weisen möglicherweise 0,19% bis 0,56% der erwachsenen bundesdeutschen Bevölkerung ein pathologisches Spielverhalten auf. Die Anzahl der pathologischen Spieler ließe sich demnach - bezogen auf rund 52 Mio. Erwachsene im Alter von 16 – 65 Jahren - auf 100.000 bis 290.000 schätzen. Ein problematisches Spielverhalten zeigen möglicherweise 0,19% bis 0,64% der bundesdeutschen Bevölkerung bezogen auf die 12-Monats-Prävalenz. Hochgerechnet auf rund 52 Mio. Erwachsene im Alter von 16 – 65 Jahren sind damit möglicherweise 98.000 bis 340.000 Personen potenziell relevant. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass ca. 99% aller Erwachsenen in Deutschland bei der Nutzung von Glücksspielangeboten kein problematisches oder pathologisches Verhalten entwickeln.

Die Studien arbeiten mit unterschiedlichen Instrumenten (DSM-IV, SOGS) und benutzen unterschiedliche Methoden der Primärforschung (Tab. 4.3).

---

<sup>269</sup> Adams, M. (2009): Schriftliche Stellungnahme zu der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages 1. Juli 2009 zum Thema Prävention der Glücksspielsucht stärken.

<sup>270</sup> Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Deutscher Suchtkongress in Tübingen, 23.09.2010.

<sup>271</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim.

<sup>272</sup> IFT Institut für Therapieforschung (2010): Abschlussbericht Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München, S. 80.

Studie	Erhebungszeitraum	Stichprobe		12-Monats-Prävalenz			
				pathologisch		problematisch	
		befragte Personen	Alter	%	Personen	%	Personen
Bühringer et al. (2007) <sup>273</sup>	2006	7.817	18-64 Jahre	0,20	103.000	0,29	149.000
Buth & Stöver (2008) <sup>274</sup>	2006	7.980	18-65 Jahre	0,56	290.000	0,64	340.000
BZgA (2008) <sup>275</sup>	2007	10.001	16-65 Jahre	0,19	100.000	0,41	225.000
BZgA (2010) <sup>276</sup>	2009	10.000	16-65 Jahre	0,45	242.000	0,64	347.000

Tabelle 4.2: Repräsentative Befragungen zum problematischen bzw. pathologischen Spielverhalten in Deutschland

Das DSM-IV (Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen, vierte Version)<sup>277</sup> kategorisiert das pathologische Glücksspiel als eine Störung der Impulskontrolle, die nicht andernorts klassifiziert ist. Wesentliches Merkmal ist demnach ein andauerndes, wiederkehrendes Spielverhalten, das persönliche, familiäre oder Freizeitbeschäftigungen stört oder beeinträchtigt. Für die Einordnung als pathologisches Spielen müssen mindestens fünf der zehn Kriterien zutreffen. Ein problematisches Spielverhalten liegt in der Regel vor, wenn mindestens drei der oben genannten Kriterien erfüllt sind.<sup>278</sup>

Der South Oaks Gambling Screen (SOGS) wurde 1987 von Lesieur/Blume im Rahmen der Behandlung von Glücksspielsüchtigen am South Oak Hospital entwickelt. Das Verfahren umfasst 20 Fragen, die mit „Ja“ oder „Nein“ beantwortet werden müssen (u.a. Anzahl/Art der ausgeübten Glücksspiele, Geldeinsatz, Spielprobleme, soziale Herkunft, Art der Geldbeschaffung, Kritikfähigkeit).<sup>279</sup>

<sup>273</sup> Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53 (5), S. 296 – 308.

<sup>274</sup> Buth, S., Stöver, H. (2008): Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, in: Suchttherapie, Heft 9, S. 3 – 11.

<sup>275</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA, (2007): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Ergebnisbericht, Köln; verfügbar unter: [www.bzga.de](http://www.bzga.de).

<sup>276</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA, (2010): Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Ergebnisbericht, Köln.

<sup>277</sup> APA – American Psychiatric Association (2000): Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders – DSM-IV-TR (4th edition, Text Revision). American Psychiatric Association, Washington, DC 2000; deutsch: Saß, H. et al. (2003): Diagnostisches und Statistisches Manual Psychischer Störungen – Textrevision – DSM-IV-TR, Göttingen.

<sup>278</sup> [http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user\\_upload/lsg/Praxis-handbuch\\_neu/23\\_Referat\\_Praevalenzraten\\_path\\_Gluecksspiel.pdf](http://www.lsgbayern.de/fileadmin/user_upload/lsg/Praxis-handbuch_neu/23_Referat_Praevalenzraten_path_Gluecksspiel.pdf).

<sup>279</sup> [http://www.stopgamblingnow.com/sogs\\_print.htm](http://www.stopgamblingnow.com/sogs_print.htm).

Aufgrund der unterschiedlichen Methoden ist ein Vergleich zwischen den einzelnen Studien respektive Prävalenzraten schwierig. Nach Stinchfield<sup>280</sup> überschätzt z.B. der SOGS die Häufigkeit des pathologischen Spielens in einer Stichprobe der Allgemeinbevölkerung, indem er bis zu 50% falsche positive Resultate liefert.

Ein Vergleich der aufgezeigten Prävalenzraten wird nach Auffassung von Meyer erschwert „durch methodologische Unterschiede in

- *den gewählten Begriffsbestimmungen,*
- *den eingesetzten Erhebungsinstrumenten und diagnostischen Kriterien,*
- *der Methodik der Datenerhebung,*
- *den Antwortraten,*
- *den Referenzzeiträumen und*
- *den Altersgruppen.*<sup>281</sup>

Studie	Methode	Antwortrate (%)	Instrument	Filter
Bühringer et al. (2007) <sup>282</sup>	Schriftliche, telefonische Befragung	48	DSM-IV-TR	Mehr als 50 € Einsatz durchschnittlich pro Monat während des letzten Jahres.
Buth & Stöver (2008) <sup>283</sup>	Telefon, Online-Access, Panel	56/68	DSM-IV	Mindestens wöchentliche Spielteilnahme oder monatlicher Geldeinsatz von mindestens 50 €.
BZgA (2008) <sup>284</sup>	Telefon	63	SOGS	Wenigstens einmal in den letzten 12 Monaten gespielt.
BZgA (2010) <sup>285</sup>	Telefon	62	SOGS	Wenigstens einmal in den letzten 12 Monaten gespielt.

Tabelle 4.3: Methodische Grundlagen von repräsentativen Befragungen zum problematischen bzw. pathologischen Spielverhalten in Deutschland

<sup>280</sup> Stinchfield, R. (2002): Reliability, validity, and classification accuracy of the South Oaks Gambling Screen (SOGS), in: Addictive Behaviors, 27, S. 1 – 19.

<sup>281</sup> International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens (2009), Teil Vier: Gesundheitswissenschaftliche, Meyer, G., Lausanne, S. 3.

<sup>282</sup> Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53 (5), S. 296 – 308.

<sup>283</sup> Buth, S., Stöver, H. (2008): Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, in: Suchttherapie, Heft 9, S. 3 – 11.

<sup>284</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA, (2007): Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. Ergebnisbericht, Köln; verfügbar unter: [www.bzga.de](http://www.bzga.de).

<sup>285</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, BZgA, (2010): Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Ergebnisbericht, Köln.

Zwei Studien (BZgA 2008, Bühringer 2007) ergeben in etwa übereinstimmende Werte (rund 100.000 Personen; 0,2% der Bevölkerung im untersuchten Alter). Deutschland liegt mit einem Wert von 0,2 - 0,56% pathologischen Spielern bezogen auf die erwachsene Bevölkerung im europäischen Vergleich am unteren Ende des Spektrums.<sup>286</sup> Auch die an den Universitäten Greifswald und Lübeck erarbeitete Studie „Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE)“<sup>287</sup> bestätigt die Größenordnung der Ergebnisse der bisherigen Forschungen in Deutschland (Tab. 4.4).<sup>288</sup>

	Anteil Bevölkerung %	Anzahl Bevölkerung
Bevölkerung im Alter von 14 - 64 Jahren	100,00	53.395.222
Pathologische Spielphasen im Lebensverlauf	0,90	480.557
in den letzten 12 Monaten mehr als 10 Tage gespielt, keine spezielle Spielform (= 54% der pathologischen Spieler)	0,49	261.637
in den letzten 12 Monaten ein Pathologie-Symptom, keine spezielle Spielform (= 41% der pathologischen Spieler)	0,37	197.562
<b>Aktuelle pathologische Spieler über alle Spielformen</b>	<b>0,37</b>	<b>197.562</b>

Tabelle 4.4: Ergebnisse der PAGE-Studie<sup>289</sup>

Hier bleibt anzumerken, dass ein Befragungsalter zwischen 14 – 18 Jahren zumindest im Kontext des gewerblichen Geld-Gewinnspiels nicht sinnvoll ist. Das Spielen an GGSG in Deutschland ist unter 18 Jahren nicht erlaubt. Der Jugendschutz wird strikt eingehalten.

In einer Studie bezogen auf das Casinospiel in der Schweiz aus dem Jahr 2009 vertritt die Eidgenössische Spielbankenkommission den Standpunkt, dass verschiedene internationale Studien und auch Schweizer Befragungen nahe legen, dass es sich bei den Problemen des Glücksspiels um ein relativ stabiles Phänomen handelt.<sup>290</sup> Zu einem ähnlichen Schluss gelangen

<sup>286</sup> International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens (2009), Teil Vier: Gesundheitswissenschaftliche, Meyer, G., Lausanne.

<sup>287</sup> Meyer, C. et.al. (2010): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht, Greifswald, Lübeck.

<sup>288</sup> Die Studie basiert auf Telefoninterviews mit 15.023 Personen (davon 1.001 Personen über Mobilfunk-Telefone) im Alter von 14 bis 64 Jahren sowie auf Befragungen weiterer 702 Personen an „Glücksspielorten“ (in Spielhallen und Spielbanken), über Medienaufrufe sowie in Einrichtungen mit erhöhter Prävalenz (z.B. glücksspielspezifische Reha-Einrichtungen, Suchtberatungsstellen, Selbsthilfegruppen, Schuldnerberatungsstellen, Justizvollzugsanstalten sowie Bewährungshilfe-Einrichtungen), in denen problematische und pathologische Glücksspieler als „überzufällig“ häufig zu erwarten sind.

<sup>289</sup> Meyer, C. et.al. (2010): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht, Greifswald, Lübeck.

<sup>290</sup> Eidgenössische Spielbankenkommission (2009): Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz. Schlussbericht, Bern, S. 10; [http://www.ejpd-admin.ch/content/dam/data/esbk/berichte/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/esbk/berichte/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf).

Osiek/Bondolfi<sup>291</sup> (2006), die ihre geschätzten Prävalenzraten aus dem Jahre 2005 mit jenen aus der eigenen Studie (analoge Methodologie) aus dem Jahre 1998 vergleichen. Auf der Basis eines Chi-Quadrat-Tests<sup>292</sup> vertreten die Autoren die Nullhypothese, wonach in den beiden Jahren keine Unterschiede in den Prävalenzraten - sowohl für die pathologischen als auch die problematischen Spieler/innen - existieren.

Es gibt derzeit für Deutschland keine Hinweise, dass die Problematik pathologischen Glücksspielens in der Bevölkerung signifikant zunehmen würde: Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) stellt in ihrem Ergebnisbericht (2010) fest, dass sich die Werte von 2007 und 2009 nicht signifikant unterscheiden:

*„Gegenüber der Prävalenzschätzung pathologischen und problematischen Glücksspielens der Studie 2007 ergeben sich keine signifikanten Unterschiede (siehe dazu Methodenteil, S. 15 – 16).“<sup>293</sup>*

Diese Aussage scheint darauf hinzudeuten, dass es eine Art „konstante“ oder feste Größe bezogen auf das pathologische Spiel in einer Gesellschaft geben könnte. Eine Studie bezogen auf das Glücksspiel in der Schweiz kommt zu dem Ergebnis:

*„Insgesamt scheinen verschiedene internationale Studien und auch Schweizer Befragungen somit nahe zu legen, dass es sich beim Problem des Glücksspiels um ein relativ stabiles Phänomen handelt.“<sup>294</sup>*

Ein größeres Angebot muss demnach nicht zwangsläufig zu einer proportionalen oder gar überproportionalen Steigerung der Anzahl von pathologischen Spielern führen.

*„Letztlich ist zum jetzigen Zeitpunkt ungeklärt, wie die Beziehung zwischen der Verfügbarkeit von Glücksspielen und dem Ausmaß glücksspielbezogener Probleme in der Bevölkerung aussieht.“<sup>295</sup>*

---

<sup>291</sup> Osiek, C., Bondolfi, G. (2006): Etude de prévalence du Jeu pathologique en Suisse. Résultats principaux, Hôpitaux Universitaires de Genève, 26. septembre.

<sup>292</sup> Der Test untersucht die Verteilungseigenschaften einer statistischen Grundgesamtheit.

<sup>293</sup> Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009, Köln 2010, S. 15 – 16, 59); <http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/glueck-spiel/?sub=55>.

<sup>294</sup> Eidgenössische Spielbankenkommission, ESBK (2009): Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz, S. 10; <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/esbk/berichte/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf>.

<sup>295</sup> Meyer, G., Hayer, T. (2010): Problematisches und pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen. Epidemiologie und Prävention, in: Bundesgesundheitsblatt 2010, DOI 10.1007/s00103-010-1039-6, S. 5.

#### **4.1.1.1 Kennziffern zu Spiel- und Bevölkerungsrisiken einzelner Glücksspielprodukte**

Heterogene Glücksspielangebote weisen unterschiedliche Spiel- und Bevölkerungsrisiken auf. In diesem Zusammenhang werden verschiedene Kennziffern verwendet, die auch zur Hochrechnung der Anzahl pathologischer Spieler herangezogen werden.

##### **Bevölkerungsattraktivität**

Heterogene Glücksspielangebote haben bezogen auf verschiedene Bevölkerungsgruppen eine unterschiedliche Attraktivität (Tab. 4.5). So nehmen z.B. an Sportwetten, Spielen in Spielbanken, GGSG und Pokerspielen vorwiegend jüngere Personen teil. In diesem Zusammenhang werden Lebenszeitprävalenz, 12-Monats-Prävalenz und die Frequenz (Häufigkeit des Spiels) als weitere Indikatoren herangezogen.<sup>296</sup>

##### **Glücksspielbindung**

Die „Glücksspielbindung“ ist der Anteil der aktuellen Glücksspieler an der Lebenszeitprävalenz. Dieses Verhältnis drückt die Attraktivität der Glücksspiele aus, einmalige Glücksspieler längerfristig oder dauerhaft an ihr Angebot zu binden. Die höchste Bindungsquote findet sich bei Internetkartenspielen (77 %) und Sportwetten im Internet (71,7 %), gefolgt von Lotto/Toto/Keno (66,9 %), die geringste hat das so genannte „Kleine Spiel“ in den Spielbanken (16,4 %). Bei GGSG liegt der Wert bei 19,9 %.<sup>297</sup>

##### **Glücksspielrisiko**

Das Glücksspielrisiko gibt Auskunft über die Gefährdung, die durch die Teilnahme an einer bestimmten Spielform entsteht und repräsentiert die DSM-IV-TR-Diagnose des pathologischen Glücksspiels für die bevorzugte Spielform.

##### **Bevölkerungsrisiko**

Das Bevölkerungsrisiko im Sinne einer Belastung der Bevölkerung im Zusammenhang mit Glücksspielen berücksichtigt die Bevölkerungsattraktivität (12-Monatprävalenz) und das Risiko jedes einzelnen Glücksspiels bzw. aller Glücksspiele zusammen.

---

<sup>296</sup> Vgl. ausführlich BZgA (2010): Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009 Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen, Köln; <http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/glueckspiel/>.

<sup>297</sup> Vgl. ausführlich BZgA (2010): Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009 Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen, Köln; <http://www.bzga.de/forschung/studien-untersuchungen/studien/glueckspiel/>.

Spielform	Präferenz in % <sup>298</sup>	Glücksspielrisiko <sup>299</sup>		Bevölkerungsrisiko <sup>300</sup>	
		Pathologisch in % <sup>301</sup>	Problematisch in % <sup>302</sup>	Pathologisch in %	Problematisch in %
Lotto	60,3	0,1	0,1	0,024	0,033
Lotterien	13,6	0,0	0,5	0,000	0,035
Sportwetten	5,4	1,7	2,5	0,046	0,067
Spielcasino	3,5	2,8	3,3	0,050	0,057
GGSG	2,4	5,1	3,6	0,060	0,043

Tabelle 4.5: Überblick über die Bevölkerungsattraktivität, Glücksspielrisiko und Bevölkerungsrisiko unterschiedlicher Spielformen<sup>303</sup>

### **Bevölkerungsrisiko in absoluten Zahlen**

Bei der Hochrechnung des betroffenen Anteils von pathologischen Spielern auf die Bevölkerung zeigen sich erwartungsgemäß Unterschiede zwischen den einzelnen Glücksspielgruppen. Der geringste Wert ergibt sich bei Lotto mit ca. 12.241 Personen, gefolgt von Sportwetten mit 23.765 Personen, Spielbanken mit 25.848 Personen und GGSG mit 31.304 Personen. Das IFT stellt hierzu fest:

*„Nach unserer Studie verteilen sich die etwa 100.000 Personen mit PG<sup>304</sup> etwa zu gleichen Teilen auf Sportwetten, Casinospiele und Geldspielgeräte in Spielhallen (je etwa 25-30.000) sowie mit weitem Abstand auf Lottospiele (etwa 12.000).“<sup>305</sup>*

Auch frühere Untersuchungen von Bühringer/Türk schätzen die Anzahl der pathologischen Spieler an GGSG auf rund 25.000 – 30.000 Personen.<sup>306</sup> Die PAGE-Studie kommt zu einer höheren Zahl (Tab. 4.6). Demnach entfallen rund 50% der insgesamt 198.000 hochgerechneten pathologischen Spieler auf die Spielform GGSG.<sup>307</sup>

<sup>298</sup> Glücksspielpräferenz ist das in den letzten 12 Monaten präferierte Glücksspiel.

<sup>299</sup> DSM-IV-TR Diagnosen bezogen auf eine bevorzugte Spielart.

<sup>300</sup> Prävalenz des präferierten Glücksspiels (12 Monate) und das Glücksspielrisiko für die jeweils präferierten Glücksspiele.

<sup>301</sup> DSM-IV-TR Diagnose.

<sup>302</sup> Erfüllung von drei oder vier Diagnosekriterien der DSM-IV-TR.

<sup>303</sup> Bühringer G., Kraus L., Sonntag D., Pfeiffer-Gerschel T., Steiner S. (2007): Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht 53 (5), S. 296 - 308.

<sup>304</sup> Pathologisches Spielverhalten.

<sup>305</sup> IFT Institut für Therapieforschung (2009): Stellungnahme zum Antrag der der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Thema: „Prävention der Glücksspielsucht stärken“ – BT-Drucksache 16/11661; <http://www.spielv.de/vdai/bundestag-anhoerungen-2009-127-stllg-ift.pdf>, S. 3.

<sup>306</sup> Bühringer, G., Türk, D. (2000). Geldspielautomaten - Freizeitvergnügen oder Krankheitsverursacher? Ergebnisse empirischer Studien von 1984 bis 1997, Göttingen.

<sup>307</sup> Meyer, C. et.al. (2010): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht, Greifswald, Lübeck.

<b>Spielform</b>	<b>Pathologische Spieler nach Spielform in %</b>
Lotto	1,7
GGSG	50,4
sonstige Gewinnspiele <sup>308</sup>	23,7
Spielbanken	24,3
gesamt	100,0

Tabelle 4.6: Pathologische Spieler nach Spielform (PAGE-Studie)<sup>309</sup>

Die epidemiologischen Studien kommen zu relativ zuverlässigen Zahlen über die Teilnahme an Glücksspielen in der Bevölkerung. Aufgrund der geringen Fallzahlen sind die Ergebnisse bezogen auf die Prävalenz des pathologischen Glücksspiels jedoch mit Unsicherheiten behaftet. Es wurden in den Studien nur relativ wenige pathologische Spieler angetroffen. In der Studie von Buth/Stöver waren es 45 pathologische Spieler, bei Bühringer et.al. nur 14 pathologische Spieler und bei der Untersuchung der BZgA 47 pathologische Spieler.

*„Auf Grund dieser Fallzahlen lässt sich nicht auf die Bedeutung einzelner Glücksspielformen für das pathologische Spielverhalten schließen. Dafür sind die jeweiligen Stichproben viel zu klein.“<sup>310</sup>*

#### 4.1.1.2 Inanspruchnahme der Suchtberatung

In der Literatur kommt es im Kontext der Anzahl pathologischer Spieler häufig zu Fehlinterpretationen. So findet sich die Auffassung, dass bis zu 80% aller Problemspieler bzw. pathologischen Spieler an GGSG spielen. Konkret gemeint ist jedoch die Zahl der Spieler, die bundesweit bei den etwa 950 Beratungsstellen Hilfe gesucht haben. Hochgerechnet auf die Anzahl der betreuten Spieler in den Suchtberatungsstellen hätten sich demnach in 2009 rund 9.500 Spieler in ambulante Beratung begeben.<sup>311</sup>

Spieler an GGSG bilden in den Beratungseinrichtungen nach wie vor mit 72,3 % die größte Gruppe (2008: 72,3%).<sup>312</sup> Dies wäre bezogen auf die Zahl der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland (52 Mio.) gerade einmal rund 0,013% oder 0,13 ‰ (Abb. 4.1). Es scheint demnach eine Diskrepanz zu geben zwischen dem Anteil der Diagnose des pathologischen Spiels an

---

<sup>308</sup> Alle sonstigen Glücksspiele wie Poker, Pferde- u. Sportwetten, andere Lotterien, privates (illegales) Glücksspiel.

<sup>309</sup> Pressemeldung der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen et.al. vom 16.02.2011 u. Ergebnisbericht; Meyer, C. et.al. (2010): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht, Greifswald, Lübeck..

<sup>310</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Stuttgart, S. 73.

<sup>311</sup> Meyer, G. (2011): Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), Hrsg.: Jahrbuch Sucht, Geesthacht, S. 117 ff.

<sup>312</sup> Meyer, G. (2011): Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), Hrsg.: Jahrbuch Sucht, Geesthacht, S. 117 ff.

