



Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht – Methodologie

Zusammenfassung

Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit BAG



**Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht – Methodologie
Zusammenfassung**

Studie im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit
Vertragsnummer: 16.017568 / 204.0001-1490/1

Autoren: Barbara Fischer
Dr. Harry Telser
Andreas Dietz

November 2017

Abstract

In dieser Methodenstudie haben wir geprüft, ob und wie die gesellschaftlichen Kosten von Sucht (Alkohol, Tabak, illegale Drogen, Medikamente, Glückspiel und Internet) für die Schweiz erhoben werden sollen und können. Wir schlagen aufgrund der internationalen Literatur und der Schweizer Datenlage vor, die gesellschaftlichen Kosten des Substanzmittelmissbrauchs (Alkohol, Tabak, illegale Drogen) gemeinsam zu erfassen. Für Medikamenten- und Internetsucht sind die Abgrenzungen schwierig, die Datenlage schlecht, und es fehlen teilweise die wissenschaftlichen Grundlagen. Die Kosten des Glückspiels könnten zwar erfasst werden, die bestehenden Studien kommen aber alle zum Schluss, dass diese Kosten sehr klein sind, womit sich eine regelmässige Erhebung kaum lohnen dürfte.

Bei der Erhebung sollten die direkten und indirekten Kosten berücksichtigt werden, die bei Dritten oder der Gesellschaft als Ganzes anfallen (externe Kosten). Private Kosten der Süchtigen selbst sollten nicht erhoben werden, da diese durch den privaten Nutzen des Konsums kompensiert sind. Direkte und indirekte Kosten fallen entweder direkt beim Konsum des Suchtmittels an oder als Folgekosten durch suchtbedingte Krankheiten, Unfälle und Straftaten. Intangible Kosten durch reduzierte Lebensqualität empfehlen wir nicht zu berücksichtigen, weil sie zum einen grösstenteils private Kosten darstellen und zum anderen relativ aufwendig zu ermitteln sind.

In Kürze

Diese Methodenstudie hatte zum Ziel zu prüfen, ob und wie die gesellschaftlichen Kosten von Sucht für die Schweiz erhoben werden sollen und können. Der Begriff Sucht beinhaltet sowohl Substanzmittelmissbrauch von Drogen, Alkohol, Tabak und Medikamenten als auch Verhaltenssüchte wie Glückspiel- und Internetsucht. Zuerst wurde die wissenschaftliche Literatur zum Thema aufgearbeitet, um daraus abzuleiten, welche Kostenkomponenten der Gesellschaft durch Sucht anfallen, mit welchen Methoden sich diese bestimmen lassen und welche methodologischen Grundsatzfragen in einer solchen Erhebung getroffen werden müssen. Ein besonderes Augenmerk galt dabei den von der WHO publizierten internationalen Richtlinien zur Bestimmung der Kosten von Suchtmittelmissbrauch (International Guidelines for Estimating the Costs of Substance Abuse; Single et al., 2003). Diese beschreiben allgemeine theoretische und methodologische Rahmenbedingungen, die im Zusammenhang mit der Erhebung von Suchtkosten berücksichtigt werden sollten. Die WHO-Richtlinien eignen sich als grober Analyserahmen, bleiben aber an vielen Stellen vage, unvollständig und beinhalten auch umstrittene Punkte. Konkretisierungen und Anpassungen sind für eine Umsetzung in der Schweiz deswegen nötig.

Konzeptionelle Fragen

Vor der eigentlichen Kostenermittlung müssen konzeptionelle Fragen beantwortet werden, welche das nachfolgende Studiendesign grundlegend prägen. So müssen der Vergleichspunkt der Analyse (Counterfactual Scenario) festgelegt, die zu betrachtende Kostenbasis (private vs. externe Kosten) bestimmt und der Beobachtungszeitraum (prävalenz- vs. inzidenzbasierte Betrachtung) definiert werden.

In Bezug auf den Vergleichspunkt bietet es sich für eine Schweizer Umsetzung an, die Kosten im Vergleich zu einer Situation ohne missbräuchlichen Konsum der potenziell suchtbildenden Substanzen und Güter zu ermitteln. Missbrauch entsteht dabei, wenn Nettokosten für die Gesellschaft anfallen. Diese Definition orientiert sich an den WHO-Richtlinien und garantiert zudem eine gute Vergleichbarkeit mit der internationalen Literatur. Berücksichtigt werden sollte dabei, dass nicht jeder Konsum von Suchtmitteln schädlich ist. So kann ein mässiger Konsum von zum Beispiel Alkohol oder Cannabis sogar gesundheitliche Vorteile nach sich ziehen (obwohl das wissenschaftlich umstritten ist). Es sollte dementsprechend eine Nettobetrachtung angestrebt werden, in welcher der gesellschaftliche Nutzen aus mässigem Konsum von den gesellschaftlichen Kosten abgezogen wird.