GGSG hochgerechnet auf die Bevölkerung (30% aller ca. 100.000 – 300.000 pathologischen Spieler) und der Inanspruchnahme von Beratungseinrichtungen durch pathologische Spieler, die vorwiegend oder ausschließlich GGSG nutzen.

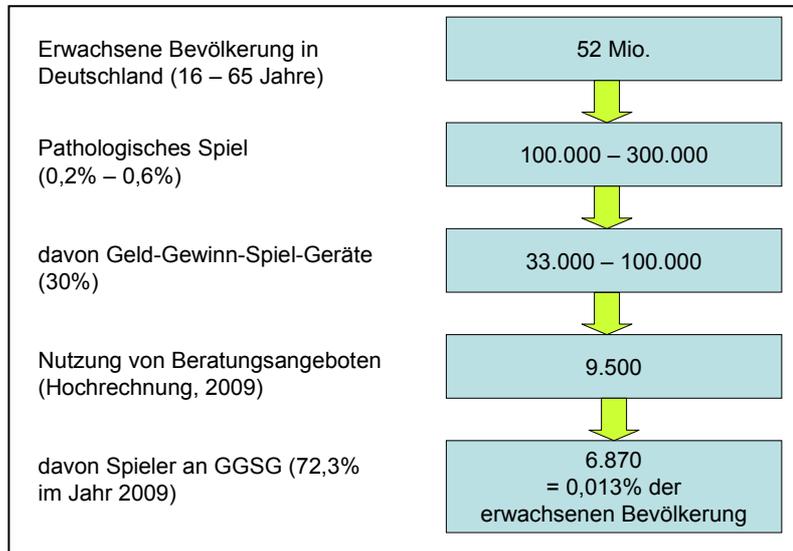


Abbildung 4.1: Anzahl der pathologischen Spieler in Suchtberatungsstellen und Hilfeeinrichtungen

Zu erklären lässt sich diese Diskrepanz u.a. damit, dass<sup>313</sup>

- Spieler anderer Glücksspielangebote häufig andere Behandlungsmöglichkeiten nutzen.
- Spieler anderer Glücksspielangebote ihren Behandlungsbedarf geringer einschätzen.
- Diagnosen in den Einrichtungen nicht immer präzise gestellt werden können.
- Aufklärungskampagnen und der Ausbau des Hilfesystems umgesetzt wurden.<sup>314</sup>

### Fazit

Die Spieler an GGSG, die in den Einrichtungen der Suchtberatung Hilfe suchen, bilden mit 72,3% die größte Gruppe (2009). Diese Zahl, die häufig auf 80% hochgerechnet wird, darf nicht verwechselt werden, mit der Zahl der pathologischen Spieler, die auf GGSG entfallen. Diese beträgt z.B. in der Bühringer-Studie nur 30% der insgesamt betroffenen Personen.

<sup>313</sup> Knoll, J. H. (2009): Über 99 Prozent spielen ohne Probleme. Vortragsreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 10 / Mai 2009; [http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/forum10\\_09.pdf](http://www.iwkoeln.de/Portals/0/pdf/forum10_09.pdf).

<sup>314</sup> Durch Informationsschriften sowie durch Plakate in gewerblichen Spielstätten wird auf die mögliche Problematik bei exzessivem bzw. unkontrolliertem Spielverhalten und auf Beratungsangebote hingewiesen. Darüber hinaus ist seit 1989 in die Frontscheibe aller aufgestellten Geldspielgeräte eine Info-Telefonnummer in das Pikto-gramm eingedruckt. Die Telefonnummer ist bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) aufgeschaltet.

#### 4.1.2 Marktanteile und Glücksspielsucht – ein komparativer Vergleich alternativer Spielformen

##### 4.1.2.1 Ausgabenverhalten und Erlösanteile pathologischer Spieler

In der Regel ist davon auszugehen, dass sich die Ausgaben der pathologischen Spieler von jenen der „Normalspieler“ unterscheiden (Abb. 4.2). Es ist ein unterschiedliches Spielverhalten von Spielertypen zu unterstellen, das auch im Kontext der Ermittlung von sozialen Kosten von Bedeutung ist.

Dieser Gesichtspunkt wird auch von Adams<sup>315</sup> und Fiedler<sup>316</sup> berücksichtigt. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass 56,4% der Bruttospielerträge des gewerblichen Automatenspiels in Höhe von 3.050 Mio. € (2007) mit „Süchtigen“ erzielt würden. 43,6% der Bruttospielerträge entfielen demnach auf „Freizeitspieler“. Rechenweg:<sup>317</sup>

$$\text{Erlösanteil Süchtige} = \frac{\text{Anteil problematische Spieler} \cdot \text{Erlösfaktor}}{\text{Anteil problematische Spieler} \cdot \text{Erlösfaktor} + \text{Anteil Freizeitspieler}}$$

konkret:

$$\frac{0,11 \cdot 10,5}{0,11 \cdot 10,5 + 0,89} = 0,565 = 56,5\%$$

Diese Berechnungen, so Fiedler, sollen zwei Schlussfolgerungen zulassen:

- Der durchschnittliche Bruttospielertrag eines pathologischen Spielers belaufe sich jährlich auf rund 16.000 € (3.050 Mrd. € : 191.680 = 15.912 €). Für rund 16.000 € würde ein pathologischer Spieler quasi „in Kauf genommen“.
- Der Bruttospielertrag eines Freizeitspielers betrage ca. 7.000 € (3.050 Mio. € · 0,44 = 1.342 Mio. € : 191.680). Für je 7.000 € Einnahmen p.a. mit Freizeitspielern würde hiernach ein „Süchtiger in Kauf genommen“.

Mehrere Schritte dieser Berechnung sind zu problematisieren. Der Anteil problematischer und pathologischer Spieler an der Spielerpopulation wird mit 11% angenommen. Unklar ist, was hier als Spielerpopulation verstanden wird. Gemeint ist hier möglicherweise der Anteil problematischer und pathologischer Spieler unter den Spielern an GGSG insgesamt.

---

<sup>315</sup> Adams, M. (o. J.): Tabak-, Alkohol- und Glücksspielabhängigkeit. Soziale Kosten und wirksame Vorschläge zur Verhältnisprävention; [http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/bwl/rechtderwirtschaft/institut/Materialien/OEAR/Soziale\\_Kosten\\_Alkohol\\_Tabak\\_Gluecksspielt.pdf](http://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/bwl/rechtderwirtschaft/institut/Materialien/OEAR/Soziale_Kosten_Alkohol_Tabak_Gluecksspielt.pdf).

<sup>316</sup> Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Deutscher Suchtkongress in Tübingen, 23.09.2010.

<sup>317</sup> Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Deutscher Suchtkongress in Tübingen, 23.09.2010.

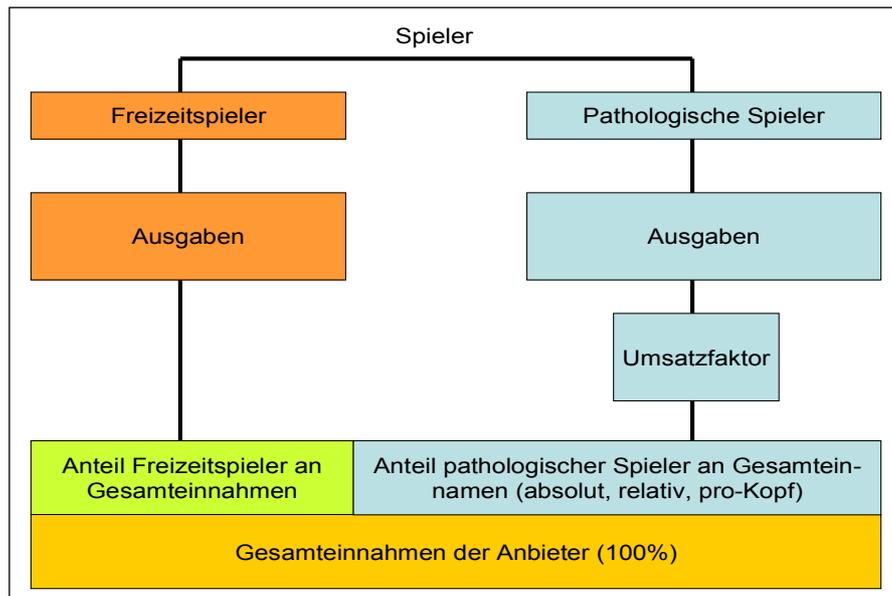


Abbildung 4.2: Ausgabeverhalten von Spielertypen

Zu hinterfragen ist, ob eine solche Vorgehensweise überhaupt sinnvoll ist. So wäre es auch möglich, die Anzahl pathologischer Spieler (30.000 – 100.000) in Relation zur Anzahl der Freizeitspieler insgesamt zu setzen. Fiedler kommt in seinen Berechnungen zu 1,743 Mio. Freizeitspielern<sup>318</sup>, wobei die Herkunft dieser Zahl nicht belegt ist. Sie scheint deutlich zu gering angesetzt.

Schätzungen gehen davon aus, dass mindestens 5 Mio. Menschen ab 18 Jahren mehr oder weniger regelmäßig an GGSG Einsätze tätigen und weitere 2 - 3 Mio. Menschen gelegentlich spielen.<sup>319</sup> Dies wären insgesamt rund 7 Mio. Personen.<sup>320</sup>

Die Zahl pathologischer Spieler im Verhältnis zu den Freizeitspielern beträgt hiernach in Deutschland maximal 1,5% (100.000 / 7.000.000). Die durch Freizeitspieler getätigten Ausgaben können - vergleichbar zu anderen Formen der Unterhaltung - als Nutzen interpretiert werden.<sup>321</sup>

<sup>318</sup> Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Deutscher Suchtkongress in Tübingen, 23.09.2010.

<sup>319</sup> <http://www.vdai.de/wirtschaftskraft-mu.pdf>.

<sup>320</sup> Reichertz, J. u.a. (2010): Jackpot. Erkundungen zur Kultur der Spielhallen, Wiesbaden S. 42.

<sup>321</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 77.

Zu klären bleibt der angeblich höhere Umsatzfaktor, der in Relation von „Süchtigen“ zu „Normalspielern“ anzusetzen ist. Ca. 85 - 95 Prozent der Besucher gehören nach Schätzungen des Spielhallenpersonals zu den „Low-Limit-Spielern“, die mit dem Spielen aufhören, wenn sie ihren meist relativ geringen Einsatz verspielt haben.<sup>322</sup>

Fiedler unterstellt in seinen Berechnungen analog zu Untersuchungen in Australien (Productivity Commission)<sup>323</sup> einen Faktor von 10,5.<sup>324</sup> Die Übertragung von Erfahrungen aus anderen Ländern ist aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen kritisch zu hinterfragen und sicher nicht 1:1 übertragbar.

Die Auszahlungsquote lag bei GGSG nach alter Spielverordnung (bis 31.12.2005) durchschnittlich bei rund 66,7%. Der durchschnittliche Stundenverlust in praxi betrug 20 bis 25 €. Bei GGSG nach neuer Spielverordnung (ab 01.01.2006) liegt die (Geld-)Auszahlungsquote praktisch in der Regel über 75%.<sup>325</sup>

Während 2004 aufgrund des Mehrfachbespielens jeder Spieler im Durchschnitt 2,57 Geräte gleichzeitig bespielte, ist dieser Wert im Jahr 2010 auf 1,40 Geräte gesunken.<sup>326</sup> Hieraus ergibt sich ein durchschnittlicher Verlust des Spielers je Stunde von 57,83 € (22,50 € · 2,57) für das Jahr 2004. Bis 2010 ist er auf 15,25 € (10,89 € · 1,40) gesunken.<sup>327</sup> Nach nichtamtlichen, aber nicht anzuzweifelnden Versuchsreihen des Fraunhofer-Instituts für Fabrikbetrieb und Automatisierung<sup>328</sup> in 2007 (16,95 €), 2008 (13,95 €), 2009 (11,39 €) und 2010 (10,89 €) betrug der tatsächliche, durchschnittliche Verlust über diese vier Zeiträume durchschnittlich 14 €. <sup>329</sup>

---

<sup>322</sup> o.V. (2010): Die Kultur der Spielhallen;

[http://www.goldserie.de/index.php?option=com\\_content&view=article&id=947:die-kultur-der-spielhallen&catid=95:literatur&Itemid=157](http://www.goldserie.de/index.php?option=com_content&view=article&id=947:die-kultur-der-spielhallen&catid=95:literatur&Itemid=157).

<sup>323</sup> Productivity Commission (1999): Australia's Gambling Industries, Report No. 10, Canberra; [http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0004/82552/gambling1.pdf](http://www.pc.gov.au/data/assets/pdf_file/0004/82552/gambling1.pdf).

<sup>324</sup> Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Deutscher Suchtkongress in Tübingen, 23.09.2010.

<sup>325</sup> <http://www.vdai.de/wirtschaftskraft-mu.pdf>.

<sup>326</sup> Trümper, J. (2010): Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin, August, S. 93.

<sup>327</sup> Vieweg, H.G. (2010): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011. Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, S. 24.

<sup>328</sup> Heineken, W. (2010): Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und Automatisierung, Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel statistischer Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010, Magdeburg, 19. Oktober, S. 10 ff.

<sup>329</sup> IFT (2010): Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, Kurzbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München, S. 24; [http://www.ift.de/fileadmin/downloads/Abschlussbericht\\_online.pdf](http://www.ift.de/fileadmin/downloads/Abschlussbericht_online.pdf).

Auch andere Überlegungen zeigen, dass der von Fiedler<sup>330</sup> genannte Umsatzfaktor von „10,5“ zu diskutieren ist. Es ist davon auszugehen, dass Ausgaben für das Spiel an GGSG zumindest bei „normalen Spielern“ aus dem normalen Freizeitbudget aufgebracht werden. So lagen die durchschnittlichen Ausgaben für Freizeit 2005 je nach Einkommensgruppe zwischen 10% - 13% des verfügbaren Einkommens.<sup>331</sup>

Bühringer et.al. kommen zu dem Ergebnis:

*Nicht-pathologische Spieler (d.h. in unserer Stichprobe überproportional viele Vielspieler) spielen pro Monat in 2009 etwa 21 Stunden, bei einem maximalen durchschnittlichen Verlust von 20 Euro je Stunde ergäbe sich ein Monatsverlust von etwa 420 Euro und damit etwa in der Höhe der verfügbaren Freizeitausgaben. Durchschnittsspieler in der Bevölkerung spielen an GSG pro Monat etwa zwölf Stunden (Bühringer et al., 2007; eigene Berechnung). Die ergäbe pro Monat Ausgaben von etwa 240 Euro oder etwa 60% des verfügbaren Freizeiteinkommens.<sup>332</sup>*

Bei einem angenommen Stundenverlust von 11,39 € (2009), die das Fraunhofer-Institut<sup>333</sup> ermittelt hat, lägen die Ausgaben nicht-pathologischer Spieler bei 239,19 €. Durchschnittsspieler haben hingegen adäquate Ausgaben von 136,68 €.

Um die tatsächlichen Ausgaben von pathologischen Spielern ermitteln zu können, müssten die Ausgaben der Freizeitspieler bekannt sein. Hier bleibt das Verhältnis von maximal 1,5% pathologische Spieler bezogen auf alle Spieler zu berücksichtigen. Es ist angesichts dieser Relation fraglich, ob die von pathologischen Spielern getätigten Ausgaben überhaupt oberhalb der von Freizeitspielern getätigten Ausgaben liegen.

Insgesamt ist festzustellen, dass für die Bundesrepublik Deutschland hinreichend valide statistische Untersuchungen über die Höhe eines solchen Umsatzfaktors zu fehlen scheinen.

---

<sup>330</sup> Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Deutscher Suchtkongress in Tübingen, 23.09.2010.

<sup>331</sup> Datenreport (2008): Der Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Kapitel 13: Freizeit und gesellschaftliche Partizipation, Wiesbaden, S. 317 ff.

<sup>332</sup> IFT Institut für Therapieforchung (2010): Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, Kurzbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München, S. 24; [http://www.ift.de/fileadmin/downloads/Abschluss\\_bericht\\_online.pdf](http://www.ift.de/fileadmin/downloads/Abschluss_bericht_online.pdf).

<sup>333</sup> Heineken, W. (2010): Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel der statistischen Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010, Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung, Magdeburg.

#### 4.1.2.2 Pathologie-Potenzial Betrachtung von Glücksspielangeboten

Die Diskussion bezogen auf die Glücksspielsucht einzelner Spielformen wird in der Regel ohne Bezug zur Marktgröße diskutiert. Die durch das Spiel generierten Einnahmen bleiben unberücksichtigt. Werden diese Größen einbezogen, ergibt sich ein relativierendes Bild.

Grundlegend für die Analyse ist die Trennung zwischen absoluten und relativen Kennziffern, wie sie in ökonomischen Zusammenhängen häufig zu finden ist.<sup>334</sup>

Absolute Kennzahlen sind Einzelzahlen, Summen, Differenzen und Mittelwerte. Sie sind ohne Beziehung zu einem anderen Wert. Ihre Aussagekraft ist begrenzt, da sie Sachverhalte rein absolut und isoliert betrachten. Beispiele bezogen auf das Glücksspiel bzw. pathologische Spiel sind:

- Bruttospielertrag in Mrd. € oder
- Anzahl pathologischer Spieler.

Relative Kennzahlen oder Verhältniszahlen sind Prozentwerte, Gliederungszahlen oder Indexzahlen (Tab. 4.7).

Zähler ist... des Nenners	Zähler und Nenner sind	
	<b>gleichartig</b>	<b>verschiedenartig</b>
<b>Teil</b>	Gliederungszahl <sup>335</sup>	-
<b>nicht Teil</b>	Messzahl <sup>336</sup>	Beziehungszahl <sup>337</sup>

Tabelle 4.7: Arten von Verhältniszahlen<sup>338</sup>

Verhältniszahlen verfügen oftmals über eine höhere Aussagekraft als absolute Kennzahlen, da sie einen Vergleich, d.h. eine Relation ermöglichen:

<sup>334</sup> Exemplarische Anwendungen: absolute und relative Kosten, Erlösanteile, oder Begriffe wie absolute bzw. relative Armut.

<sup>335</sup> Beispiele aus der Ökonomie sind Marktanteile (Absatz-, Erlösanteile), Arbeitslosenquote (Arbeitslose zu Erwerbspersonen), Anteile von Bund, Ländern und Kommunen an der Gesamtverschuldung der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>336</sup> Bekannteste Messzahlen sind Vergleiche ökonomischer Sachverhalte zu unterschiedlichen Zeitpunkten bzw. für unterschiedliche Zeiträume, z.B. von Umsätzen, Preisen, Arbeitslosenquoten, Aktienkursen oder des Bruttoinlandsprodukts.

<sup>337</sup> Beispiel aus der Ökonomie sind das Pro-Kopf-Einkommen oder das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner. Damit werden absolute Zahlen wie das BIP in ein Verhältnis zur Bevölkerungszahl gesetzt, so dass sich z.B. auch unterschiedlich bevölkerungsstarke Regionen sinnvoll vergleichen lassen. Weitere Beispiele sind Produktivitätskennzahlen oder Rentabilitätskennzahlen.

<sup>338</sup> Röbler, I., Ungerer, A. (2008): Statistik für Wirtschaftswissenschaftler, Heidelberg, S. 193.

- **Gliederungszahlen:** Die Beobachtungszahl wird durch die Bezugszahl in derselben Maßgröße dividiert (z.B. Umsatz Glücksspielform [in €] / Gesamtumsatz Glücksspiele [in €]).
- **Beziehungszahlen:** Zwei gleichrangige, aber wesensverschiedene Größen mit gleichem Bezugspunkt werden in ein Verhältnis zueinander gesetzt (z.B. Umsatz [in €] / Anzahl der pathologischen Spieler [in Mengeneinheiten (ME)]).
- **Indexzahlen:** Zwei gleichgeordnete und gleichartige Größen mit nur einem Unterscheidungsmerkmal werden zueinander in Beziehung gesetzt (z.B. Umsatz Glücksspielform 1 [in €] / Umsatz Glücksspielform 2 [in €]).

Da gleichartige Größen im Zähler und Nenner stehen, sind Messzahlen wie Gliederungszahlen per definitionem dimensionslos (Tab. 4.8).

	Verhältniszahlen		
	Gliederungszahlen	Beziehungszahlen	Messzahlen
<b>Bedeutung</b>	Quotient zweier Maßzahlen, wobei eine statistische Teilmasse auf die Grundgesamtheit bezogen wird. <sup>339</sup>	Quotient aus verschiedenen Maßzahlen.	Quotient aus gleichartigen, nicht einander untergeordneten Größen, wobei diese sich entweder in sachlicher, örtlicher oder zeitlicher Hinsicht voneinander unterscheiden.
<b>Zweck</b>	Dient der strukturellen Darstellung einer statistischen Gesamtheit.	Dient der Analyse verschiedener Gesamtheiten.	Dient Vergleichszwecken.
<b>Eigenschaften</b>	Normiert, dimensionslos (z.T. in v.H.) oder v.T.).	Nicht normiert, Dimensionsangabe in Quotientenform.	Nicht normiert, dimensionslos.

Tabelle 4.8: Bedeutung, Zweck und Eigenschaften von Verhältniszahlen

Die Interpretation von Verhältniszahlen ist einigen Einschränkungen unterworfen. So können z.B. aus Beziehungszahlen keine kausalen Zusammenhänge hergeleitet werden, z.B.:

$$\text{Raucher-Krebsgefährdung} = \frac{\text{Anzahl der Krebserkrankungen}}{\text{Anzahl der Raucher}}$$

<sup>339</sup> Erwähnt man bei der Aufteilung alle Anteile, wird das Adverb *davon* genutzt, ansonsten das Adverb *darunter*. Beispiel: Es wurden 6 Mio. Kfz hergestellt, davon 5 Mio. PKW und 1 Mio. Nutzfahrzeuge. Es gibt mehrere PKW-Hersteller, darunter VW (1,2 Mio.), Daimler (1 Mio.), BMW (0,5 Mio.).

Bei einer solchen Verhältniszahl ist logisch nicht auszuschließen, dass alle Krebserkrankten Nicht-Raucher waren. Die Zahl der Krebserkrankten und der Raucher können unabhängig voneinander festgestellt worden sein, z.B. die Zahl der Krebserkrankungen über Angaben der Krankenkassen und die Zahl der Raucher über eine Repräsentativbefragung und Hochrechnung auf die Bevölkerung. Erst hiernach könnten die beiden Globalkennziffern miteinander in eine Beziehung gesetzt worden sein. Es läge eine unverbundene Beobachtung vor. Die Verbindung „Person x ist Raucher und krebserkrankt“ bzw. „Person y ist Nicht-Raucher und nicht an Krebs erkrankt“ ließe sich nicht herstellen. Der Berechnung von Verhältniszahlen liegen jedoch häufig Vermutungen über ursächliche Zusammenhänge zugrunde.<sup>340</sup>

Bisher vorliegende Studien für die Bundesrepublik Deutschland weisen im Kontext des pathologischen Spielverhaltens häufig nur absolute Zahlen aus (Anzahl pathologischer Spieler / Anzahl aller Spieler in der jeweils betrachteten Branche). Aus der Anzahl von Spielern alleine kann jedoch nicht auf das Gefährdungspotenzial pathologischen Spielverhaltens geschlossen werden. Die Intensität des Spielens und die hierdurch generierten Einnahmen bei den nachgefragten Glücksspielprodukten respektive Glücksspielformen werden in den herrschenden Studien indes gar nicht berücksichtigt.

Notwendig erscheint daher eine relative Betrachtung, die als Maßzahl ein Pathologie-Potenzial ausweist. Eine solche Betrachtung im Kontext vorliegender Studien und Marktanalysen ist verschiedenen Einschränkungen unterworfen:

- Erstaunlicherweise finden sich keine statistisch eindeutigen Angaben zur absoluten bzw. relativen Zahl von pathologischen Glücksspielern bzw. ihre Verteilung auf einzelne Glücksspielformen. Es existieren jedoch Daten im Kontext von repräsentativen Umfragen zur Glücksspielteilnahme, zu Spielproblemen und ihren Bedingungsfaktoren.
- Es ist zu beachten, dass aufgrund des multiplen Glücksspielkonsums eine eindeutige Zuordnung von Spielproblemen und Glücksspielart kaum zuverlässig möglich ist.<sup>341</sup>
- Analysen des Glücksspielmarktes unterscheiden sich nach Indikatoren wie Einnahmen/Umsätzen bzw. Bruttospielerträgen. Teilweise werden auch „graue Märkte“ in die Betrachtung einbezogen.

Diese Einschränkungen bleiben zu berücksichtigen. Dennoch erscheint eine exemplarische Pathologie-Potenzial-Betrachtung von Glücksspielangeboten eine sinnvolle Erweiterung bisheriger Analysen.

---

<sup>340</sup> Kromrey, H. (2006): Empirische Sozialforschung, 11. Auflage, Stuttgart, S. 471 f.

<sup>341</sup> Buth, S., Stöver, H. (2008): Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, in: Suchttherapie, Heft 9, S. 3 – 11.

Diese Betrachtung setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

Anteil an den pathologischen Spielern einer Spielform [in %]  
Marktanteil dieser Spielform [in %]

bzw.:

Anzahl pathologischer Spieler einer Spielform [in ME]  
Gesamtzahl pathologischer Spieler des gesamten Marktes [in ME]

---

Einnahmen der betrachteten Spielform [in €]  
Einnahmen des gesamten Marktes [in €]

#### 4.1.2.3 Pathologie-Potential-Koeffizienten

Zu klären bleiben zunächst die Bezugsgrößen der Pathologie-Potenzial-Betrachtung, wobei der Begriff Potenzial den Kontext „einer ausgeschöpften Größe“ bezeichnet.

Bei der Ermittlung des Pathologie-Potenzials einer Glücksspielform ist eine Bezugnahme auf Prävalenzraten nicht sinnvoll. Die Prävalenz des Glücksspielens lässt ausschließlich Rückschlüsse auf die Anteile der Personen zu, die in einem definierten Zeitraum an einem Glücksspiel teilgenommen oder nicht teilgenommen haben.<sup>342</sup> Sinnvoller als Bezugsgröße für eine Pathologie-Potenzial-Betrachtung erscheint das Bevölkerungsrisiko (Prävalenz pathologisches Spiel bezogen auf die erwachsene Bevölkerung). Bei dieser Berechnung werden Bevölkerungsattraktivität (Spielverhalten) und Glücksspielrisiko<sup>343</sup> gleichermaßen berücksichtigt.

Definition: „Bevölkerungsrisiko“ ist das Risiko einer Diagnose Pathologisches Glücksspiel (PG) nach DSM-IV für diejenigen Personen, die in den letzten zwölf Monaten ein bestimmtes Spiel präferiert haben, als Anteil der aktuellen Spieler mit der Diagnose PG je Glücksspiel in der Bevölkerung.

Ist zum Beispiel das pathologische Glücksspielrisiko eher gering, wird das Spiel aber von vielen Personen gespielt, kann das Bevölkerungsrisiko durchaus relevant sein (dies gilt z.B. für Lotto).<sup>344</sup>

---

<sup>342</sup> BZgA (2010); Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen, S. 33.

<sup>343</sup> „Glücksspielrisiko“ ist das Risiko einer Diagnose Pathologisches Glücksspiel (PG) nach DSM-IV für diejenigen Personen, die in den letzten zwölf Monaten ein bestimmtes Spiel präferiert haben, als Anteil der aktuellen Spieler mit der Diagnose PG je Glücksspiel.

<sup>344</sup> IFT Institut für Therapieforschung (2009): Stellungnahme zum Antrag der der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Thema: „Prävention der Glücksspielsucht stärken“ – BT-Drucksache 16/11661; <http://www.spielv.de/vdai/bundestag-anhoerungen-2009-127-stllg-ift.pdf>, S. 3.

Diese Bezugsgröße erscheint auch insofern plausibel, da das Marktvolumen eines Glücksspielangebots nicht nur durch pathologische, sondern zum größten Teil von Freizeit- bzw. Normalspielern generiert wird. Notwendig ist daher eine Bezugsgröße, die alle Spielertypen umfasst.

Angaben zum Bevölkerungsrisiko finden sich bei Bühringer et. al (Tab. 4.9).

Spielform	Bevölkerungs- risiko <sup>345</sup>	Bezogen auf erwachsene Bevölkerung (52.010.517)	In % - bezogen auf alle Glücks- spieler mit Diagnose PG
	pathologisch - in % -		
Lotto/Toto/Keno	0,024	12.241	11,9
Lotterien	0,000	-	-
Sportwetten, davon	0,046	23.765	23,1
▪ Annahmestellen	0,027	13.899	13,5
▪ Internet	0,019	9.865	9,6
Spielcasino <sup>346</sup> , davon	0,050	25.848	25,1
▪ Großes, kleines Spiel	0,036	18.805	18,3
▪ Internetkartenspiel	0,014	7.042	6,8
Geldspielautomaten	0,060	31.304	30,4
Andere	0,018	9.675	9,5
Alle Glücksspieler mit Diagnose	0,198	102.833	100

Tabelle 4.9: Bevölkerungsrisiko von Glücksspielangeboten<sup>347</sup>

Bei der Hochrechnung der betroffenen Spieler auf die erwachsene Bevölkerung wird deutlich, dass etwa 12.000 Personen im Bereich der Lotto-Gruppe von einem pathologischen Spielverhalten betroffen sind (Potenzialgröße), während dies bei den Geldspielautomaten etwa 31.300 Personen sind (Potenzialgröße). Im Online-Bereich – Internet-Wetten und Internetkartenspiele – wäre 16.900 Personen und im Bereich der Spielbanken (großes, kleines Spiel) 18.800 Personen betroffen.

Diese Zahlen sollen in ein Verhältnis zur jeweiligen ökonomischen Bedeutung von Glücksspielangeboten gesetzt werden. Mögliche Bezugsgrößen sind die Einnahmen/Umsätze bzw. die Bruttospielerträge. Insbesondere bei Spielen mit hoher Spielfrequenz (z.B. Spielbanken, kleines Spiel) werden oft die Bruttospielerträge als „Umsätze“ angegeben.<sup>348</sup> Die hohe Spielfrequenz führt zu einem stetigen Kreislauf von Gewinnen und Verlusten.

<sup>345</sup> Prävalenz des präferierten Glücksspiels (12 Monate) und das Glücksspielrisiko für die jeweils präferierten Glücksspiele.

<sup>346</sup> Enthalten auch Internetspielcasino und Internetkartenspiele.

<sup>347</sup> Bühringer, G. et al. (2007): Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht: Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, 53(5), S. 296 – 307.

<sup>348</sup> Bruttospielertrag ist die Differenz zwischen Spieleinsätzen und Spielgewinnen der Spielteilnehmer.

Der ständige Wiedereinsatz des Geldes generiert in der Folge einen hohen Umsatz bzw. Spieleinsatz pro Spieler. Auch im Bereich der Lotterienprodukte wird zur Ermittlung des Bruttospielertrags<sup>349</sup> die Gewinnausschüttung vom Spieleinsatz subtrahiert. Der Bruttospielertrag stellt deshalb für viele Analysen die geeignete Kennzahl innerhalb der Glücksspielbranche dar (Tab. 4.10).

<b>Bruttospielerträge (2008 – 2010)</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
GGSG	3,37	3,70	3,94
Spielbanken	0,7226	0,6176	0,556
Lotto-, Totoblock	3,396	3,50	3,25
Klassenlotterien	0,37	0,273	0,227
Fernsehlottorien	0,473	0,473	0,448
PS-Sparen/Gewinnsparen	0,14	0,141	0,143
Pferdewetten	0,016	0,0165	0,0145
Online-Spiele	0,25	0,45	0,8
SUMME	8,74	9,17	9,38

Tabelle 4.10: Bruttospielerträge auf dem Glücksspielmarkt in Deutschland 2008 – 2010 in Mrd. €<sup>350</sup>

Die Ermittlung geeigneter Pathologie-Potenzial-Koeffizienten wird nachfolgend auf Basis der Bruttospielerträge des Jahres 2008 berechnet (Tab. 4.11). Das Jahr 2008 wird gewählt, um zeitlich möglichst nah bei den Ergebnissen der Bühringer-Studie zu den Bevölkerungsrisiken von Glücksspielangeboten zu liegen.

<b>Bruttospielerträge</b>	<b>2008 in Mrd. €</b>	<b>Anteil in % - gerundet</b>
GGSG	3,37	38,56
Spielbanken	0,7226	8,27
Lotto-, Totoblock	3,396	38,86
Klassenlotterien	0,37	4,23
Fernsehlottorien	0,473	5,41
PS-Sparen/Gewinnsparen	0,14	1,6
Pferdewetten	0,016	0,18
Online-Spiele	0,25	2,86
SUMME	8,74	100

Tabelle 4.11: Anteil einzelner Spielformen an den Bruttospielerträgen des Jahres 2008

<sup>349</sup> Dieser Betrag entspricht auch den vielfach von den Glücksspielanbietern ausgewiesenen Gross Gaming Revenues (GGR).

<sup>350</sup> Quellen: Archiv- und Informationsstelle der Lotto- und Totounternehmen; Stiftung Warentest, eigene Berechnungen.

Die Berechnung von Pathologie-Potenzial-Koeffizienten ermöglicht eine relativierende Betrachtung des Glücksspielmarktes (Tab. 4.12).

	Spielform	Marktanteile in %	In % - bezogen auf alle Glücksspieler mit Diagnose PG (2007)	Pathologie- Potenzial- Koeffizient <sup>351</sup>
1	Lotto/Toto/Keno	38,86 <sup>352</sup>	11,9	0,31
2	Spielbanken <sup>353</sup>	8,27	18,3	2,21
3	GGSG	38,56	30,4	0,79
4	Online-Spiele <sup>354</sup>	2,86	16,4	5,73
5	Andere <sup>355</sup>	11,45	23,0	2,01
Σ	Gesamt	100,0	100,0	-

Tabelle 4.12: Pathologie-Potenzial-Koeffizienten

Folgende Ergebnisse sind ableitbar:

- Lotto/Toto/Keno: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 0,3062% aller Glücksspieler mit Diagnose PG in Deutschland.
- Spielbanken: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 2,2128% aller Glücksspieler mit Diagnose PG in Deutschland.
- GGSG: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 0,7884% aller Glücksspieler mit Diagnose PG in Deutschland.
- Online-Spiele: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 5,7343% aller Glücksspieler mit Diagnose PG in Deutschland.
- Andere: 1% Marktanteil - gemessen an den jährlichen Bruttospielerträgen (2008) - bindet durchschnittlich 2,0087% aller Glücksspieler mit Diagnose PG in Deutschland.

Vor allem bezogen auf Online-Glücksspiel besteht eine gewisse Unsicherheit, da für den Bruttospielertrag gegenwärtig keine zuverlässigen Statistiken vorliegen. Die vorgenommene Schätzung dürfte eher am unteren Rand liegen.

<sup>351</sup> Anteil an pathologischen Spielern / Marktanteil.

<sup>352</sup> 3,396 Mrd. € / 8,74 Mrd. €.

<sup>353</sup> Großes und kleines Spiel.

<sup>354</sup> Internet-Sportwetten, Internetkartenspiele.

<sup>355</sup> Unter anderem Sportwetten (Annahmestellen), Klassenlotterien.

Diese Ergebnisse lassen sich auch monetär interpretieren (Tab. 4.13).

	Spielform	Pathologie-Potenzial-Koeffizient	1	Einnahmen im Verhältnis zum Anteil an den pathologischen Spielern je % (gerundete Werte) <sup>357</sup>
			Pathologie-Potenzial-Koeffizient <sup>356</sup>	
1	Lotto/Toto/Keno	0,3086	3,2655	285 Mio. €
2	Spielbanken <sup>358</sup>	2,2128	0,4519	39 Mio. €
3	GGSG	0,7884	1,2684	111 Mio. €
4	Online-Spiele <sup>359</sup>	5,7343	0,1744	15 Mio. €
5	Andere <sup>360</sup>	2,0087	0,4978	44 Mio. €

Tabelle 4.13: Monetäre Interpretation der Pathologie-Potenzial-Koeffizienten

In diesem Fall werden die Bruttospielerträge in ein Verhältnis zum Anteil an den pathologischen Spielern gesetzt.

- Lotto/Toto/Keno:  $8.740 \text{ Mio. €} \cdot 3,2655 : 100$ : Je 285 Mio. € Bruttospielertrag wird 1% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.
- Spielbanken:  $8.740 \text{ Mio. €} \cdot 0,4519 : 100$ : Je 39 Mio. € Bruttospielertrag wird 1% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.
- GGSG:  $8.740 \text{ Mio. €} \cdot 1,2684 : 100$ : Je 111 Mio. € Bruttospielertrag wird 1% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.
- Online-Spiele:  $8.740 \text{ Mio. €} \cdot 0,1744 : 100$ : Je 15 Mio. € Bruttospielertrag wird 1% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.
- Andere:  $8.740 \text{ Mio. €} \cdot 0,4978 : 100$ : Je 44 Mio. € Bruttospielertrag wird 1% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.

Werden diese Ergebnisse zum besseren Verständnis normiert auf den Anteil an pathologischen Spielern je 100 Mio. € Bruttospielertrag [in %], so zeigt sich für die hier ausgewiesenen Spielformen das folgende Bild (Tab. 4.13, Fortsetzung):

<sup>356</sup> Marktanteil / Anteil an pathologischen Spielern.

<sup>357</sup>  $1 / \text{Pathologie-Potential-Koeffizient} \cdot \text{Bruttospielerträge gesamt} : 100 \text{ [€]}$ .

<sup>358</sup> Großes und kleines Spiel.

<sup>359</sup> Internet-Sportwetten, Internetkartenspiele.

<sup>360</sup> Unter anderem Sportwetten (Annahmestellen), Klassenlotterien.

	Spielform	Pathologie-Potenzial Koeffizient	Einnahmen im Verhältnis zum Anteil an den pathologischen Spielern je % (gerundete Werte) <sup>361</sup>	Anteil an pathologischen Spielern je 100 Mio. € Bruttospielertrag in %
1	Lotto/Toto/Keno	0,3062	285 Mio. €	0,35
2	Spielbanken <sup>362</sup>	2,2128	39 Mio. €	2,56
3	GGSG	0,7884	111 Mio. €	0,90
4	Online-Spiele <sup>363</sup>	5,7343	15 Mio. €	6,67
5	Andere <sup>364</sup>	2,0087	44 Mio. €	2,27

Tabelle 4.13 (Fortsetzung): Monetäre Interpretation der Pathologie-Potenzial-Koeffizienten

Es zeigt sich die folgende relative Verteilung der Bindung pathologischer Spieler für die Bundesrepublik Deutschland:<sup>365</sup>

- Lotto/Toto/Keno: Je 100 Mio. € Bruttospielertrag werden 0,35% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.
- Spielbanken: Je 100 Mio. € Bruttospielertrag werden 2,56% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.
- GGSG: Je 100 Mio. € Bruttospielertrag werden 0,90% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.
- Online-Spiele: Je 100 Mio. € Bruttospielertrag werden 6,67% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.
- Andere: Je 100 Mio. € Bruttospielertrag werden 2,27% Anteil an pathologischen Spielern gebunden.

Auch in diesem Kontext bleibt aufgrund von Datenlücken eine gewisse Unsicherheit vor allem im Bereich der Online-Spiele bestehen. Die grundsätzliche Tendenz der Ergebnisse bleibt davon unberührt.

<sup>361</sup> 1 / Pathologie-Potential-Koeffizient · Bruttospielerträge gesamt : 100 [€].

<sup>362</sup> Großes und kleines Spiel.

<sup>363</sup> Internet-Sportwetten, Internetkartenspiele.

<sup>364</sup> U.a. Sportwetten (Annahmestellen), Klassenlotterien.

<sup>365</sup> Datenbasis: Bühringer, G. et.al. (2007): Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht: Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, 53(5), S. 296 – 307.

### 4.1.3 Schlussfolgerungen

Der Glücksspielmarkt als Teil des Freizeitmarktes umfasst im Jahr 2010 in Deutschland gemessen am Bruttospielertrag eine Größenordnung von 9,4 Mrd. €. Gut 3,94 Mrd. € entfallen auf das gewerbliche Geld-Gewinnspiel. Dies entspricht einem Marktanteil von rund 42%. Wiederkehrend wird behauptet, dass sich bis zu 80% aller pathologischen Spieler aus dem Bereich des gewerblichen Geld-Gewinnspiels rekrutieren.

Diese Aussage deckt sich nicht mit den empirischen Fakten und entspringt Fehlinterpretationen des vorliegenden Datenmaterials.

1. Konkret gemeint ist die Zahl der Spieler, die bundesweit bei den etwa 950 Beratungsstellen Hilfe gesucht haben. Hochgerechnet auf die Anzahl der betreuten Spieler in den Suchtberatungsstellen haben sich 2009 rund 9.500 Glücksspieler in ambulante Beratung begeben.<sup>366</sup> Die Spieler an GGSG, die in den Einrichtungen der Suchtberatung Hilfe suchen, bilden mit 72,3 % die größte Gruppe (2009). Dies wäre bezogen auf die Zahl der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland (52 Mio.) gerade einmal 0,013%.
2. Die Zahl der Spieler, die die Suchtberatung in Anspruch nehmen, wird mit 80% beziffert. Diese Zahl darf nicht verwechselt werden, mit dem Anteil der pathologischen Spieler, die auf GGSG entfallen. Hochgerechnet auf die erwachsene Bevölkerung ergibt sich ein Bevölkerungsrisiko bezogen auf ein pathologisches Spielverhalten an Geldspielgeräten von 31.300 Personen (Potenzialgröße). Dies sind etwa 30% der pathologischen Spieler insgesamt.

Angaben zur Zahl der pathologischen Spieler (Bevölkerungsrisiko) je Glücksspielform können in Relation zur Intensität des Spielens und den hierdurch generierten Bruttospielerträgen bei den nachgefragten Glücksspielprodukten gesetzt werden. Diese relative Betrachtung ergibt eine Maßzahl, die als Pathologie-Potenzial-Koeffizient bezeichnet werden kann.

Bezogen auf GGSG ergibt die Berechnung, dass 1% Marktanteil bezogen auf die Bruttospielerträge durchschnittlich 0,7884% aller pathologischen Spieler in Deutschland bindet. In einer monetären Interpretation werden bei GGSG je 100 Mio. € Bruttospielertrag 0,9% Anteil an pathologischen Spielern gebunden. Im Fall der Spielbanken und vor allem der Online-Spiele sind diese Werte zum Teil deutlich höher, so dass GGSG aus dieser Sicht als deutlich weniger bedenklich erscheinen. Aufgrund bis dato unzureichender Datenerhebungen bleiben dabei bspw. Pferdewetten, oder auch Poker - insbesondere Online-Poker - unberücksichtigt.

---

<sup>366</sup> Meyer, G. (2011): Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), Hrsg.: Jahrbuch Sucht, Geesthacht, S. 117 ff.

Die vorliegende Analyse lässt vermuten, dass die pathologischen Potentiale der herrschenden Spielformen gegenwärtig möglicherweise vollkommen falsch relativiert werden.<sup>367</sup>

Insgesamt zeigt die Analyse weiteren Forschungsbedarf auf:

- Es gibt keine statistisch eindeutigen Angaben zur absoluten bzw. relativen Zahl von pathologischen Glücksspielern bzw. ihre Verteilung auf einzelne Glücksspielformen.
- Statistische Angaben des Glücksspielmarktes unterscheiden sich nach Indikatoren wie Einnahmen/Umsätzen bzw. Bruttospielerträgen. Zu berücksichtigen bleibt vor allem auch der Online-Bereich, der in den letzten Jahren deutlich gewachsen ist.

Diese Einschränkungen bleiben zu berücksichtigen. Dennoch erscheint eine exemplarische Pathologie-Potenzial-Betrachtung von Glücksspielangeboten eine sinnvolle und auch notwendige Erweiterung bisheriger Analysen.