Als Kostenbasis sollten analog zu den meisten internationalen Studien die externen Kosten die Untersuchungsbasis bilden, das heisst die Kosten, welche nicht von den Konsumenten selbst, sondern durch Dritte oder die Gesellschaft als Ganzes getragen werden. Private Kosten sollten demgegenüber nicht erhoben werden, da diese Kosten bei rationalem Konsumverhalten durch den privaten Nutzen des Konsums kompensiert werden. Auch wenn sich letztlich nicht mit vollständiger Sicherheit sagen lässt, ob die Konsumentenscheide im Bereich Sucht vollständig rational sind, deutet in der Literatur zumindest einiges darauf hin. In der konkreten Umsetzung sind deshalb alle Kostenkomponenten dahingehend zu überprüfen, ob die Kosten privat sind, also von den Konsumenten selbst getragen werden, oder als Externalität bei Dritten bzw. der Gesellschaft anfallen.

Als Beobachtungszeitraum empfiehlt sich eine vergangenheitsorientierte Betrachtung, das heisst eine prävalenzbasierte Studie. Damit werden die Kosten gemessen, die der Gesellschaft heute aus dem Suchtverhalten der Vergangenheit entstehen. Dies ist ein zielführender und von den

meisten internationalen Studien gewählter Ansatz, um die aktuelle wirtschaftliche Belastung zu erfassen. Ein Vergleich mit der wissenschaftlichen Literatur wird dementsprechend erleichtert.

Direkte Kosten

Nach diesen methodologischen Grundsatzentscheiden lassen sich in einem zweiten Schritt die Kostenkomponenten identifizieren, die in einer Schweizer Erhebung berücksichtigt werden sollten. Dazu wird auf die in der Literatur übliche Kategorisierung in direkte, indirekte und intangible Kosten zurückgegriffen. Direkte Kosten bezeichnen finanzielle Ausgaben, die der Gesellschaft durch suchtbedingten Ressourcenverbrauch entstehen. Indirekte Kosten enthalten volkswirtschaftliche Produktivitätsverluste, die durch suchtbedingte Morbidität und Mortalität zustande kommen. Der Volkswirtschaft gehen dadurch Ressourcen (hauptsächlich in Form von Zeit) verloren, die nicht mehr zur Verfügung stehen, um Güter und Dienstleistungen zu erzeugen. Bei den intangiblen Kosten handelt es sich um suchtbedingte Nutzenverluste, die jedoch keine direkten Auswirkungen auf den Ressourcenverbrauch in der Volkswirtschaft haben. Dazu zählen physische und psychische Beeinträchtigungen wie Leid, Schmerz oder allgemein der resultierende Verlust an Lebensqualität.

Sucht verursacht Kosten in verschiedenen Bereichen. Für eine Schweizer Erhebung sollten die direkten Kosten, die durch suchtbedingte Krankheit, Unfall und Kriminalität entstehen, auf alle Fälle berücksichtigt werden, da sie sich in der Literatur als relevante Kostenkategorien erwiesen haben. In Bezug auf Sachschäden (bei Unfällen und/oder Straftaten) stellt sich die Frage, ob diese extern anfallen oder von den Verursachern, zum Beispiel über Haftungsausschlüsse bei Versicherungen, selbst getragen werden und damit internalisiert sind. Der Entscheid, ob Sachschäden als gesellschaftliche Kosten von Sucht zu berücksichtigen sind, sollte erst nach einer eingehenden Prüfung der Datenlage gefällt werden. Der durch Sucht verursachte administrative Aufwand bei Versicherungen und Sozialtransfers wäre grundsätzlich als Kostenkomponente zu berücksichtigen. Allerdings dürfte er kaum abgrenzbar sein, womit sich in der Praxis eine nur mit grosser Unsicherheit schätzbare Grösse ergibt. Von einer Berücksichtigung ist deshalb eher abzuraten. Nicht einbezogen werden sollten die Sozialtransfers selbst, da diese nicht unter den ökonomischen Kostenbegriff fallen. Ebenfalls sollten Ausgaben für Forschung und Prävention nicht zu den suchtbedingten Kosten gezählt werden, weil deren Höhe durch den diskretionären Spielraum der Behörden bestimmt wird.