---

<sup>367</sup> Eine Übertragung dieser relativen Betrachtung auf die finalen Ergebnisse der PAGE-Studie erscheint als nicht sinnvoll, da die hier ausgewiesenen Daten nicht äquivalent zueinander und zum Teil auch unvollständig ausgewiesen werden; vgl. Meyer, C. et.al. (2010): Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Endbericht, Greifswald, Lübeck. Legt man statistische Grundgesamtheit zugrunde, wie dieses die PAGE-Studie tut, so kumulieren sich die Marktanteile – auf Basis der Bruttospielerträge – zwar zu 100%, kumuliert man jedoch die Anteil an den pathologischen Spielern der vollständig ausgewiesenen Spielformen, so ergibt sich in der Summe nur ein Anteil von 80,8%. Ein unmittelbarer Vergleich, eine sinnvolle Gegenüberstellung von Marktanteilen einerseits und Anteilen an den pathologischen Spielern andererseits - wie dieses die PAGE-Studie ausweist - lässt diese damit leider nicht zu. Aus diesem Grund soll hier die Bühringer-Studie zugrunde gelegt werden. Die Berechnung von Pathologie-Potential-Koeffizienten wäre zudem möglich auf Basis der Pressemeldung der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen et.al. vom 16.02.2011 und Ergebnisbericht, da sich hier sowohl die Marktanteile der ausgewiesenen Spielformen als auch die Anteile an den pathologischen Spielern sinnvoll zu jeweils 100% kumulieren. Hier ergäben sich Pathologie-Potential-Koeffizienten für Lotte von 0,046, für das gewerbliche Glücksspiel von 1,096, für sonstige Glücks- und Gewinnspiele (alle sonstigen Glücksspiele wie Poker, Pferde- und Sportwetten, andere Lotterien, privates (illegales) Glücksspiel) von 2,291 und für die Spielbanken von 3,522. D.h., dass die Struktur des Ergebnisses ähnliche Relationen aufweisen würde wie die hier ausgeführte Analyse auf Basis der Studie von Bühringer, G. et al. (2007): Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht: Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis, 53(5), S. 296 – 307.

## 4.2 Kosten des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

### 4.2.1 Private Kosten

Die privaten Kosten des Glücksspiels werden vom Spieler selbst getragen. Sie bestehen vor allem aus den monetären Ausgaben der Spieler (spiegelbildlich als Bruttospielertrag bei den Anbietern erfasst). Im Falle einer Glücksspielsucht kommen noch weitere private Kosten hinzu. Dazu zählen Einkommensverluste durch den möglichen Verlust ihres Arbeitsplatzes, psychische und physische Krankheiten, Substanzabhängigkeiten und Aufwand eines süchtigen Spielers, den Reizen des Glücksspiels auszuweichen.<sup>368</sup>

Im Fall rationaler Entscheidungen können die privaten Kosten aus ökonomischer Sicht vernachlässigt werden. Sie werden internalisiert. Private Kosten werden nur bei irrationalen Entscheidungen wohlfahrtsrelevant. Zu klären bleibt daher, ob und inwieweit die Rationalitätsannahme auf einzelne Spielertypologien anwendbar ist.

Im Mittelpunkt der Analyse steht das nicht-rationale, pathologische Spielverhalten, das sowohl für die betroffenen Spieler selbst als auch für ihre familiäre und berufliche Umgebung nachteilige Folgen und Folgewirkungen mit sich bringen kann. In dem Internationalen Krankheitsklassifikationssystem ICD-10 der WHO heißt es dazu:

*„Die Störung besteht in häufigem und wiederholtem episodenhaftem Glücksspiel, das die Lebensführung des betroffenen Patienten beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt.“<sup>369</sup>*

Pathologisches Spielverhalten ist nicht mit den Annahmen des neoklassischen Marktmodells vereinbar, da der Spieler keine rationalen Entscheidungen hinsichtlich seiner Teilnahme am Glücksspiel treffen kann und sich damit nicht nur selbst, sondern auch anderen Personen bzw. Institutionen in seinem Umfeld schadet. Diese negativen externen Effekte des Spielverhaltens gehören zu den Marktstörungen, die ein verbraucher-politisches Eingreifen erforderlich legitimieren.

Die Einbeziehung der privaten Kosten des pathologischen Spielverhaltens führt im Kontext von Kosten-Nutzen-Analysen zwangsläufig zu einem starken Anstieg der sozialen Kosten (Tab 4.14).

---

<sup>368</sup> Adams, M. (2010): Was wird aus dem Glücksspielstaatsvertrag?, Hamburg; [http://www.dhs.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/Presse/2010/2010\\_11\\_29\\_PM\\_Gl%C3%BCcksspiel\\_Prof.Adams.pdf](http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Presse/2010/2010_11_29_PM_Gl%C3%BCcksspiel_Prof.Adams.pdf).

<sup>369</sup> International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems, Code F 63.0.

Kostenart	Euro
Monetäre Spielverluste	
Einkommensverluste (u.a. durch Arbeitsplatzverlust)	
Depression, psychische Krankheiten und eingebüßte Lebensqualität	
Physische Krankheiten	
Cue-Management	

Tabelle 4.14: Kategorien von privaten Kosten des Glücksspiels<sup>370</sup>

Zu klären bleibt allerdings, was überhaupt unter „abweichendem Spielverhalten“ und nicht-rationalem Spielverhalten zu verstehen ist. Am pathologischen Spielen lassen sich, so die These, häufig kognitive Irrtümer erkennen, die u.a. im Rahmen der Kompetenzdiskussion bezogen auf das Verbraucherverhalten thematisiert werden.<sup>371</sup>

Dazu zählen u.a. ein nicht rationaler Umgang mit Kosten und Wahrscheinlichkeiten sowie ein tendenziell eher kurzfristiges Verhalten. Im Kontext des pathologischen Spiels wird u.a. eine Kompetenz- bzw. Kontrollillusion thematisiert.

Aus Sicht der sozialökonomischen Verhaltensforschung, den Erkenntnissen des „Behavioral Economics“<sup>372</sup> und der psychologischen Entscheidungsforschung<sup>373</sup> sind solche „Verhaltensanomalien“ oder „Verhaltensirrtümer“ jedoch eher die Regel als die Ausnahme. Dies dürfte auch auf das Spielverhalten zutreffen und kann daher nicht als irrational bezeichnet werden.

Walker verweist darauf, dass in einer Mehrzahl täglicher Entscheidungen von Konsumenten Risiken enthalten sind, die auch mögliche Sucht- und Abhängigkeitspotentiale mit sich bringen können.

*„But risking addiction is not inconsistent with rationality.“<sup>374</sup>*

---

<sup>370</sup> Vgl. auch Fiedler, I. (2008): Soziale Kosten des Glücksspiels. 20. Jahrestagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e.V., 28. November 2008; [http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/handout2009/Die\\_sozialen\\_Kosten\\_von\\_Gluecksspielen.pdf](http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/handout2009/Die_sozialen_Kosten_von_Gluecksspielen.pdf).

<sup>371</sup> Piorkowsky, M.B. (2008): Verbraucherkompetenz für einen persönlich erfolgreichen und gesellschaftlich verantwortlichen Konsum. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV; Bonn/Berlin; [http://www.schuldnerberatung-sh.de/fileadmin/user\\_upload/Praevention/BMELV\\_Piorkowsky\\_Verbraucherkompetenz\\_11-2008.PDF](http://www.schuldnerberatung-sh.de/fileadmin/user_upload/Praevention/BMELV_Piorkowsky_Verbraucherkompetenz_11-2008.PDF).

<sup>372</sup> Maital, S. (Hrsg.), 2007: Recent developments in behavioural economics. The International Library of Critical Writings in Economics, No. 204, Cheltenham.

<sup>373</sup> Jungermann, H.; Pfister, H.-R.; Fischer, K. (2005): Die Psychologie der Entscheidung. Eine Einführung, 2. Auflage, Heidelberg.

<sup>374</sup> Walker, D.M. (2007): The Economics of Casino Gambling, Berlin/Heidelberg, S. 118.

Auch die gängige Annahme, dass zumindest pathologische Glücksspieler irrationale Entscheidungen treffen und impulsgesteuert handeln, wird inzwischen kontrovers diskutiert. So kommt Sobottka zu dem Schluss, dass die kognitiven Basisfunktionen in der Regel intakt sind und auch das Potential an Entscheidungsverhalten nicht defizitär ist.<sup>375</sup>

Insgesamt ist die Einbeziehung privater Kosten des Glücksspiels also kontrovers.

*„Selbst wenn davon ausgegangen wird, dass ein pathologischer Spieler für sein Handeln während seines Spielens nicht verantwortlich ist, er praktisch unter Zwang handelt, so sind die Ausgaben des Spielers immer noch keine sozialen Kosten.“<sup>376</sup>*

#### 4.2.2 Externe Kosten und soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland

Die externen Kosten des Glücksspiels werden gemäß vorliegenden Studien von der Familie und dem Umfeld des Spielers sowie der Gesellschaft insgesamt getragen.<sup>377</sup> Im Fall des pathologischen Spiels zählen dazu:

- Produktivitätsverluste durch Krankheiten,
- Fehlzeiten am Arbeitsplatz,
- Arbeitsplatzverluste,
- Behandlungskosten für die Spielsucht und andere aufgrund der Glücksspielsucht verursachte psychische und physische Krankheiten sowie zusätzliche Substanzabhängigkeiten (Komorbiditäten).

In einer weitergehenden Perspektive werden auch höhere Suchtrisiken für Familienangehörige sowie Kosten aufgrund zerrütteter Familienverhältnisse und Lebenspartnerschaften berücksichtigt. Sofern sich pathologische Spieler überschulden, werden teilweise auch die Maßnahmen zur Eintreibung von Glücksspielschulden, die Folgen von Privatinsolvenzen sowie die Kosten aus glücksspielbezogener Beschaffungskriminalität zu den externen Kosten gezählt.

Becker legt seinen Berechnungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in Deutschland, die mit externen Kosten gleichgesetzt werden, die Stan-

---

<sup>375</sup> Sobottka, B. (2007): Entscheidungsverhalten bei pathologischen Glücksspielern, Lengerich.

<sup>376</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 15.

<sup>377</sup> Vgl. z.B. Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel - Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Schriftenreihe des Instituts für Technologie- und Regionalpolitik der Joanneum Research 9, Graz; Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Spielbanken-kommission und des Bundesamtes für Justiz, Bern.

dards der World Health Organization (WHO) zugrunde.<sup>378</sup> Diese umfassen direkte Kosten, indirekte Kosten und intangible Kosten. Letztere werden aufgrund der schwierigen Erfassung nicht monetär bewertet. Private Kosten (z.B. Kosten der Krankenversicherung, Verlust an Einkommen, Kosten für Strafen, Kosten für persönliches Leid) werden bei der Schätzung der sozialen Kosten nicht berücksichtigt. Es verbleiben die externen Kosten (direkte, indirekte Kosten).

Unterstellt wird in den Berechnungen eine Größenordnung von 238.500 pathologischen Spielern. Dies entspricht einer Prävalenzrate von 0,45% bei 52 Mio. Bundesbürgern im Alter zwischen 18 und 65 Jahren. Ausgehend von der Prävalenz pathologischen Spielverhaltens werden die gesamten sozialen Kosten auf einzelne Formen des Glücksspiels aufgeteilt. Die gesamten sozialen Kosten des Glücksspiels betragen in Deutschland rund 326 Mio. €. Sie teilen sich auf in direkte Kosten von 152 Mio. € und indirekte Kosten von 174 Mio. €. Das gewerbliche Geld-Gewinnspiel verursacht soziale Kosten in Höhe von rund 225 Mio. € pro Jahr (Tab. 4.15).

	<b>Prävalenz pathologischen Spielverhaltens [%]</b>	<b>Soziale Kosten [Euro]</b>
Geldspielautomaten	69,0	224.984.574
Glücksspielautomaten	11,0	35.867.106
Sportwetten	9,2	29.997.943
Casinospiele	9,4	30.650.072
Lotterien	1,0	3.260.646
<b>Insgesamt</b>	<b>99,6</b>	<b>324.760.342<sup>379</sup></b>

Tabelle 4.15: Soziale Kosten einzelner Glücksspielformen in Deutschland im Jahr 2008<sup>380</sup>

Becker stützt sich bei seinen Analysen vorrangig auf Sekundärquellen und vergleicht diese u.a. mit Schätzungen für Österreich<sup>381</sup> und die Schweiz.<sup>382</sup>

<sup>378</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim.

<sup>379</sup> 324.760.342 € = 99,6% von insgesamt ausgewiesenen 326.064.600 €.

<sup>380</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 80.

<sup>381</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz.

<sup>382</sup> Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS, (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK), Bern.

Becker selbst betrachtet diese Berechnungen für die sozialen Kosten des Glücksspiels in Deutschland als Bandbreite. Während die direkten Kosten in Höhe von 152 Mio. € eher die Obergrenze darstellen, können die indirekten Kosten auch oberhalb von 173 Mio. € liegen.<sup>383</sup>

*„Die sozialen Kosten des Glücksspiels dürften insgesamt zwischen 300 Millionen und 600 Millionen Euro betragen.“<sup>384</sup>*

#### 4.2.2.1 Direkte Kosten

Die direkten Kosten umfassen vor allem die Behandlungskosten, Kosten der Schuldnerberatung, der (Beschaffungs-)Kriminalität sowie Kosten, die aus (straf)rechtlichen Konsequenzen resultieren (Tab. 4.16).

Direkte Kosten	Euro
Stationäre Behandlung	16.970.000
Ambulante Behandlung	24.090.000
Schuldnerberatung	390.000
(Beschaffungs-)Kriminalität	30.000.000
Aufsicht, Gerichte, Strafverfolgung	12.100.000
Ehescheidungen	15.900.000
Spieler-, Jugendschutz	26.000.000
Präventionsforschung	8.800.000
<b>Insgesamt</b>	<b>152.450.000</b>

Tabelle 4.16: Direkte Kosten des Glücksspiels in Deutschland im Jahr 2008<sup>385</sup>

Nicht erfasst sind – wie in der Mehrzahl auch internationaler Studien – die intangiblen Kostenbestandteile. Auch pekuniäre Wirkungen werden nicht einbezogen, da sie Verschiebungen von Vermögen und Einkommen von einer Akteursgruppe zur anderen bedeuten. Je nach Vorstellung von Verteilungsgerechtigkeit können jedoch auch diese Kosten zumindest als „soziale Probleme“ interpretiert werden. Dabei handelt es sich zum Grossteil um Vermögensverluste bei den betroffenen Spielern sowie um nicht zurück-bezahlte Schulden. Hinzu kommen Transferzahlungen des Staates (z.B. Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe).

Bei der Ermittlung von sozialen Kosten sind die unterschiedlichen methodischen Konzepte zu berücksichtigen. Sie resultieren vor allem aus den ein-

---

<sup>383</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 46.

<sup>384</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 46.

<sup>385</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 49.

zelenen Preis- und Mengengerüsten, die bei der Umwandlung in monetäre Kostenkategorien verwendet werden (Abb. 4.3).

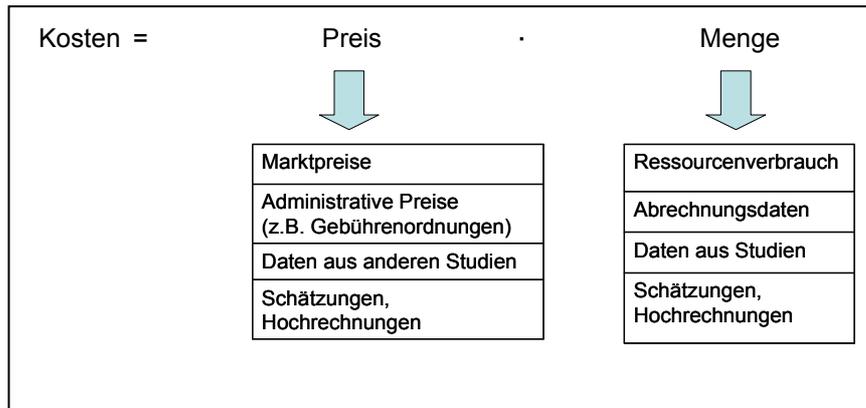


Abbildung 4.3: Messung und Bewertung von direkten Kosten des Glücksspiels

Insgesamt ermittelt Becker Kosten für das deutsche Gesundheitssystem von rund 41 Mio. € (Tab. 4.17). Diese Kosten liegen oberhalb von vergleichbaren Berechnungen für Österreich<sup>386</sup> und für die Schweiz.<sup>387</sup> Basis der Berechnungen sind Suchthilfestatistiken, Kennziffern von Suchtkliniken (z.B. Tagessätze) und Therapiekosten. Hier wäre noch zu klären, ob und inwieweit sich im Kontext der Behandlung die Hauptdiagnose „pathologisches Spiel“ von Nebendiagnosen abgrenzen lässt.<sup>388</sup>

Direkte Kosten	Euro	Quellen (Beispiele)
Stationäre Behandlung	16.970.000	Suchthilfestatistiken, Kennziffern von Suchtkliniken, Therapiekosten
Ambulante Behandlung	24.090.000	
<b>Insgesamt</b>	<b>41.060.000</b>	

Tabelle 4.17: Kosten des pathologischen Glücksspiels für das deutsche Gesundheitssystem<sup>389</sup>

Das Leihen von Geld stellt aus ökonomischer Sicht pekuniäre Kosten dar. Erst wenn sich pathologische Spieler an Suchtberatungsstellen wenden, entstehen soziale Kosten, da diese in der Regel nicht von privaten Personen, sondern von der Gesellschaft zu tragen sind. Die Studie von Becker

<sup>386</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz.

<sup>387</sup> Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS, (2009): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission (ESBK), Bern.

<sup>388</sup> Köberl, J., Pretenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 105.

<sup>389</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 39.

geht in Anlehnung an Köberl/Prettenthaler davon aus, dass Kosten in Höhe von 275 € pro Hilfe suchender Person anfallen (Tab. 4.18).<sup>390</sup>

Direkte Kosten	Euro	Quellen (Beispiele)
Schuldnerberatung	390.000	Befragung von Selbsthilfegruppen, Personen in Behandlung, Modellprojekte, Statistiken der Schuldnerberatung

Tabelle 4.18: Kosten des pathologischen Glücksspiels für die Schuldnerberatung in Deutschland<sup>391</sup>

Die Verwaltungs- und Kriminalitätskosten umfassen die Kosten resultierend aus der Beschaffungskriminalität, Kosten für die Strafverfolgung/Strafverfahren sowie Kosten im Zusammenhang von Ehescheidungen aufgrund von Spielsucht. Insgesamt entfallen auf diese Kostenkategorien 58 Mio. € (Abb. 4.19).

Direkte Kosten	Euro	Quellen (Beispiele)
(Beschaffungs-)Kriminalität	30.000.000	Befragungen, Akteneinsicht, Auswertung von Statistiken
Aufsicht, Gerichte, Strafverfolgung	12.100.000	
Ehescheidungen	15.900.000	
<b>Insgesamt</b>	<b>58.000.000</b>	

Tabelle 4.19: Kosten des pathologischen Glücksspiels für die Verwaltung und Kriminalitätsbekämpfung in Deutschland<sup>392</sup>

Auch in diesem Kontext stellt sich die Frage,

*„...was das Ausmaß der Strafhandlungen wäre, wenn es kein problematisches Glücksspiel gäbe“.*<sup>393</sup>

Es müsste durch Akteneinsicht geklärt werden, welches Ausmaß an (Beschaffungs-)Kriminalität tatsächlich durch pathologisches Glücksspiel verursacht wird.<sup>394</sup> Der gleiche Hinweis gilt im Kontext von Ehescheidungen.

<sup>390</sup> Die glücksspielbedingten Kosten der Schuldnerberatung in Höhe von 16 Mio. € werden dabei durch 58 Glücksspielkunden dividiert; Köberl, J., Prettenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 101.

<sup>391</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 39.

<sup>392</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 39.

<sup>393</sup> Köberl, J., Prettenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 110.

<sup>394</sup> Köberl/Prettenthaler beschreiben anschaulich die Probleme, die bei der Durchsicht von Akten auftreten können; Köberl, J., Prettenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 109 ff.

Die Kosten für Prävention und Forschung setzen sich aus Ausgaben im Kontext von Spieler- und Jugendschutz sowie der Präventionsforschung zusammen (Tab. 4.20).

Direkte Kosten	Euro	Quellen (Beispiele)
Spieler-, Jugendschutz	26.000.000	Budgets von Landesstellen, Maßnahmen des Spielerschutzes von Anbietern, Budgets für Forschung auf Bundes-, Landesebene
Präventionsforschung	8.800.000	
<b>Insgesamt</b>	<b>34.800.000</b>	

Tabelle 4.20: Kosten des pathologischen Glücksspiels für Spieler-, Jugendschutz und Präventionsforschung in Deutschland<sup>395</sup>

#### 4.2.2.2 Indirekte Kosten

Die indirekten Kosten resultieren vor allem aus arbeitsplatzbezogenen Effekten wie Verlust des Arbeitsplatzes, Fehlzeiten und einer verringerten Arbeitsproduktivität (Tab. 4.21).

Indirekte Kosten	Euro	Quellen (Beispiele)
Verlust des Arbeitsplatzes	84.804.500	Befragungen in ambulanter/stationärer Behandlung, Auswertung von Studien, Hochrechnungen
Krankheitsbedingte Fehlzeiten	75.191.000	
Verringerte Arbeitsproduktivität	13.619.000	
<b>Insgesamt</b>	<b>173.614.600</b>	

Tabelle 4.21: Indirekte Kosten des Glücksspiels in Deutschland im Jahr 2008<sup>396</sup>

Zur Bewertung der verlorenen Lebens- und Erwerbstätigkeitsjahre stehen unterschiedliche Methoden zur Verfügung.<sup>397</sup>

- **Humankapitalansatz:** Hier werden die verlorenen Jahre mit dem Marktpreis des Produktionsfaktors Arbeit bewertet. Ermittelt wird der potentielle Arbeitsausfall.<sup>398</sup> Bei Erwerbsunfähigkeit und Tod wird

<sup>395</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 39.

<sup>396</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 49.

<sup>397</sup> Denkbar ist auch die Anwendung des Ansatzes der Zahlungsbereitschaft. Dieser Ansatz unterstellt, dass der individuelle (subjektive) Nutzen einer Person von seinem verfügbaren Einkommen und von seiner Lebensdauer und -qualität abhängt. Bei der Lebensqualität können u.a. mögliche Gesundheitszustände und die Wahrscheinlichkeit, mit der sie eintreten, erfasst werden. Zur Anwendung dieses Ansatzes sind empirische Untersuchungen notwendig.

<sup>398</sup> Leidl, R. (2003) Der Effizienz auf der Spur. Eine Einführung in die ökonomische Evaluation, in: Schwartz F.W. (Hrsg.): Das Public-Health-Buch, München, S. 284 – 369.

das gesamt zukünftige Einkommen bis zum Renteneintritt berücksichtigt und diskontiert. Im Fall von Arbeitslosigkeit werden der tatsächliche Ressourcenverlust und damit auch die indirekten Kosten überschätzt.

- **Friktionskostenansatz:** Hier wird der tatsächliche (nicht der potentielle) Ausfall berücksichtigt.<sup>399</sup> Es wird angenommen, dass verlorene Arbeitsplätze nach einer Übergangszeit wieder mit anderen Personen besetzt werden können. Die Produktionsverluste fallen damit im Vergleich zum Humankapitalansatz geringer aus.

Becker geht vom Friktionskostenansatz aus und kommt auf 3.034 verlorene Arbeitsjahre, die durch Erwerbslosigkeit, Fehlzeiten und geringere Produktivität anfallen. Multipliziert mit der durchschnittlichen Bruttowertschöpfung pro Erwerbstätigen von 57.223 € im Jahr entstehen dadurch indirekte Kosten in Höhe von 173,6 Mio. € jährlich.

#### 4.2.3 Zwischenfazit

Der Ansatz von Becker stützt sich auf international vergleichbare Standards und ist im Vergleich zu anderen Hochrechnungen transparent und nachvollziehbar. Auch der Vergleich mit Studien aus Österreich und der Schweiz erscheint als eine sinnvolle Vorgehensweise, um die Bandbreiten von Kostenschätzungen abzusichern. Bei einigen Kostenkategorien sind jedoch die grundlegenden methodischen Einwände in der Ermittlung von sozialen Kosten zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 3).

Insgesamt wird jedoch deutlich, dass die sozialen Kosten des Glücksspiels deutlich geringer anzusetzen sind als dies in anderen Veröffentlichungen zu finden ist.

*„Die sozialen Kosten des Glücksspiels dürften insgesamt zwischen 300 Millionen und 600 Millionen Euro betragen.“<sup>400</sup>*

Dies wäre bei 100.000 pathologischen Spielern (gemäß Bühringer Studie)<sup>401</sup> 3.000 – 6.000 € pro Spieler bzw. bei 238.500 pathologischen Spielern (gemäß Becker Studie)<sup>402</sup> 1.258 – 2.516 € pro Spieler.

---

<sup>399</sup> Greiner W. (2002): Die Berechnung von Kosten und Nutzen im Gesundheitswesen, in: Schöffski O., Schulenburg J.M. (Hrsg.): Gesundheitsökonomische Evaluationen. Heidelberg, S. 159 – 173.

<sup>400</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 46.

<sup>401</sup> Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53 (5), S. 296 – 308.

<sup>402</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim. S. 80.

Im Kontext eines Alternativszenarios ist zu fragen, wie hoch diese Kosten ohne ein (legales) Angebot wären.

*“In estimating the cost of problem gambling, the question of what the situation would have been without gambling, especially problem gambling, is important.”*<sup>403</sup>

So kommt eine Schweizer Studie bezogen auf das Casino-Spiel zu dem Ergebnis:

*„Pro Fall generieren die exzessiven Casino-Spielenden 2.979 SFr. soziale Kosten im Jahr. Die Problematik würde aber nicht wegfallen, wenn in der Schweiz kein Angebot an Casinos vorhanden wäre.“*<sup>404</sup>

### 4.3 Nutzen des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

Das Geld-Gewinnspiel generiert einen privaten und einen externen Nutzen. Die Addition ergibt den sozialen Nutzen. Der private (mikroökonomische) Nutzen besteht - vergleichbar zu anderen Formen der Unterhaltung - in der Spielfreude der Spielgäste.<sup>405</sup> Dieser Nutzen wird - im Gegensatz zu anderen Unterhaltungsangeboten - durch die SpielV in „geordnete“ Bahnen gelenkt und kanalisiert.<sup>406</sup> Ergebnis sind gewisse Grundqualitäten des Angebots.<sup>407</sup>

Die Betreiber von GGSG müssen zudem strenge gesetzliche und technische Rahmenbedingungen ihres Angebots berücksichtigen. Zweck der SpielV ist es,

- einen sicheren und transparenten Spielbetrieb zu gewährleisten,
- illegales Spiel zu verhindern und
- sozial schädlichen Auswirkungen des Spielbetriebs vorzubeugen.

Wer die entsprechenden Regelungen nicht erfüllt, erhält keine Erlaubnis für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel.

---

<sup>403</sup> Productivity Commission (1999): Australia's Gambling Industries, Report No. 10, Anhang J, S. 203, Canberra; [http://www.pc.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0006/82554/gambling3.pdf](http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0006/82554/gambling3.pdf).

<sup>404</sup> Eidgenössische Spielbankenkommission, ESBK (2009): Glücksspielsucht und soziale Kosten in der Schweiz -Resultate zweier Studien, Pressemitteilung vom 26.06.2009.

<sup>405</sup> Collins, D., Lapsley, H. (2003): The Social Costs and Benefits of Gambling: An Introduction to the Economic Issues, in: Journal of Gambling Studies, Vol. 19, No. 2, S. 130.

<sup>406</sup> <http://www.gesetze-im-internet.de/spielv/BJNR001530962.html>.

<sup>407</sup> Vgl. zum Begriff der Grundqualitäten des Angebots am Beispiel der Casinolandchaft in der Schweiz Dümmler, P., Furrer, J., Thierstein, A. (2001): Die Entstehung einer Casinolandchaft in der Schweiz. Einige volkswirtschaftliche Überlegungen; <http://e-collection.ethbib.ethz.ch/eserv/eth:25338/eth-25338-01.pdf>.

Im Kontext ökonomischer Überlegungen sind zwei Effekte zu berücksichtigen, die den privaten Nutzen tangieren (Abb. 4.4). Zum einen stellt sich die Frage, ob das gewerbliche Geld-Gewinnspiel ein Substitut für andere Spiel- und Freizeitaktivitäten darstellt. In diesem Fall kommt es zur Verschiebung von Nutzenkategorien z.B. in Relation zu anderen Freizeitangeboten.

Eine solche Substitution kann jedoch a priori nicht einfach unterstellt werden. Die Ausgaben der Freizeitspieler für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel zeigen, dass offenbar eine Zahlungsbereitschaft der Konsumenten vorliegt. Die Konsumenten haben eine Präferenz für das Gut „Geld-Gewinnspiel“ und ziehen es dem Konsum anderer Güter vor. Die Möglichkeit des Geld-Gewinnspiels erhöht demnach deren Nutzenniveau.

Im Fall von Spielcasinos wird ein Recapture-Effekt diskutiert.<sup>408</sup> Der Effekt beschreibt die Fähigkeit der Casinos, ihre Kundschaft davon abzuhalten, in anderen Casinos zu spielen bzw. - bei einer Neueröffnung - die Kunden ihrer Wettbewerber (auch aus dem benachbarten Ausland) zu akquirieren. Dieser Gedanke lässt sich abwandeln. Zu klären ist, was im Fall nicht vorhandener Angebote des gewerblichen Geld-Gewinnspiels geschehen würde (Gegenszenario). Es ist nicht ausgeschlossen, dass Spieler dann auf illegale Angebote ausweichen. Wenn ein Wunsch nach gewerblichem Geld-Gewinnspiel besteht, dann sollte die Gesellschaft ein Interesse daran haben, dass das Spiel im legalen und gesetzlich kontrollierten Bereich und nicht im illegalen Bereich stattfindet.

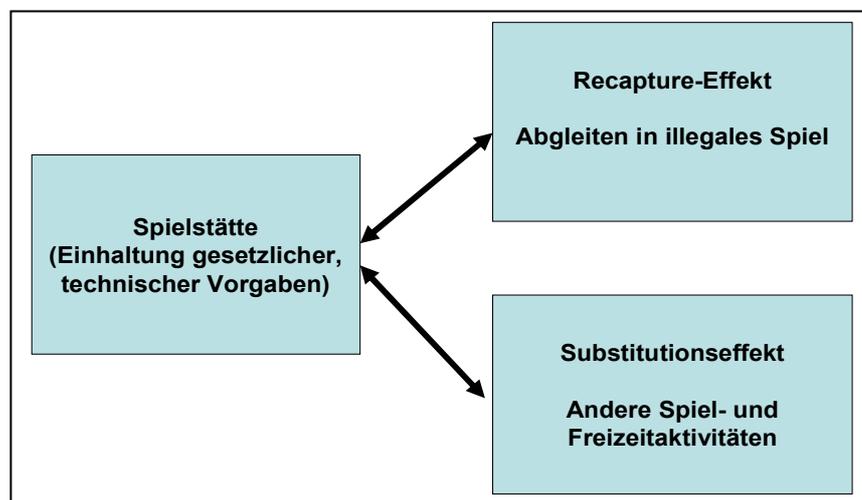


Abbildung 4.4: Indirekte Auswirkungen auf den individuellen Nutzen des Glücksspiels

<sup>408</sup> Eidgenössische Spielbankenkommission (2006): Casinolandschaft Schweiz. Bericht über die Situation. Empfehlungen für das weitere Vorgehen; <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/esbk/berichte/ber-casinolandschaft-d.pdf>.

Neben der Erfüllung dieser Grundqualitäten erfüllt das gewerbliche Geld-Gewinnspiel auch einen externen Nutzen, der an folgenden Kriterien gemessen werden kann:

- Direkte Beschäftigungs- und Umsatzeffekte,
- Fiskalische Auswirkungen, insbesondere durch Steuern/Sozialabgaben,
- Indirekte Wertschöpfungseffekte auf nachgelagerten Stufen.

#### 4.3.1 Privater Nutzen – Spielfreude und Unterhaltung

Für den nicht-pathologischen Spieler ist das Glücksspiel vorrangig eine (Freizeit-)Aktivität, die Spaß macht und darüber hinaus eine Möglichkeit zur Einkommenserzielung bietet (Abb. 4.5). Der Anteil der monatlichen Ausgaben für Freizeit, Unterhaltung und Kultur an den Konsumausgaben der privaten Haushalte lag 2005 nach den Ergebnissen der Laufenden Wirtschaftsrechnungen (LWR) bei etwa 11,6% (232 €). Die Konsumausgaben der privaten Haushalte lagen monatlich bei durchschnittlich 1.996 € insgesamt.<sup>409</sup>

Der unmittelbare private Nutzen aus dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel resultiert aus den Spieleinnahmen der Freizeitspieler und ihrer Spielfreude insgesamt. Der Bruttospielertrag aus dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel lag in Deutschland im Jahr 2010 bei rund 4 Mrd. €. <sup>410</sup> Die Erträge wurden von Freizeitspielern und von pathologischen Spielern generiert.

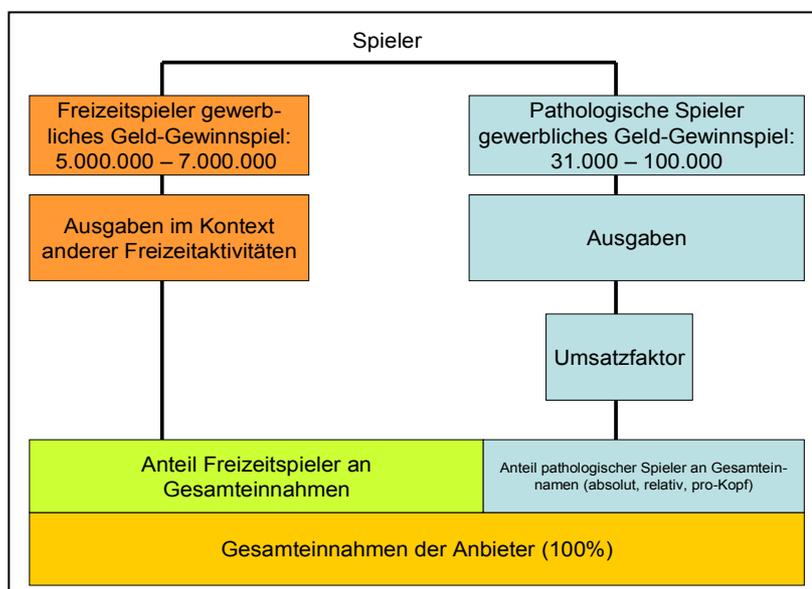


Abbildung 4.5: Privater Nutzen des Glücksspiels

<sup>409</sup> Datenreport (2008): Der Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Kapitel 13: Freizeit und gesellschaftliche Partizipation, Wiesbaden, S. 317 ff.

<sup>410</sup> Vieweg, H.G. (2010): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011. Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, S. 18.

Zu klären bleibt das Verhältnis von pathologischen zu Freizeitspielern. Die Anzahl der pathologischen Spieler beträgt je nach gewählter Studie in Deutschland 31.000 – 100.000 Personen. Demgegenüber gehen Schätzungen davon aus, dass mindestens 5 Mio. Menschen ab 18 Jahren mehr oder weniger regelmäßig an Geldspielgeräten Einsätze tätigen und weitere 2 - 3 Mio. Menschen gelegentlich spielen.<sup>411</sup> Dies wären insgesamt rund 7 Mio. Personen.<sup>412</sup>

Der Anteil pathologischer Spieler an Freizeitspielern dürfte demnach in Deutschland allerhöchstens 2% betragen (100.000 zu 5 Mio.). Dieses ist gerade im Kontext von Kosten-Nutzen-Analysen von Bedeutung, denn die durch Freizeitspieler getätigten Ausgaben sind volkswirtschaftlich als Nutzen zu interpretieren.

#### 4.3.2 Gewerbliches Geld-Gewinnspiel als Teil der Freizeitwirtschaft

Der Glücks- und Gewinnspielmarkt ist Teil des Freizeitmarktes. Der Freizeitmarkt in Deutschland hat ein Gesamtvolumen von ca. 270 bis 300 Mrd. €. <sup>413</sup> Der Anteil der Anbieter von legalen Glücks- und Gewinnspielen liegt (gemessen an den Einsätzen) bei 10% - 13% und (gemessen an den Bruttokassen) bei ca. 3,5%.

Branche	In Mio. €			
	2007	2008	2009	2010
Summe	4.120	4.500	4.860	5.140
Industrie	430	485	530	570
Großhandel	455	490	510	520
Aufsteller <sup>414</sup>	3.235	3.525	3.820	4.050

Tabelle 4.22: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft 2007 - 2010<sup>415</sup>

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft ist auf den drei Wirtschaftsstufen Industrie, Großhandel und Automatenaufstellung vorwiegend mittelständisch strukturiert. Es gibt ca. 6.000 kleine und mittlere Unternehmen, größtenteils Familienunternehmen, die insgesamt in Deutschland über 70.000 Arbeits-

<sup>411</sup> <http://www.vdai.de/wirtschaftskraft-mu.pdf>.

<sup>412</sup> Reichertz, J. u.a. (2010): Jackpot. Erkundungen zur Kultur der Spielhallen, Wiesbaden S. 42.

<sup>413</sup> <http://www.vdai.de/wirtschaftskraft-mu.pdf>.

<sup>414</sup> Aufstellereinnahmen = Kasseninhalt, einschließlich Wirteanteil und Mehrwertsteuer, Vergnügungssteuer und anderer Aufwendungen.

<sup>415</sup> Vieweg, H.G. (2010): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011. Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, S. 22.

plätze sichern. Hinzu kommen ca. 35.000 indirekt Beschäftigte.<sup>416</sup> Die deutsche Automatenwirtschaft erzielte 2010 auf allen drei Branchenstufen einen gesamten Umsatz von 5,14 Mrd. € (Tab. 4.22).<sup>417</sup> An gewerblichen Geldspielgeräten wurden 2010 ca. 3,94 Mrd. € umgesetzt (Bruttokasseninhalt). Hinzu kommen Umsätze mit Unterhaltungsspielautomaten ohne Gewinnmöglichkeit in Höhe von ca. 110 Mio. €. Die Umsätze von Industrie und Großhandel betragen 2010 1,09 Mrd. €.<sup>418</sup>

Die gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfungseffekte des gewerblichen Geld-Gewinnspiels resultieren aus (Abb. 4.6):

- Umsätzen,
- Beschäftigungseffekten und daran gekoppelte Steuern/Sozialabgaben,
- Steuerzahlungen der Automatenindustrie,
- von den Spielgästen ausgelösten Effekten,
- Investitionsnachfrage sowie Einkommenseffekten.

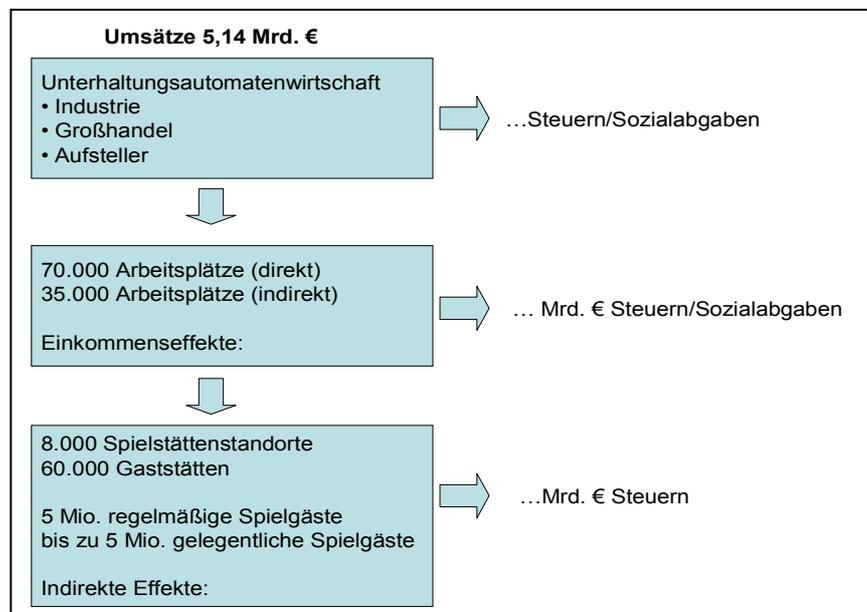


Abbildung 4.6: Volkswirtschaftliche Wertschöpfungseffekte und Nutzeneffekte des Geld-Gewinnspiels

Unter Kosten-Nutzen-Aspekten sind vor allem die Steuern und Abgaben zu berücksichtigen (Tab. 4.23). Die Bruttospielerträge der GGSG unterliegen der Umsatzsteuer. Darüber hinaus unterliegen GGSG der Vergnügungssteuer. Diese Steuer ist eine Gemeindesteuer und die Einnahmen hieraus kommen den Kommunen zu Gute.

<sup>416</sup> Zum Beispiel Zulieferbetriebe, Servicebereiche, technischer Support, Wach- und Transportdienste.

<sup>417</sup> <http://www.finanznachrichten.de/nachrichten-2011-01/19094844-vdai-wirtschaftspressekonferenz-17-januar-2011-duesseldorf-industrie-club-e-v-mit-bild-007.htm>.

<sup>418</sup> Vieweg, H.G. (2010): Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011. Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, S. 18.

Darüber hinaus haben Industrie, Handel und die Aufstellunternehmen von GGSG die üblichen Unternehmenssteuern zu entrichten. Eine detaillierte Übersicht über die gezahlten Ertragsteuern liegt nicht vor.

Abgabenart	Datenbasis	Anmerkungen	2010
USt	Bruttoumsätze mit Geldspielgeräten 4,92 Mrd. € <sup>419</sup>	19% der Nettoumsätze <sup>420</sup>	785 Mio. €
VgSt	376 Mio. € <sup>421</sup>	Geschätzt 95% <sup>422</sup>	357,2 Mio. €
Ertragsteuern <sup>423</sup>	Nettoumsätze: 4,13 Mrd. €	Steuerliches Betriebsergebnis aller Unterhaltungsautomaten-Unternehmen rd. 1,8% <sup>424</sup> (= 74 Mio. €)	18,5 Mio. € <sup>425</sup>
Summe			1.160,7 Mio. €

Tabelle 4.23: Steuereinnahmen des Geld-Gewinnspiels im Jahr 2010

Im Kontext des gewerblichen Geld-Gewinnspiels bleibt die im Vergleich zu anderen Glücksspielanbietern sehr hohe Anzahl von Mitarbeitern zu berücksichtigen. Auch die von ihnen gezahlten Einkommensteuern- und Sozialabgaben sind in einer Kosten-Nutzen-Analyse relevant.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft hat gut 100.000 direkte und indirekte Beschäftigte. Dies entspricht der Größenordnung der Beschäftigte in der regenerativen Windenergiebranche<sup>426</sup> oder der Beschäftigtenanzahl in den westdeutschen VW-Werken.<sup>427</sup> Vereinfacht sollen im Folgenden 100.000 direkte und indirekte Beschäftigte unterstellt werden. Zu berücksichtigen bleiben die Bruttoeinkommen der in der Branche beschäftigten Personen.

<sup>419</sup> Dazu zählen die Umsätze der Aufstellunternehmer mit Geldspielgeräten in Höhe von 3,94 Mrd. €. Hinzu kommen die um die Umsätze mit Unterhaltungsautomaten ohne Geld-Gewinnmöglichkeit bereinigten Umsätze der Hersteller und des Großhandels mit Geldspielgeräten. Dazu werden 980 Mrd. € angesetzt. Dies entspricht einer Bereinigung um 10% (= 1,09 Mrd. € - 0,11 Mrd. €), wobei der Umsatzanteil, der nicht durch Geldspielgeräte generiert wird, in praxi mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit deutlich unterhalb von den hier sehr konservativ angenommenen 10% liegen dürfte. Insgesamt ergeben sich Bruttoumsätze in Höhe von 4,92 Mrd. €.

<sup>420</sup> Zu berücksichtigen ist die Vorsteuer. Diese betrug in der Vergangenheit rund 9%. Im Kontext der gesamten Wertschöpfungskette ist zu diskutieren, ob und inwieweit die USt insgesamt betrachtet werden muss.

<sup>421</sup> Vgl. dazu Fachserie 14, Reihe 4 "Steuerhaushalt" des Statistischen Bundesamtes: <http://www.destatis.de/publikationen> (Schnellsuche: Steuerhaushalt).

<sup>422</sup> Die Angaben des Statistischen Bundesamtes beziehen sich auf das gesamte Vergnügungssteueraufkommen. Eine genaue statistische Erfassung des auf Geldspielgeräte entfallenden Anteils liegt nicht vor. Nach Einschätzung der Daten macht dieser jedoch bis zu 95% des Vergnügungssteueraufkommens aus.