In Bezug auf die Erhebungsmethode der direkten Kosten ist darauf hinzuweisen, dass sich grundsätzlich eine Ermittlung von oben her (top down) anbietet, da ein Bottom-up-Verfahren wahrscheinlich zu aufwendig ist und an der Vielzahl von involvierten Krankheiten, Straftaten und Unfällen scheitert. Das konkrete Vorgehen sollte sich jedoch an der jeweiligen Datenlage ausrichten. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass die Datenlage im stationären Sektor genügend gut ist, um die Gesundheitskosten bottom up zu berechnen. Auf alle Fälle müssen für die berücksichtigten Kostenkomponenten ätiologische Fraktionen (suchtbedingte Anteile) gebildet werden, die bestimmen, welcher Anteil der Fälle beziehungsweise Kosten dem Risikofaktor Sucht zuzurechnen ist.

Indirekte Kosten

Bei den indirekten Kosten lässt sich zwischen direkt suchtbedingten Produktivitätsverlusten und Produktivitätsverlusten durch Morbidität, Mortalität oder Gefängnisaufenthalte unterscheiden. In einer Schweizer Untersuchung sollten die Produktivitätsverluste durch alkoholbedingte Morbidität und Mortalität auf alle Fälle erhoben werden. Es handelt sich dabei gemäss internationa-

ler Literatur um eine wichtige Kostenkomponente. Direkt suchtbedingte Produktivitätsverluste treten durch Fehlzeiten (Absentismus) oder eingeschränkte Leistungsfähigkeit während der Arbeit (Präsentismus) auf. Diese Kostenkomponente wird in den WHO-Richtlinien nicht erwähnt und in den meisten Studien wegen fehlender Daten nicht berücksichtigt. Für die Schweiz liegen zumindest teilweise Daten für Alkohol und Glückspiel vor, weshalb sich eine Berücksichtigung anbieten könnte. Produktivitätsverluste bei unbezahlter Arbeit sollten je nach Datenlage einbezogen werden. Insbesondere bei der informellen Pflege durch Angehörige zeichnen sich hier Probleme ab, da kaum Daten für alle suchtinduzierten Krankheiten und Unfälle vorliegen. Produktivitätsverluste von Gefängnisaufenthalten aufgrund suchtbedingter Straftaten können hingegen ganz vernachlässigt werden. Internationale Studien zeigen, dass diese Kosten von klar untergeordneter Bedeutung und äusserst schwer abgrenzbar sind.

Als Erhebungsmethode der Produktivitätsverluste bietet sich prioritär der Humankapitalansatz an, bei dem die gesamte durch Morbidität und Mortalität verlorengangene Zeit mit einem Lohnsatz bewertet wird. Als Diskontrate für zukünftige Einkommen können die in der Literatur am häufigsten vorkommenden Werte zwischen 2 und 5 Prozent verwendet werden. Die Schwächen des Humankapitalansatzes und die damit verbundene mögliche Überschätzung der Kosten lassen sich abfedern, indem die indirekten Kosten zusätzlich mit dem Friktionskostenansatz berechnet werden. Bei diesem wird die verlorengangene Zeit in Abhängigkeit der Arbeitsmarktsituation auf eine Friktionsperiode beschränkt, innerhalb derer die Arbeitgeber für Ersatz sorgen. Vom in den WHO-Richtlinien ebenfalls empfohlenen demographischen Ansatz ist wegen fehlender Vergleichsstudien abzuraten. In Bezug auf unbezahlte Arbeit stehen als Erhebungsmethode der Opportunitäts- und Ersetzungskostenansatz zur Verfügung. Letzterer wird in den meisten Studien verwendet und auch von den WHO-Richtlinien vorgeschlagen, weshalb sich ein Einsatz auch für eine Schweizer Studie aufdrängt. Die endgültige Entscheidung sollte jedoch von der konkreten Datenlage abhängig gemacht werden.

Intangible Kosten

Die intangiblen Kosten durch Schmerz, Leid und verminderte Lebensqualität sollten in einer Schweizer Kostenstudie nicht berücksichtigt werden. Zum einen handelt es sich bei diesen Kosten grösstenteils um private Kosten, und der Gesellschaft entstehen keine Opportunitätskosten durch Ressourcenverlust. Zum anderen ist die Erhebung sehr aufwendig und birgt grosse Gefahren der Überschätzung, weil direkte und indirekte Kostenkomponenten in den Zahlungsbereitschaften der Individuen nochmals auftauchen können und es zu Doppelzählungen kommt. Auch die WHO-Richtlinien sehen von einer Berücksichtigung dieser Kostenkategorie ab, und die meisten internationalen Studien verzichten auf ihre Ermittlung.

Kommt man dennoch zum Schluss, dass intangible Kosten erhoben werden sollen, bietet sich ein pragmatisches Vorgehen analog zu Sommer et al. (2007) an, bei welchem Einschränkungen der Lebensqualität als Anteile am Wert für ein Menschenleben ausgedrückt werden, welches wiederum auf bestehenden Zahlungsbereitschaftsstudien beruht.