<sup>423</sup> Ertragssteuern werden auf den Vermögenszuwachs, also auf einen Zufluss von Geld oder geldwerten Gütern (Erträge) für eine bestimmte Periode, erhoben. Zu den Ertragsteuern gehören u.a. die Einkommen-, Körperschafts- und Gewerbesteuer.

<sup>424</sup> Institut für Handelsforschung (2009): Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Studie im Auftrag des Arbeitsausschuss Münzautomaten (AMA), Berlin.

<sup>425</sup> Konservativ wird ein Anteil der Ertragsteuern am steuerlichen Betriebsergebnis von 25% unterstellt.

<sup>426</sup> <http://www.deutsche-windindustrie.de/broschuere/>

<sup>427</sup> Standorte Wolfsburg, Hannover, Baunatal, Braunschweig, Emden, Salzgitter.

Wie viel vom Bruttoverdienst netto verbleibt, ist von persönlichen Merkmalen, Haushaltstyp und Qualifikation des Beschäftigten abhängig. Die jährlichen, durchschnittlichen Brutto- und Nettoverdienste in Deutschland werden vom Statistischen Bundesamt erhoben (Tab. 4.24).<sup>428</sup>

Wirtschaftsbereich	in €
Produzierendes Gewerbe	43.343
Handel	39.911
Gastgewerbe	23.970

Tabelle 4.24: Durchschnittliche Bruttojahresverdienste von Vollzeitbeschäftigten<sup>429</sup> im Jahr 2010<sup>430</sup>

Die oben ausgewiesenen Zahlen lassen sich nicht undifferenziert auf die Unterhaltungsautomaten-Branche (einschließlich Automaten ohne Gewinnmöglichkeit) übertragen. Es sind einige Anpassungen notwendig. Die Durchschnittslöhne liegen in der vorwiegend mittelständisch strukturierten Industrie und im Handel zwischen 2.000 – 3.000 € brutto (annahmegemäß 2.500 € als Durchschnitt). In den Gaststätten-Aufstellunternehmen und Spielstätten-Unternehmen gibt es einen vergleichsweise hohen Anteil an geringfügig Beschäftigten. Dieser beträgt rund 1/3<sup>431</sup>, so dass in diesem Segment etwa 27.000 geringfügig Beschäftigte zu berücksichtigen sein dürften (Tab. 4.25). 2/3 der Beschäftigten in diesem Segment sind steuerpflichtig. Im Bereich des produzierendes Gewerbes und des Handels wird ein Anteil von geringfügig Beschäftigten von maximal 5% (= 500 Personen) unterstellt. 95% in diesen Segmenten sind steuerpflichtig.

Teilbereich	Ø Bruttojahresverdienst in €	Anteile in % <sup>432</sup>	Steuerpflichtig	Bruttoeinkommen in Mrd. €
Produzierendes Gewerbe	30.000	10	9.500	0,285
Handel	30.000	10	9.500	0,285
Aufsteller	20.000	80	53.000	1,060
Insgesamt		100		1,630

Tabelle 4.25: Steuern und Abgaben der in der Unterhaltungsautomaten-Branche beschäftigten Personen<sup>433</sup> im Jahr 2010

<sup>428</sup> Dabei werden Brutto- und Nettomonatsverdienste von Arbeitern/Angestellten in unterschiedlichen Lebenssituationen (Einzelperson, Ehepaar mit und Ehepaar ohne Kinder) modellhaft dargestellt.

<sup>429</sup> Ohne Auszubildende.

<sup>430</sup> [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VerdiensteArbeitskosten/VerdiensteBranchen/Tabellen/Content100/Bruttojahresverdienst\\_templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/VerdiensteArbeitskosten/VerdiensteBranchen/Tabellen/Content100/Bruttojahresverdienst_templateId=renderPrint.psml).

<sup>431</sup> Hochgerechnet auf Basis von Berechnungen des Instituts für Handelsforschung IFH, Köln (2009): Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Studie im Auftrag des Arbeitsausschuss Münzautomaten (AMA), Berlin.

<sup>432</sup> Hier wurde vereinfacht der Anteil der einzelnen Teilbereiche der Branche an den Umsätzen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft als allgemeingültiger Schlüssel übertragen.

<sup>433</sup> Ohne Auszubildende.

Konservativ soll hier eine Steuer- und Sozialabgabenlast<sup>434</sup> von 35% bezogen auf die Bruttoeinkommen unterstellt werden. Bezogen auf die jährlichen Bruttoeinkommen dieser Branche von 1,63 Mrd. € wären dann Lohn- und Einkommensteuern sowie sonstige einkommensrelevante Abgaben in Höhe von etwa 570 Mio. € p.a. in Deutschland zu entrichten.

Die Spielstätten haben sich in den letzten Jahren zum Teil deutlich gewandelt (Abb. 4.7). Die hohe Zahl weiblicher Spielgäste in den modernisierten Spielstätten und Eröffnungen des neueren Typs Spielstätte zeigen, dass häufig Aspekte der Unterhaltung im Vordergrund stehen.<sup>435</sup>



Abbildung 4.7: Moderne Spielstätte als Teil der Freizeitwirtschaft<sup>436</sup>

Gewerblich betriebene Geldspielgeräte gehören seit eh und je zu den Unterhaltungsangeboten in der Gastronomie. In über 60.000 Gaststätten sind ca. 70.000 GGSG und zusätzlich Unterhaltungsspielgeräte ohne Gewinnmöglichkeit aufgestellt.<sup>437</sup> Das Spiel, auch an Geldspielgeräten, ist zwar nur ein Aspekt des Aufenthalts in Gaststätten. Dennoch leisten Geldspielgeräte direkt oder indirekt über den Besuch der Spielgäste einen erheblichen Kostendeckungsbeitrag für die Gastwirte.

---

<sup>434</sup> Die Steuer- und Sozialabgabenlast auf die Arbeitskosten berechnet sich aus Einkommenssteuer abzüglich Bartransfers (z.B. Kindergeld) plus Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Pauschale Absetzungen von der Steuer für Werbungskosten oder Sozialversicherungsbeiträge werden ebenfalls berücksichtigt. Nicht enthalten in der Berechnung sind positive oder negative Einkünfte aus anderen Einkunftsarten (Kapital, selbständige Arbeit, Vermietung und Verpachtung etc.), Steuerabschläge, die an bestimmte Voraussetzungen gebunden sind (z.B. für Berufspendler) und Transfers, die ausschließlich für Bezieher geringer Einkommen gezahlt werden (z.B. Wohngeld); vgl. dazu die OECD-Studie „Taxing Wages“; [http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2008\\_tax\\_wages-2008-en](http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2008_tax_wages-2008-en).

<sup>435</sup> <http://www.awi-info.de/index.php/site/pnews/299>.

<sup>436</sup> <http://www.gamesundbusiness.de/spielstaetten/spielstaetten-spielhallen-spielotheken-uebersicht-deutschland/nordrhein-westfalen/55105-koeln-merkur-colonia/>.

<sup>437</sup> <http://www.spielv.de/vdai/vdai-portraet.pdf>.

Aus dem Besuch der Spieler in den Spielstätten resultiert - vergleichbar zu Kinos - ein Umsatz im „Food and Beverage“-Segment. Es liegen zwar keine amtlichen Statistiken über die Zahl der Besucher, jedoch lassen sich z.B. ausgehend von der Kinolandschaft Schätzungen vornehmen (Tab. 4.26).

Freizeitspieler	Anzahl	im Jahr	Kumulierte Besuche
regelmäßig	5 Mio.	26 mal (14-täglich)	130 Mio.
gelegentlich	2 Mio.	4 mal	8 Mio.
Insgesamt			138 Mio. <sup>438</sup>

Tabelle 4.26: Jährliche Besuche von Spielstätten

Bei der Anzahl von 138 Mio. Spielgästen ist zu berücksichtigen, dass Spielgäste in Spielstätten zumeist unentgeltlich bewirtet werden. Der Betreiber hat in diesem Fall nur Kosten.<sup>439</sup> Anders sieht es in Gaststätten aus. Zur genauen Abschätzung und Differenzierung dieser Effekte ist eine empirische Untersuchung notwendig. Konservativ wird ein Verzehr von 10 Mio. € unterstellt.

Insgesamt wird jedoch deutlich, dass die Branche des gewerblichen Automatenspiels einen beträchtlichen gesamtwirtschaftlichen Nutzen für die Bundesrepublik Deutschland liefert, der sich vor allem aus Umsatz- und Beschäftigungseffekten<sup>440</sup> auf verschiedenen Stufen sowie aus fiskalischen Einnahmen generiert.

Selbst wenn die auf die USt gezahlte Vorsteuer nicht berücksichtigt und nur die an das Finanzamt abgeführte USt berücksichtigt würde, dürfte sich die durch die gesamte Branche abgeführten Steuern und Abgaben auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette konservativ geschätzt auf rund 1,37 Mrd. € summieren (Tab. 4.27). Unter Einbeziehung der Vorsteuer fallen diese Ergebnisse deutlich höher aus.

---

<sup>438</sup> Zum Vergleich: Zahl der Kinobesucher im Jahr 2010 rund 127 Mio. Besucher; <http://www.kino-news.de/news-details-28619272/zahl-der-kinobesucher-gesunken.html>.

<sup>439</sup> Auch hier ein Vergleich mit Kinos. Während 2009 in Kinos mit einem Saal der Durchschnittsverzehr pro Besucher nur bei 2,05 € lag, waren es bei den großen Multiplexen mit 3,13 € fast 50% mehr; <http://www.consult-hies.de/-press/de/2010/08/05/6/Snackkultur-im-Kino:-Mehr-als-Popcorn.htm>.

<sup>440</sup> Diese Effekte können indes nicht vollständig als externer Nutzen verbucht werden. Bezogen auf die Beschäftigungseffekte sind diese nur zu berücksichtigen, wenn sie zusätzliche und besser bezahlte Tätigkeiten als in anderen Sektoren schaffen. Ansonsten liegt lediglich eine Substitution von Arbeitsplätzen vor.

Abgabenart	Anmerkungen	2010
USt <sup>441</sup>	Ohne Vorsteuer (geschätzt 9%)	413,15 Mio. €
VgSt	95% vom Aufkommen	357,20 Mio. €
Ertragssteuern	Bezogen auf das steuerliche Betriebsergebnis	18,50 Mio. €
ESt, Sozialabgaben der Beschäftigten	Ohne geringfügig Beschäftigte	570,00 Mio. €
USt nachgelagert	Auf Speisen und Getränke (ohne Vorsteuer, geschätzt 9%)	10,00 Mio. €
Insgesamt		1.368,85 Mrd. €

Tabelle 4.27: Volkswirtschaftlicher Nutzen des Geld-Gewinnspiels im Jahr 2010<sup>442</sup>

## 4.4 Dimensionen einer Kosten-Nutzen-Analyse

### 4.4.1 Qualitative Betrachtung

Die Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse ist, wie bereits mehrfach erwähnt, einer Vielzahl von methodischen Problemen unterworfen. Zu klären bleibt zunächst das Referenzsystem.

Ausgangspunkt für die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse ist die Einbeziehung von externen Kosten- und Nutzen bzw. sozialen Kosten- und Nutzen in die wohlfahrtstheoretische Analyse. Diese betrachtet u.a. die Frage nach der Maximierung von Produzenten- und Konsumentenrente.

Die Produzentenrente entspricht im ökonomischen Marktdiagramm der schraffierten Fläche unterhalb des Marktpreises, aber oberhalb der Angebotsfunktion (Abb. 4.8).<sup>443</sup> Bei kurzfristiger Betrachtung ist es streng genommen nicht zulässig, die Produzentenrente mit den Gewinnen der Unternehmen gleichzusetzen. Die korrekte Formulierung lautet: Die Produzentenrente misst die Summe der Deckungsbeiträge der Unternehmen in einem Markt.<sup>444</sup>

<sup>441</sup> Ausgangsbasis sind die Umsätze der Aufstellunternehmer mit Geldspielgeräten in Höhe von 3,94 Mrd. €. Hinzu kommen die um die Umsätze mit Unterhaltungsautomaten ohne Geld-Gewinnmöglichkeit bereinigten Umsätze der Hersteller und des Großhandels mit Geldspielgeräten. Dazu werden 980 Mrd. € angesetzt. Dies entspricht einer Bereinigung um 10% (= 1,09 Mrd. € - 0,11 Mrd. €), wobei der Umsatzanteil, der nicht durch Geldspielgeräte generiert wird, in praxi mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit deutlich unterhalb von den hier sehr konservativ angenommenen 10% liegen dürfte. Insgesamt ergeben sich Bruttoumsätze in Höhe von 4,92 Mrd. €. Dies generiert eine USt in Höhe von 785 Mio. €, die um die Vorsteuer korrigiert werden.

<sup>442</sup> Einschließlich Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit.

<sup>443</sup> Pindyck, R.S., Rubinfeld, D.L. (2005): Mikroökonomie, 6. Auflage, München, S. 377 ff.

<sup>444</sup> Der Deckungsbeitrag bezeichnet die Differenz zwischen den erzielten Erlösen und den variablen Kosten. Es handelt sich um den Betrag, der zur Deckung der

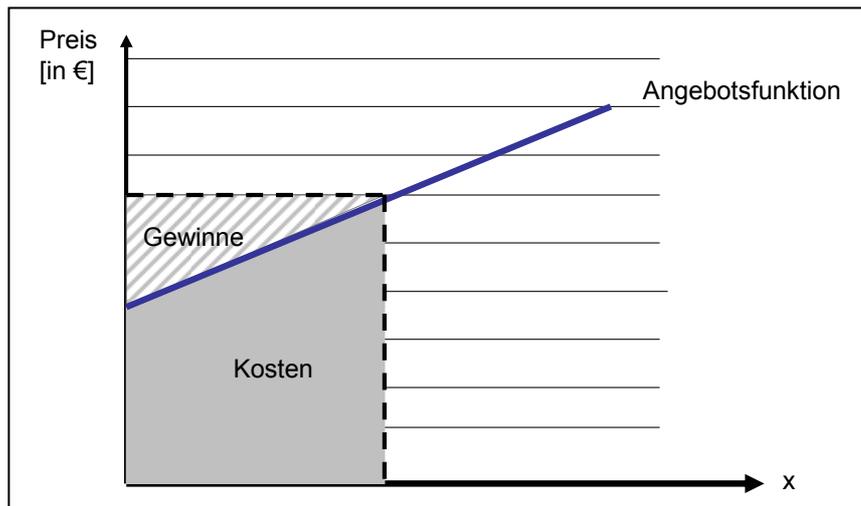


Abbildung 4.8: Produzentenrente

Die Konsumentenrente entspricht der Differenz aus dem Preis, den Konsumenten für ein Gut zu zahlen bereit sind (Reservationspreis) und dem Marktpreis, den der Konsument tatsächlich zahlen muss.<sup>445</sup> Die aggregierte Konsumentenrente weist den Gesamtvorteil aus, den die Konsumenten beim Kauf von Gütern in einem Markt erzielen können (Abb. 4.9).

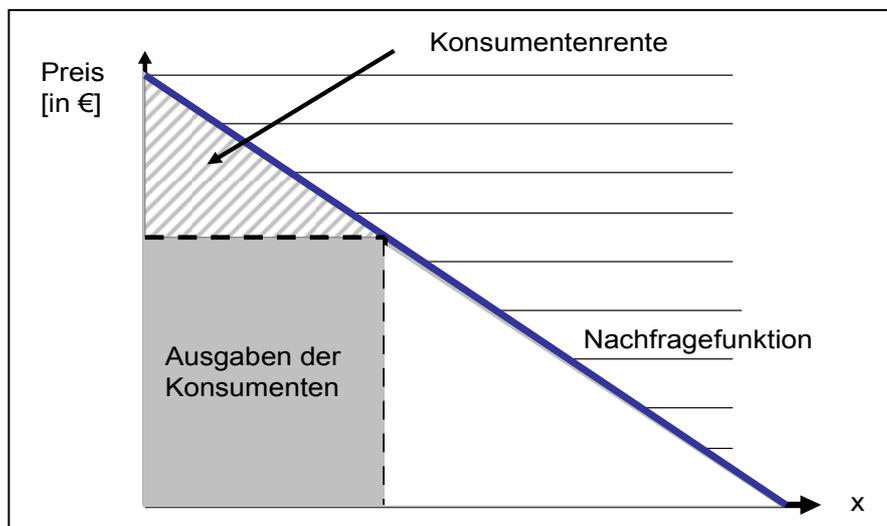


Abbildung 4.9: Konsumentenrente

Die Betrachtung von Konsumenten- und Produzentenrente auf einem vollkommenen Markt bildet aus ökonomischer Sicht den Ausgangspunkt für die Beurteilung optimaler Zustände und der Beurteilung z.B. von staatlichen Eingriffen (Abb. 4.10).<sup>446</sup>

---

Fixkosten zur Verfügung steht. Der Deckungsbeitrag kann sowohl auf die Gesamtmenge eines Produktes bezogen sein, als auch auf eine Mengeneinheit (Deckungsspanne).

<sup>445</sup> Pindyck, R.S., Rubinfeld, D.L. (2005): Mikroökonomie, 6. Auflage, München, S. 183 ff.

<sup>446</sup> Pindyck, R.S., Rubinfeld, D.L. (2005): Mikroökonomie, 6. Auflage, München, S. 402 ff.

Auf einem vollkommenen Markt wird die Summe aus Produzenten- und Konsumentenrente maximiert, d.h. es liegt ein so genannter pareto-optimaler Zustand vor.<sup>447</sup> Die von Preisachse, Angebots- und Nachfragefunktion umschlossene Fläche zeigt den „Wert“ eines Marktes an.

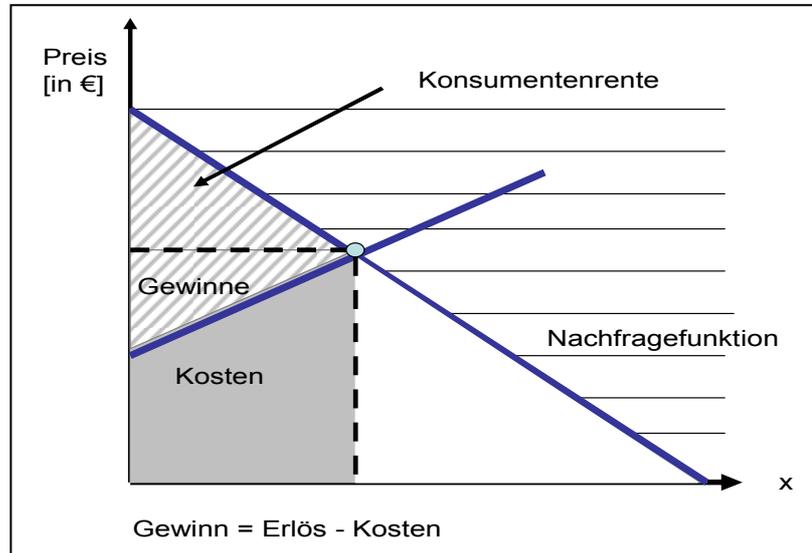


Abbildung 4.10: Ökonomische Wohlfahrt

Dieses mikroökonomische Grundkonzept der Marktwirtschaft dient als Ausgangspunkt zur Analyse von Wohlfahrtsverlusten.<sup>448</sup> Ein Wohlfahrtsverlust bezeichnet den durch eine Marktstörung im Vergleich zur Situation vollkommener Konkurrenz verursachten Verlust an Konsumenten- und Produzentenrente.<sup>449</sup> Die Ursache für den Verlust an Wohlfahrt ist jeweils, dass die gehandelte bzw. produzierte Menge von der pareto-optimalen Menge abweicht, die sich auf einem vollkommenen Konkurrenzmarkt im Gleichgewicht einstellen würde.

Im Kontext der Kosten-Nutzen-Analyse von Glücksspielen sind negative externe Effekte in die Betrachtung einzubeziehen. Sie führen aus ökonomischer Sicht zu Wohlfahrtsverlusten. Im Kontext des Glücksspiels ist von negativen Produktionsexternalitäten und/oder negativen Konsumexternalitäten auszugehen. Die nachfolgende Betrachtung beschränkt sich auf die hier relevanten, negativen Produktionsexternalitäten.<sup>450</sup>

<sup>447</sup> Das Pareto-Optimum, benannt nach dem Ökonomen Soziologen Vilfredo Pareto (1848–1923), ist ein Zustand, in dem es nicht möglich ist, ein Individuum besser zu stellen, ohne zugleich ein anderes Individuum schlechter zu stellen.

<sup>448</sup> Wohlfahrtsgewinne können nur in unvollkommenen Märkten realisiert werden, da in vollkommenen Märkten das Maximum der Wohlfahrt bereits erreicht ist.

<sup>449</sup> Dazu zählen u.a. Steuern, Subventionen, Höchst- und Mindestpreise; vgl. Pindyck, R.S., Rubinfeld, D.L. (2005): Mikroökonomie, 6. Auflage, München, S. 402 ff.

<sup>450</sup> Zur negativen Konsumexternalität des Glücksspiels vgl. Dollery, B., Storer, J., (2007): Australian Local Government and Electronic Gaming Machines: A Conceptual Critique of the Productivity Commission's Methodology; University of New England, Working Papers Series 20, <http://www.une.edu.au/clg/working-papers/20-2007.pdf>.

Die Wohlfahrt ( $W$ ) im vollkommenen Wettbewerb ergibt sich – wie bekannt – als Summe von Konsumenten- und Produzentenrente (Abb. 4.11).

$$(1) KR = A + B + C + D$$

$$(2) PR = F + G + H$$

Das Marktgleichgewicht bei vollkommenem Wettbewerb maximiert die Summe der Konsumentenrente und Produzentenrente. Aufgrund der negativen externen Effekte der Produktion von Glücksspielangeboten, die nicht in der Angebotsfunktion berücksichtigt sind, wird jedoch die gesellschaftliche Wohlfahrt nicht maximiert. Die Wohlfahrt ist die Summe aus der Konsumentenrente und der „sozialen“ Produzentenrente, d.h. der Produzentenrente, die die Kosten des negativen externen Effekts berücksichtigt.

$$(3) W = A + B + F$$

Zur Ermittlung der gesellschaftlichen Wohlfahrt ( $W$ ) sind daher von der Konsumenten- und Produzentenrente die Kosten der negativen externen Effekte abzuziehen. Diese entsprechen der Fläche  $G + H + C + D + E$ , so dass gilt:

$$(4) W = (A + B + C + D) + (F + G + H) - (G + H + C + D + E)$$

$$(5) W = A + B + F - E$$

Der Wohlfahrtsverlust entspricht der Fläche  $E$ . Dieser Verlust entsteht, da der Markt im vollkommenen Wettbewerb das Gleichgewicht mit den Grenzkosten der Anbieter und nicht mit gesellschaftlichen Kosten herstellt. Es werden dann zu viele negative externe Effekte produziert.

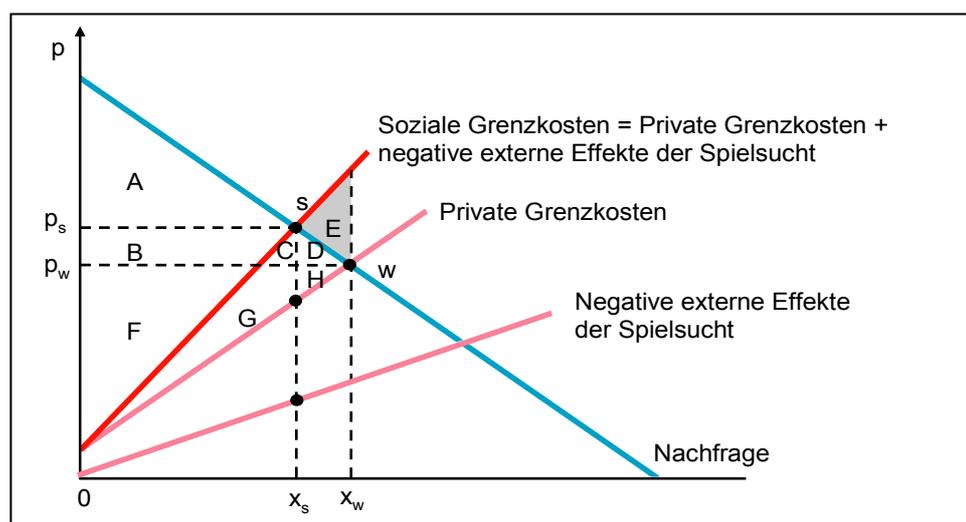


Abbildung 4.11: Wohlfahrtsverluste durch negative Produktions-externalitäten des Glücksspiels<sup>451</sup>

<sup>451</sup> Perloff, J.M. (2001): Microeconomics, 5. Auflage, Boston, Kapitel 18.

Die Ökonomie kennt eine Reihe von Instrumenten zur Internalisierung negativer externer Effekte (Abb. 4.12). Dies bedeutet, dass dem verursachenden Wirtschaftsakteur ein ökonomischer Anreiz gegeben wird, die sozialen Kosten seiner Handlungen in sein Entscheidungskalkül einzubeziehen. Ziel ist es, eine Rückkehr zum gesamtgesellschaftlichen Optimum zu finden.

### **Private Ansätze**

- (1) Gesellschaftliche Normen: Negative externe Effekte lassen sich verringern bzw. vermeiden, wenn sich die beteiligten Akteure an Verhaltensregeln orientieren. Bezogen auf das Glücksspiel wäre dies z.B. die Selbstverpflichtung der Anbieter bezogen auf den Spielerschutz.

Das Sozialkonzept<sup>452</sup> für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten wurde im April 2010 öffentlich vorgestellt.<sup>453</sup>

*„Auch negative externe Effekte, d.h. konkret die Gefahr problematischen und pathologischen Spielverhaltens, werden beleuchtet und die zur Prävention ergriffenen Maßnahmen dargestellt.“*<sup>454</sup>

- (2) Eigeninteresse: Bezogen auf Glücksspiele sind hier zu nennen das Angebot von Sozialkonzepten und Spielersperren.
- (3) Vertragliche Regelungen: Im Zuge der durch das Zivilrecht gewährleisteten Privatautonomie können Verträge zwischen privaten Akteuren abgeschlossen werden, welche die Auswirkungen von Externalitäten internalisieren (z.B. Ausgleichszahlungen zwischen Akteuren). Bekannt ist in diesem Zusammenhang das Coase-Theorem.<sup>455</sup> Aufgrund hoher Transaktionskosten zwischen den Beteiligten und der restriktiven Voraussetzungen ist der Anwendungsbereich solcher Lösungsansätze jedoch in praxi eher gering.<sup>456</sup>

In der Praxis dominieren zur Internalisierung negativer externer Effekte häufig staatliche Instrumente.

---

<sup>452</sup> Das Konzept ist im Kölner Universitätsverlag, Köln, erschienen; als Download unter: [http://www.baberlin.de/fileadmin/user\\_upload/ba-berlin/PDF-Dateien/Sozialkonzept.pdf](http://www.baberlin.de/fileadmin/user_upload/ba-berlin/PDF-Dateien/Sozialkonzept.pdf).

<sup>453</sup> [http://www.awi-info.de/app/webroot/files/VDAI\\_Sozialkonzept.pdf](http://www.awi-info.de/app/webroot/files/VDAI_Sozialkonzept.pdf).

<sup>454</sup> Knoll, J.H. auf der Pressekonferenz zur Vorstellung des Sozialkonzepts, S. 2; [http://www.awi-info.de/app/webroot/files/VDAI\\_Sozialkonzept.pdf](http://www.awi-info.de/app/webroot/files/VDAI_Sozialkonzept.pdf).

<sup>455</sup> Coase, R.H. (1960): The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3, S. 1 – 14.

<sup>456</sup> Siemer, J.P. (1999): Das Coase-Theorem: Inhalt, Aussagewert und Bedeutung für die ökonomische Analyse des Rechts, Münster.

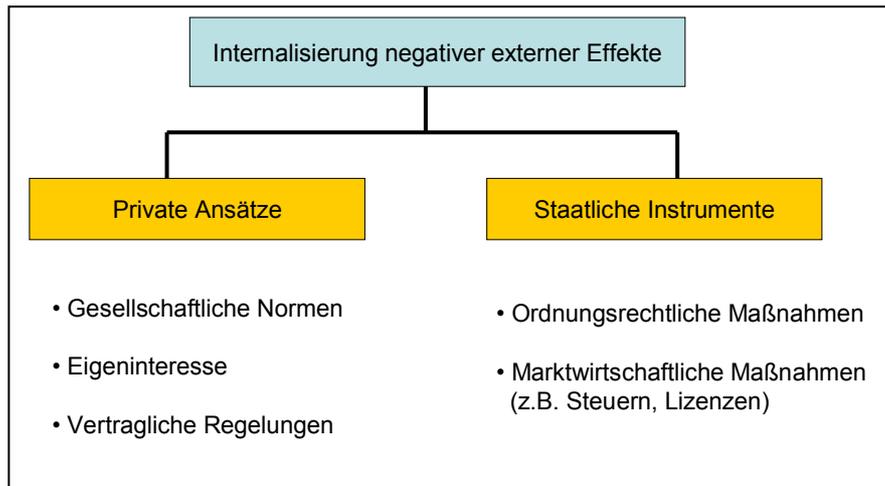


Abbildung 4.12: Ansätze zur Internalisierung negativer externer Effekte

### **Staatliche Instrumente**

- (1) Regulierende (ordnungspolitische) Maßnahmen: Dazu zählen z.B. direkte Eingriffe in die Produktionsprozesse (Vorschriften, Auflagen).<sup>457</sup> Bezogen auf das gewerbliche Geld-Gewinnspiel können z.B. bestimmte Vorschriften zur technischen Ausgestaltung der Geräte durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) als regulierende Maßnahmen betrachtet werden.<sup>458</sup>
- (2) Marktbasierte Maßnahmen:
  - (2.1) Steuern (Glücks- und Geld-Gewinnspiele gelten als das vom Staat relativ am höchsten besteuerte Konsumgut).<sup>459</sup>
  - (2.2) Zertifikate (z.B. Nutzungslizenzen).<sup>460</sup>

Im Kontext des gewerblichen Glücksspiels (aber auch bei anderen Glücksspielformen) sind steuerliche Maßnahmen ein Instrument, um die negativen externen Effekte der Spielsucht zu kompensieren bzw. Maßnahmen zur Prävention zu finanzieren (Abb. 4.13). Allerdings ist in diesem Zusammenhang ein Zielkonflikt nicht auszuschließen. Eine übermäßige Eindämmung des Glücksspiels verringert zwar gegebenenfalls die negativen externen Effekte der Spielsucht, reduziert aber möglicherweise auch die Einnahmen des Staates.<sup>461</sup>

<sup>457</sup> So z.B. im Fall von umweltschädigenden Produktionsprozessen.

<sup>458</sup> Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten dürfen nur aufgestellt werden, wenn deren Bauart von der PTB zugelassen worden ist.

<sup>459</sup> Tolkemitt, T. (2000): Die deutsche Glücksspielindustrie. Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse und rechtspolitische Empfehlungen, Frankfurt am Main.

<sup>460</sup> Eine Zertifikatslösung ist z.B. im Kontext der begrenzten Öffnung des Marktes für Sportwetten denkbar.

<sup>461</sup> Reeckmann, M. (2005): Die Bedeutung der Spielsucht im Glücksspielrecht, S. 12 f.; [http://www.reeckmann.de/pdf/Reeckmann\\_Bedeutung\\_der\\_Spielsucht.pdf](http://www.reeckmann.de/pdf/Reeckmann_Bedeutung_der_Spielsucht.pdf).

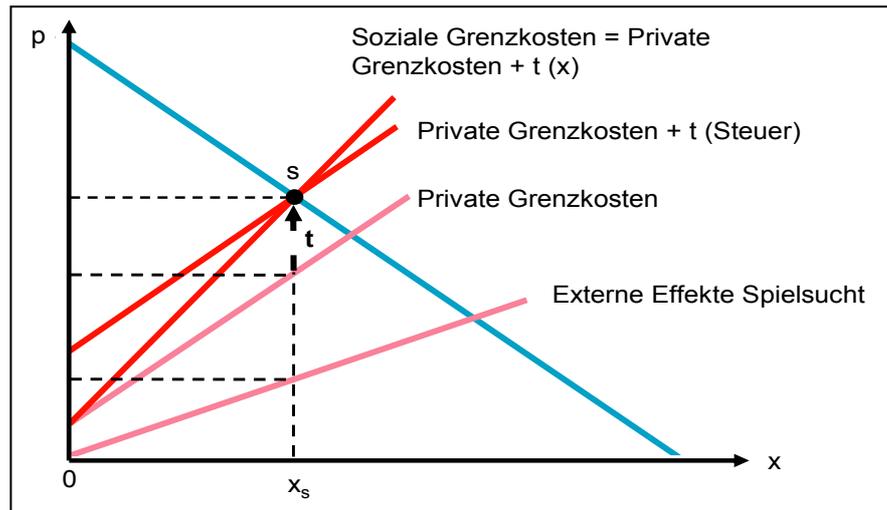


Abbildung 4.13: Internalisierung negativer externer Effekte durch eine Steuer<sup>462</sup>

Die vollständige Beseitigung von Externalitäten ist in der Regel aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht optimal. Ziel einer effizienten Regulierungs- und Wirtschaftspolitik sollte es deshalb sein, die „richtige Menge“ negativer externer Effekte herbeizuführen.<sup>463</sup> Um die Zielerreichung der oben genannten Instrumente zu bewerten, stehen verschiedene Kriterien zur Beurteilung zur Verfügung:

- (1) Statische Effizienz: Inwieweit ist ein Instrument geeignet, ein vorgegebenes Ziel mit geringst möglichem Aufwand (minimalen Kosten) zu erreichen?
- (2) Dynamische Effizienz: Entstehen durch ein Instrument Anreizwirkungen über ein vorgegebenes Maß hinaus, negative externe Effekte zu reduzieren?
- (3) Treffsicherheit: Inwieweit erreicht ein Instrument das für die negative Externalität vorgegebene Ziel in der Realität.

Eine qualitative Beurteilung muss u.a. eine Bewertung aus unterschiedlichen Perspektiven vornehmen. Tendenziell liegen die Nutzen der Freizeitspieler, der Anbieter und des Staates hier oberhalb der Kosten, die vor allem von den pathologischen Spielern getragen werden (Abb. 4.14).

<sup>462</sup> Perloff, J.M. (2001): Microeconomics, 5. Auflage, Boston, Kapitel 18.

<sup>463</sup> So z.B. auch im Kontext der Umweltpolitik; vgl. Bofinger, P. (2003): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre. Eine Einführung in die Wissenschaft von Märkten, München, S. 222.

	Kosten	Nutzen	Anmerkung
<b>Spieler</b>			
Freizeitspieler		++	
pathologische Spieler	++	-	
<b>Anbieter</b>			
privat	-	++	
<b>Staat</b>			
Suchtprävention	0	0	
Fiskalische Aspekte		+	
Summe	- 2	5	
++	Nutzen deutlich höher als Kosten (+ 2)		
+	Nutzen höher als Kosten (+ 1)		
0	Nutzen und Kosten gleichen sich etwa aus (0)		
-	Nutzen geringer als Kosten (- 1)		
--	Nutzen deutlich geringer als Kosten (- 2)		
[andere Skalierungen möglich]			

Abbildung 4.14: Qualitative Kosten-Nutzen-Betrachtung von Glücksspielen

#### 4.4.2 Versuch einer Quantifizierung

Eine Quantifizierung von Kosten und Nutzen des gewerblichen Geld-Gewinnspiels erfordert verschiedene Angaben:

- Berechnung der **Konsumentenrente**: Notwendig ist die Kenntnis der gezahlten Marktpreise und der Nachfragefunktionen der Glücksspielkonsumenten (ggfs. zu differenzieren nach bestimmten Spielertypen).
- Berechnung der **Produzentenrente**: Notwendig ist die Kenntnis der Gewinne der Anbieter abzüglich der bei der Produktion entstandenen Kosten. Ansatzpunkte dazu liefern Geschäftsberichte oder Bilanzen der Unternehmen.

Notwendig sind zudem Schätzungen zu den externen (sozialen) Kosten des Glücksspiels. Dazu liegen erste Ansätze vor, die sich jedoch in der Methodik und in der Vorgehensweise unterscheiden.

Ein grundsätzliches Problem resultiert aus dem zeitlichen Auseinanderfallen von sozialen Kosten und Nutzen. Im Kontext der sozialen Kosten ist zu bedenken, dass die Suchtentwicklung in der Regel einige Jahre in Anspruch nimmt. Schätzungen beziffern den Zeitraum bis zur Inanspruchnahme einer Beratung auf fünf bis sechs Jahre.

Durch diesen Umstand ist eine direkte Verknüpfung der Suchtberatungsfälle mit dem gleichzeitig bestehenden Glücksspielangebot nur beschränkt für die Bundesrepublik Deutschland möglich.<sup>464</sup>

Eine auf internationalen Standards basierende und in den Grundlagen nachvollziehbare Berechnung findet sich bei Becker:<sup>465</sup>

- Direkte Kosten (Obergrenze): 152 Mio. €,
- indirekte Kosten (mindestens): 173 Mio. €.

Die direkten und indirekten Kosten (sozialen Kosten) des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland betragen jährlich etwa 225 Mio. € (69%). Da die indirekten Kosten auch höher ausfallen können, werden in einem alternativen Szenario direkte und indirekte Kosten in Höhe von 300 Mio. € unterstellt. Dies bietet Raum für die Betrachtung von Bandbreiten.

Nicht einbezogen sind in diese Analyse die privaten Kosten. Andere Ansätze betonen hingegen die Notwendigkeit zur Einbeziehung von monetären Verlusten der pathologischen Spieler als private Kosten. Damit würden die sozialen Kosten entsprechend höher ausfallen.

Glücksspiele generieren nicht unerhebliche fiskalische Einnahmen für den Staat. Volkswirtschaftlich bedeuten Steuereinnahmen auf den ersten Blick nicht zwangsläufig Nutzen, da die Erhebung von Steuern aus der Konsumenten- und Produzentenrente erfolgt.<sup>466</sup> Allerdings wird mehrheitlich in ökonomischen Modellen davon ausgegangen, dass der Staat diese Einnahmen wohlfahrtssteigernd an anderer Stelle wieder einsetzt. Fiskalische Einnahmen sollen daher auch aus Sicht dieser Studie integraler Bestandteil der Betrachtungen zur Gesamtwohlfahrt sein (Abb. 4.15).

*„Das was die öffentliche Hand aus dem Glücksspiel gewinnt, fällt auf der anderen Seite an Kosten an für die Gesellschaft. Von der Optimalsteuertheorie wieder kann man sagen, in diesem Fall ist diese Art von Tätigkeit eigentlich genau richtig besteuert, weil externe Kosten sozusagen über Steuern eingenommen werden.“<sup>467</sup>*

---

<sup>464</sup> Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission und des Bundesamtes für Justiz, Bern; S. 193.

<sup>465</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim.

<sup>466</sup> Zu den Wohlfahrtswirkungen einer Steuer vgl. Pindyck, R.S., Rubinfeld, D.L. (2005): Mikroökonomie, 6. Auflage, München, S. 433 ff.

<sup>467</sup> Prettenthaler, F.: (2007): Kleines Glücksspiel – eine volkswirtschaftliche Betrachtung“. Enquete Landtag Steiermark „Kleines Glücksspiel“. XV. Gesetzgebungsperiode – 2. Oktober, Stenographischer Bericht, S. 20;  
[http://www.landtag.steiermark.at/cms/dokumente/11143991\\_6115527/6991156b/Enquete%20Kleines%20Gl%C3%BCcksspiel%202010.2007.pdf](http://www.landtag.steiermark.at/cms/dokumente/11143991_6115527/6991156b/Enquete%20Kleines%20Gl%C3%BCcksspiel%202010.2007.pdf).

Auch Becker betrachtet Steuereinnahmen und Beschäftigungseffekte als Nutzenkomponenten.

„Als Nutzenkomponenten wären zu nennen die Steuereinnahmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen.“<sup>468</sup>

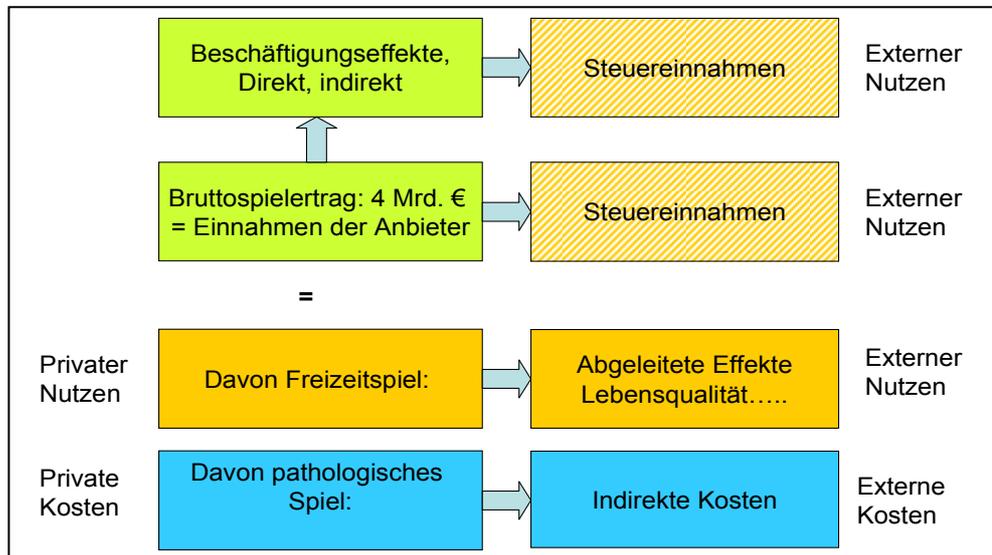


Abbildung 4.15: Kosten-Nutzen-Komponenten des Glücksspiels

Die Berechnung der Produzenten- und Konsumentenrente ist im Rahmen dieser Studie nicht zu leisten und würde beträchtliche primärempirische Arbeiten erfordern.

Bekannt sind die externen (sozialen) Kosten und die fiskalischen Einnahmen des Staates, die aus dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel resultieren. Werden die Steuereinnahmen/Abgaben der in der Unterhaltungsautomatenbranche beschäftigten Arbeitnehmer und aus Steuereinnahmen aus Zuliefererbranchen einbezogen, verbessert sich das Verhältnis nochmals deutlich. Allerdings müsste geklärt werden, ob und inwieweit – gesamtwirtschaftlich saldiert - zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen wurden bzw. ob und inwieweit Verlagerungseffekte signifikant sind.

Bezogen auf das gewerbliche Geld-Gewinnspiel liegen die fiskalischen Einnahmen des Staates deutlich oberhalb der sozialen Kosten, so dass per saldo zweifelsfrei ein Wohlfahrtsgewinn vorliegt. Selbst wenn die aus Beschäftigungseffekten der Unterhaltungsautomatenbranche resultierenden Steuern/Abgaben nicht berücksichtigt werden, ergibt sich ein Verhältnis von Kosten und Nutzen von rund 1 : 4,5 bzw. 1 : 6 (Tab. 4.28).

<sup>468</sup> <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter0708.pdf>, Ziffer 14.

Soziale Kosten	Sozialer Nutzen <sup>469</sup>	Relation
225 Mio. € <sup>470</sup>	1,37 Mrd. €	1 : 6,1
300 Mio. € <sup>471</sup>	1,37 Mrd. €	1 : 4,6

Tabelle 4.28: Kosten-Nutzen-Relationen des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

Auch die Studie „Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz“ kommt bezogen auf das Casinospiel zu einem ähnlichen Ergebnis:

*„Eine Gegenüberstellung der Kosten und Nutzen des Glücksspielangebots ergibt auf den ersten Blick einen klaren Überhang von quantifizierbaren Nutzen. Diese sind rund sieben Mal höher als die quantifizierbaren Kosten der Glücksspielsucht.“<sup>472</sup>*

Allerdings werden die intangiblen Kosten nicht in die Analyse einbezogen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob sich das Ergebnis durch die Berücksichtigung anderer Kosten-Nutzen-Kategorien verändern würde.

### **Ausgaben von Freizeitspielern und pathologischen Spielern**

Zunächst könnte daran gedacht werden, die Konsumentenrente aller Glücksspielkonsumenten (Freizeitspieler, pathologische Spieler) durch die Ausgaben von pathologischen Spielern zu bereinigen. Notwendig dazu sind Angaben, um wie viel die Ausgaben eines pathologischen Spielers gegenüber denjenigen eines Freizeitspielers durchschnittlich erhöht sind. Hierzu gibt es unterschiedliche Schätzungen. Eine Studie aus der Schweiz geht bezogen auf das Casinospiel von einem Faktor von 2,9 aus, um den die Spieleinsätze eines pathologischen Spielers im Vergleich zu normalen Spielern erhöht sind.<sup>473</sup> Notwendig sind zudem Angaben über das quantitative Verhältnis von Freizeit- und pathologischen Spielern. Hier variieren die Angaben beträchtlich. Notwendig sind weitere empirische Studien.

---

<sup>469</sup> Vgl. dazu Tab. 4.27. Berücksichtigt sind Umsatzsteuern auf Bruttospielerträge und nachgelagerte Wertschöpfungsstufen, die Vergnügungssteuer auf GGSG, Ertragssteuern der Unternehmen sowie Einkommensteuern und Sozialabgaben der in der Branche beschäftigten Personen.

<sup>470</sup> Diese Angabe basiert auf den Angaben von Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim.

<sup>471</sup> In diesem Szenario werden die indirekten Kosten höher angesetzt, so dass sich die direkten und indirekten Kosten von 225 Mio. € auf 300 Mio. € erhöhen.

<sup>472</sup> Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission und des Bundesamtes für Justiz, Bern; S. 188.

<sup>473</sup> Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS (2004): Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos. Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission ESBK, Bern.

Bereits eine Plausibilitätsbetrachtung bezogen auf den Bruttospielertrag lässt jedoch erkennen, dass eine Umkehrung der Kosten-Nutzen-Relation absolut unwahrscheinlich ist. Zu berücksichtigen sind folgende Größen (Abb. 4.16):

- Produzentenrente der Anbieter (sie lässt sich relativ zuverlässig aus einer Auswertung von Geschäftsberichten und Bilanzen der Glücksspielanbieter ermitteln).
- Ausgaben der Freizeitspieler (abzüglich Gewinne der Anbieter).
- Ausgaben der pathologischen Spieler (abzüglich Gewinne der Anbieter).

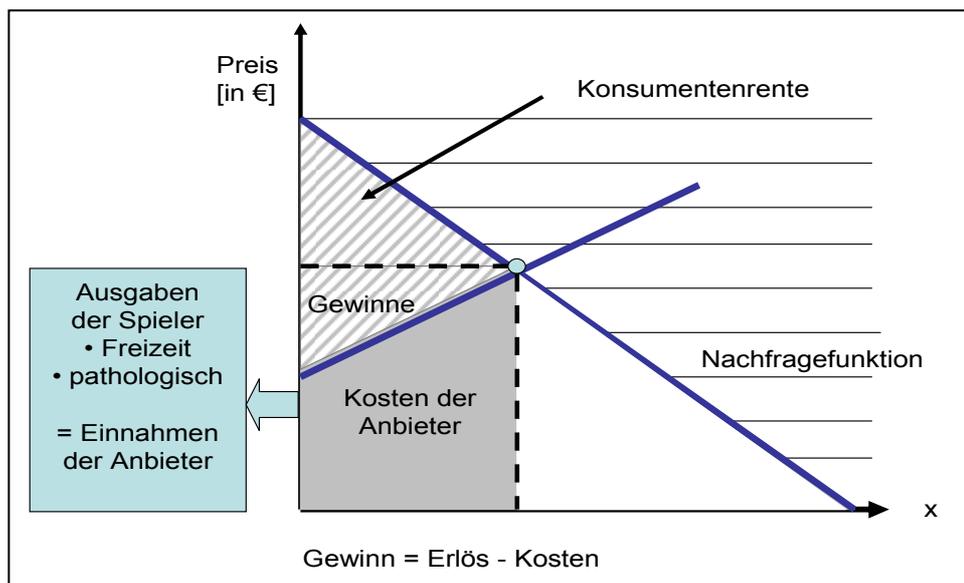


Abbildung 4.16: Kosten-Nutzen-Relation und Berücksichtigung von Spielertypen

Die Ausgaben der Spieler (Freizeitspieler, pathologische Spieler) entsprechen den Erlösen der Anbieter. Dieser kann näherungsweise durch den Bruttospielertrag bestimmt werden. Darin enthalten ist auch die Produzentenrente (als Gewinn bzw. Summe der Deckungsbeiträge).

Bruttospielertrag	3,9 Mrd. € (einschließlich Produzentenrente)
Freizeitspieler	mindestens 5 Mio. Personen
Pathologische Spieler	31.000 - 100.000 Personen

Der Anteil der pathologischen Spieler an den Freizeitspielern beträgt im Kontext dieser Annahmen maximal gerade einmal 2%. Es wäre herzuleiten, wie die von maximal 100.000 pathologischen Spielern verursachten Kosten

oberhalb des Nutzens liegen können, den mindestens 5 Mio. Personen aus dem Freizeitspiel generieren.<sup>474</sup>

Die Ausgaben je Stunde betragen auf Basis von Untersuchungen des Fraunhofer-Instituts 10,98 € (2010).<sup>475</sup> Laut Bühringer et.al. spielen nicht-pathologische Vielspieler rund 14 Stunden im Monat und Durchschnittspieler 12 Stunden im Monat.<sup>476</sup> Diese Zahl wird herabgesetzt. Angenommen soll zur Verdeutlichung von kritischen Argumentationen sehr konservativ lediglich ein Spiel von 5 Stunden im Monat. Darüber hinaus wird die Anzahl der Freizeitspieler in Deutschland sehr konservativ auf nur 3 Mio. angesetzt (Tab. 4.29).

Wenn nun 3 Mio. Spieler im Rahmen ihrer Freizeitgestaltung 5 Stunden im Monat 10,98 € ausgeben, entspricht dies monatlichen Ausgaben von 54,90 € bzw. jährlichen Ausgaben von insgesamt:

$$3 \text{ Mio. Spieler} \cdot 54,90 \text{ €/Monat} \cdot 12 \text{ Monate} = 1,98 \text{ Mrd. €}.$$

Diese Ausgaben spiegeln im Kontext der ökonomischen Analyse die Zahlungsbereitschaft wieder. Im Fall von z.B. 4 Mio. Spielern erhöht sich das Ergebnis bereits auf 2,64 Mrd. € jährlich. Wird ein Bruttospielertrag von 3,5 Mrd. € - ohne Produzentenrente – unterstellt, würden bei annahmegemäß 3 Mio. Freizeitspielern (1,98 Mrd. € jährliche Ausgaben) auf maximal 100.000 pathologische Spieler rund 1,5 Mrd. € pro Jahr entfallen. Dies wären im Jahr 15.000 € pro Person (1,5 Mrd. € : 100.000). Bei angenommen 31.000 pathologischen Spielern wären dies rechnerisch rund 48.000 € pro Person (1,5 Mrd. € : 31.000). Diese Zahlen passen überhaupt nicht mit Analysen im Kontext der Schuldnerberatung oder der Kosten der Beschaffungskriminalität zusammen, die in Deutschland durch pathologisches Spiel verursacht werden.<sup>477</sup>

---

<sup>474</sup> Vgl. dazu z.B. Fiedler, I. (2010): Die sozialen Folgekosten des gewerblichen Automatenspiels, Deutscher Suchtkongress in Tübingen, 23.09.2010.

<sup>475</sup> Heineken, W. (2010): Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel der statistischen Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010, Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und –automatisierung, Magdeburg.

<sup>476</sup> IFT (2010): Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, Kurzbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München, S.24;

[http://www.ift.de/fileadmin/downloads/Kurzbericht\\_online.pdf](http://www.ift.de/fileadmin/downloads/Kurzbericht_online.pdf).

<sup>477</sup> Die Kosten der Schuldnerberatung liegen gerade einmal bei 390.000 € und die Kosten der Beschaffungskriminalität bei 30 Mio. €; vgl. Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim.

	Personen	Ausgaben pro Jahr	Insgesamt
Freizeitspieler	3 Mio.	658,80 €	1,98 Mrd. €
(a) Pathologische Spieler	31.000	48.387 €	1,50 Mrd. €
(b) Pathologische Spieler	100.000	15.000 €	1,50 Mrd. €

Tabelle 4.29: Einbeziehung der Ausgaben von Freizeitspielern und von pathologischen Spielern

Insgesamt ist selbst bei ausgesprochen konservativen Annahmen und auf Basis einer differenzierten Betrachtung von Ausgaben der Freizeitspieler und der pathologischen Spieler nicht zu erwarten, dass sich die Nutzen-Kosten-Relation umkehrt. Im Gegenteil, die Berücksichtigung von Ausgaben der Freizeitspieler ist aus ökonomischer Sicht als wichtiger Nutzenaspekt zu bewerten.

### **Einbeziehung von intangiblen Kosten- und Nutzenkategorien**

*„Eine Gegenüberstellung der Kosten und Nutzen des Glücksspielangebots ergibt auf den ersten Blick einen klaren Überhang von quantifizierbaren Nutzen. Diese sind rund sieben Mal höher als die quantifizierbaren Kosten der Glücksspielsucht. Die intangiblen Kosten der Glücksspielsucht wiegen jedoch schwer, ...“*<sup>478</sup>

Auch internationale Studien weisen auf die Bedeutung von intangiblen Kostenanteilen innerhalb der sozialen Kosten hin.<sup>479</sup> Dazu zählen jährliche sozialen Kosten je Glücksspielsüchtige/n in den Bereichen Komorbiditäten, Suizidalität, Beziehungsprobleme und soziale Isolation. Allerdings beinhaltet diese Schätzung auch private Kostenanteile, welche den/die Glücksspielsüchtige/n persönlich betreffen. Teilweise sind diese Kostenkategorien auch in den direkten Kosten des Glücksspiels enthalten.

Einen Anhaltspunkt für eine mögliche Berechnung gibt folgende Überlegung einer Schweizer-Studie.<sup>480</sup> Bei einer errechneten Nutzen-Kosten-Relation von 7 : 1 wäre die Bilanz gerade ausgeglichen, wenn die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft des Umfelds der von Glücksspielsucht betroffenen Individuen (bei geschätzten 40.000 Glücksspielsuchtfällen in der Schweiz im Jahr 2002) 15.000 SFr. betragen würde (Tab. 4.30).

---

<sup>478</sup> Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission und des Bundesamtes für Justiz, Bern; S. 208.

<sup>479</sup> Productivity Commission (1999): Australia's Gambling Industries, Report No. 10, Anhang J, Canberra.

<sup>480</sup> Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, BASS (2004): Glücksspiel und Spielsucht in der Schweiz. Empirische Untersuchung von Spielpraxis, Entwicklung, Sucht und Konsequenzen. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Spielbankenkommission und des Bundesamtes für Justiz, Bern; S. 206 ff.

Nutzen	Kosten	Saldo einer ausgeglichenen gesamtwirtschaftlichen Bilanz bei intangiblen Kosten	Intangible Kosten der Glücksspielsucht pro-Kopf <sup>481</sup>
700 Mio. Sfr.	100 Mio. Sfr.	600 Mio. SFr.	15.000 SFr.

Tabelle 4.30: Ausgeglichebene Kosten-Nutzen-Bilanz bei Berücksichtigung von intangiblen Kosten (Schweiz)

Dieser Gedanke soll auf das gewerbliche Geld-Gewinnspiel in Deutschland übertragen werden (Tab. 4.31). Dabei sollen folgende, zum Teil wiederum sehr konservative Annahmen unterstellt werden, die lediglich die Argumentation verdeutlichen sollen:

- **Szenario I:** Bewertbarer Nutzen von 1,37 Mrd. € (ohne private Ausgaben von Freizeitspielern, ohne private Ausgaben von pathologischen Spielern). Die direkten und indirekten Kosten betragen 225 Mio. €.
- **Szenario II:** Bewertbarer Nutzen von 1,87 Mrd. €. Dieser enthält zusätzlich die private Ausgaben von Freizeitspielern in Höhe von 2 Mrd. € jährlich abzüglich der privaten Ausgaben von pathologischen Spielern in Höhe von 1,5 Mrd. €. Es sind damit netto 0,5 Mrd. € an Nutzen zum ersten Szenario zu addieren.<sup>482</sup> Die direkten und indirekten Kosten werden großzügig geschätzt auf 300 Mio. €.

Nutzen	Kosten	Saldo einer ausgeglichenen gesamtwirtschaftlichen Bilanz bei intangiblen Kosten	Anzahl Pathologische Spieler	Intangible Kosten der Glücksspielsucht pro-Kopf
<b>Szenario I</b>				
<b>1,37 Mrd. €</b>	225 Mio. €	1,145 Mrd. €	31.000 <sup>483</sup>	36.935 € <sup>484</sup>
			100.000 <sup>485</sup>	11.450 € <sup>486</sup>
<b>Szenario II</b>				
<b>1,87 Mrd. €</b>	300 Mio. €	1,57 Mrd. €	31.000	50.645 € <sup>487</sup>
Insgesamt			100.000	15.700 € <sup>488</sup>

Tabelle 4.31: Ausgeglichebene Kosten-Nutzen-Bilanz des gewerblichen Geld-Gewinnspiels bei Berücksichtigung von intangiblen Kosten

<sup>481</sup> 600 Mio. SFr. verteilt auf 40.000 pathologische Spieler.

<sup>482</sup> Also: 1,37 Mrd. € + (2 Mrd. € - 1,5 Mrd. €) = 1,87 Mrd. €.

<sup>483</sup> Gemäß Bühringer, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53 (5), S. 296 – 308.

<sup>484</sup> 1,145 Mrd. € verteilt auf 31.000 pathologische Spieler.

<sup>485</sup> Die Zahl von 100.000 pathologischen Spielern, die auf GGSG entfallen, basiert auf einem worst-case Szenario und betrachtet hier den oberen Rand von Schätzungen zur Zahl der pathologischen Spieler insgesamt.

Gemäß Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim.

<sup>486</sup> 1,145 Mrd. € verteilt auf 100.000 pathologische Spieler.

<sup>487</sup> 1,57 Mrd. € verteilt auf 31.000 pathologische Spieler.

<sup>488</sup> 1,57 Mrd. € verteilt auf 100.000 pathologische Spieler.

Selbst bei einer unterstellten Zahl von 100.000 pathologischen Spielern (worst-case), könnten sich die intangiblen Kosten - gemessen an der Zahlungsbereitschaft im Umfeld der von Glücksspielsucht betroffenen Individuen - auf 11.450 bis 15.700 € belaufen, bis eine ausgeglichene Kosten-Nutzen-Bilanz erreicht wird. Wird realistischerweise die Zahl von 31.000 pathologischen Spielern unterstellt, dann könnten sich die intangiblen Kosten bis zum Erreichen einer ausgeglichenen Kosten-Nutzen-Bilanz - gemessen an der Zahlungsbereitschaft im Umfeld der von Glücksspielsucht betroffenen Individuen - sogar auf knapp 37.000 bis 50.600 € belaufen. Diese Summe liegt um ein Mehrfaches oberhalb der Pro-Kopf-Kosten eines pathologischen Spielers, die durch bewertbare direkte und indirekte Kosten verursacht werden. Diese liegen bei sozialen Kosten von z.B. 225 Mio. €<sup>489</sup> und einer Zahl von annahmegemäß 31.000 pathologischen Spielern des gewerblichen Geld-Gewinnspiels<sup>490</sup> bei rund 7.258 € pro Kopf.

Auch unter Einbeziehung von intangiblen Kostenelementen erscheint es daher äußerst unwahrscheinlich, dass der volkswirtschaftlichen Nutzen des gewerblichen Geld-Gewinnspiels in Deutschland unterhalb der sozialen Kosten liegen könnte. Dazu müssten Größenordnungen erreicht werden, die selbst in sehr überzogenen Schätzungen der sozialen Kosten des Glücksspiels (einschließlich intangibler Kostenkategorien) in Deutschland in der Regel nicht erreicht werden.

Auch andere Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die sozialen Kosten des gewerblichen Geld-Gewinnspiels nicht oberhalb des sozialen Nutzens liegen. So kommen Köberl/Prettenthaler bezogen auf das „kleine Glücksspiel“ in Österreich zu dem Ergebnis, dass *„...die tangiblen sozialen Kosten, die aus dem Automatenpiel erwachsen, leicht durch das derzeitige Abgabenaufkommen im Bereich des „kleinen Glücksspiels“ kompensiert werden. Selbst unter zusätzlicher Berücksichtigung der intangiblen (physischen) Schäden scheinen sich soziale Kosten und Abgabenaufkommen in etwa die Waage zu halten.“*<sup>491</sup>

Zur Reduzierung der sozialen Kosten gibt es eine Vielzahl von effektiven Maßnahmen, die direkt auf die Gruppe der problematischen Spieler abzielen können. Auf diese Weise bliebe das Prinzip der Konsumentensouveränität<sup>492</sup> für Freizeitspieler gewahrt, deren Spielaktivitäten keine sozialen Kosten verursachen.

---

<sup>489</sup> Becker, T. (2011): Soziale Kosten des Glücksspiels. Gutachten für den Bundesverband privater Spielbanken (BupriS), Universität Hohenheim, S. 80.

<sup>490</sup> Bühlinger, G., Kraus, L., Sonntag, D., Pfeiffer-Gerschel, T., Steiner, S. (2007). Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. Sucht, 53 (5), S. 296 – 308.

<sup>491</sup> Köberl, J., Prettenthaler, F. (2009): Kleines Glücksspiel – Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, Graz, S. 158.

<sup>492</sup> Die Konsumentensouveränität bezeichnet die Freiheit eines Individuums zu entscheiden, wie seine Bedürfnisse befriedigt werden.

## 5 Schlussfolgerungen

Die Notwendigkeit von Kosten-Nutzen-Analysen im Kontext von Glücksspielen in Deutschland ist erkannt. Dazu zählen Schätzungen über vorteilhafte sozioökonomische Auswirkungen des Glücksspiels (z.B. Steuereinnahmen, Schaffung von Arbeitsplätzen) und auch fundierte Angaben zu den volkswirtschaftlichen Kosten des pathologischen Glücksspiels.

Es gibt Hinweise darauf, dass es eine Art „konstante“ oder feste Größe bezogen auf das pathologische Spiel in einer Gesellschaft geben könnte. Eine Studie bezogen auf das Glücksspiel in der Schweiz kommt zu dem Ergebnis:

*„Insgesamt scheinen verschiedene internationale Studien und auch Schweizer Befragungen somit nahe zu legen, dass es sich beim Problem des Glücksspiels um ein relativ stabiles Phänomen handelt.“<sup>493</sup>*

Die bisher vorliegenden Arbeiten beschränken sich weitgehend auf die Erfassung der sozialen Kosten des Glücksspiels. Auf internationalen Standards basierende Berechnungen zeigen, dass die direkten und indirekten Kosten des pathologischen Glücksspiels in Deutschland mit 300 – 600 Mio. € weit unter jenen Wohlfahrtskosten liegen, welche durch Alkohol- und Tabakmissbrauch entstehen. Letztere liegen mindestens bei 40 Mrd. €.

Eine Pathologie-Potenzial-Betrachtung bezogen auf GGSG zeigt, dass 1% Marktanteil bezogen auf die Bruttospielerträge durchschnittlich 0,79% aller pathologische Spieler in Deutschland bindet. In einer monetären Interpretation werden bei GGSG je 100 Mio. € Bruttospielertrag 0,9% Anteil an pathologischen Spielern gebunden. Im Fall der Spielbanken und vor allem der Online-Spiel sind diese Werte zum Teil erheblich höher, so dass GGSG aus dieser Sicht deutlich weniger suchtfährdend erscheinen.

Die auf das gewerbliche Geld-Gewinnspiel entfallenden sozialen Kosten betragen zwischen 225 – 300 Mio. € jährlich. Eine Einbeziehung von bewertbaren Nutzenaspekten ergibt in Relation zu den sozialen Kosten einen deutlichen Überhang. Die quantifizierbaren Nutzen liegen mit rund 1,37 Mrd. € etwa viereinhalb bis sechs Mal höher als die bewertbaren Kosten.

Auch die Berücksichtigung weiterer Perspektiven lässt keine Netto-Wohlfahrtsverluste des gewerblichen Geld-Gewinnspiels in Deutschland plausibel erscheinen.

---

<sup>493</sup> Eidgenössische Spielbankenkommission, ESBK (2009): Glücksspiel: Verhalten und Problematik in der Schweiz, S. 10; <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/esbk/berichte/studie-esbk-gluecksspiel-d.pdf>.

Dazu zählen

- der Vergleich von privaten Ausgaben der Freizeitspieler (Spielfreude) und der pathologischen Spieler.
- die Einbeziehung von intangiblen Kosten im Umfeld der von Glücksspielsucht betroffenen Individuen.

Selbst sehr konservative Überlegungen zeigen bei Einbeziehung solcher Perspektiven eine mindestens ausgeglichene Kosten-Nutzen-Bilanz für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel in Deutschland. Risikofaktoren bezogen auf das pathologische Spiel sind zudem wahrscheinlich eher personenbezogen als glücksspielbezogen. Zur Reduzierung der daraus resultierenden sozialen Kosten gibt es eine Vielzahl von effektiven Maßnahmen, die direkt auf die Gruppe der problematischen Spieler abzielen.

Auf diese Weise bliebe das Prinzip der Konsumentensouveränität für Freizeitspieler gewahrt, deren Spielaktivitäten keine sozialen Kosten verursachen.

Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse setzt weitere empirische Arbeiten voraus. Die hier vorgelegten Überlegungen sollen zur Versachlichung der Diskussion um die Kosten-Nutzen Relationen des Glücksspiels beitragen.

## 6 Impressum

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR  
GLÜCKSSPIEL UND WETTEN

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren

Prof. Dr. Reiner Clement

Prof. Dr. Wiltrud Terlau

Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten

c/o BusinessCampus Rhein-Sieg GmbH

Grantham-Allee 2-8

53757 Sankt Augustin · Germany

Postanschrift

P.O. Box 190143

53037 Bonn · Germany

Fon ++49 (0) 32 12 / 1 35 09 46

Fax ++49 (0) 32 12 / 1 35 09 46

[mail@forschung-gluecksspiel.de](mailto:mail@forschung-gluecksspiel.de)

[www.forschung-gluecksspiel.de](http://www.forschung-gluecksspiel.de)