Tabelle 1 Zusammenfassung des Umsetzungsvorschlags

Thema	Umsetzungsvorschlag
Konzeptionelle Themen	
Vergleichspunkt der Analyse	Situation ohne missbräuchlichen Konsum der potenziell suchtbildenden Substanzen und Güter; Definition des Missbrauchs nicht am Konsum, sondern an Kosten
Betrachtungszeitraum	Prävalenzansatz
Kostenbasis: private vs. externe Kosten	keine Berücksichtigung von privaten Kosten und Nutzen
Brutto- vs. Nettobetrachtung	Nettobetrachtung (Bruttokosten separat ausweisen)
Diskontrate für HKA	verschiedene Diskontraten verwenden, z. B. 2 und 5 Prozent
Friktionsperiode für FKA	verschiedene Friktionsperioden verwenden, z. B. 3 und 4 Monate
Direkte Kosten	
Krankheit	berücksichtigen; Erhebung stationär bottom up, ambulant top down
Unfälle	berücksichtigen; Erhebung stationär bottom up, ambulant top down
Kriminalität (Justiz und Strafverfolgung)	berücksichtigen; Erhebung top down
Sachschäden	berücksichtigen; Prüfung Datenlage, Erhebung top down
Administrativer Aufwand bei Transferzahlungen	nicht berücksichtigen; schwierig abzugrenzen und geringe Kosten
Integrationsbemühungen	nicht berücksichtigen; schwierig abzugrenzen und geringe Kosten
Prävention & Forschung	nicht berücksichtigen; keine direkten Kosten der Sucht
Indirekte Kosten	
Direkte Produktivitätsverluste	berücksichtigen; bestehende Ergebnisse verwenden für Alkohol und Glückspiel
Produktivitätsverluste Morbidität	berücksichtigen; Erhebung mit HKA und FKA
Produktivitätsverluste Mortalität	berücksichtigen; Erhebung mit HKA und FKA
Informelle Pflege	berücksichtigen; Prüfung Datenlage, Erhebung mit EKA
Andere unbezahlte Arbeit	berücksichtigen; Prüfung Datenlage, Erhebung mit EKA
Gefängnisaufenthalt	nicht berücksichtigen; schwierig abzugrenzen und geringe Kosten
Intangible Kosten	
Verringerte Lebensqualität Dritter	nicht berücksichtigen, kein Ressourcenverlust für Gesellschaft und aufwendig zu erfassen

HKA: Humankapitalansatz; FKA: Friktionskostenansatz; EKA: Ersetzungskostenansatz

Quelle: Polynomics.

Einschätzungen pro Suchtart

Die Ermittlung der Kosten von Sucht ist insgesamt nicht einfach zu realisieren. Je nach Sucht und Kostenart ergeben sich methodische Herausforderungen als auch Probleme mit einer ungenügenden Datenlage. Generell sind die Kosten im Gesundheitswesen eher leicht zu erfassen, wobei bei Medikamentensucht und Glückspiel Probleme auftreten können, vor allem, weil die Kosten schwer von anderen Süchten (Glückspiel) oder bestimmungsgemäsem Gebrauch (Medikamente) abzugrenzen sind. Kosten für Strafverfolgung und Sachschäden sind schwerer zu ermitteln, vornehmlich da die entsprechenden Statistiken keinen genauen Ausweis vornehmen. Der Produktivitätsverlust kann wiederum besser abgeschätzt werden, Daten liegen für viele

Suchtmittel vor. Lediglich für Medikamente und eingeschränkt für Glückspiel fehlen solche Daten grösstenteils. Hinsichtlich der Internetsucht gibt es bisher keine Daten oder Statistiken und auch die erstmalige Ermittlung dürfte sehr schwierig sein und müsste sich rein auf Befragungen stützen.

Am besten dürften sich die Kosten deshalb für Alkohol, Tabak und illegale Drogen ermitteln lassen. Für diese Formen des Substanzmissbrauchs gibt es bereits viele internationale Vergleichsstudien und eine gut dokumentierte Methodologie zur Kostenerfassung. Die Datenquellen für die Schweiz sollten mit Ausnahme der Sachschäden und eventuell Strafverfolgung hinreichend sein. Insgesamt empfehlen wir deshalb eine gemeinsame Erfassung der volkswirtschaftlichen Kosten des Substanzmittelmissbrauchs (Alkohol, Tabak, Drogen und eventuell einzelne Komponenten des Medikamentenmissbrauchs). Die gemeinsame Erfassung erlaubt ein flexibleres Vorgehen, vor allem, wenn Statistiken nur Angaben zu Substanzmittelmissbrauch, nicht aber für die einzelnen Suchtarten ausweisen. Bei einer gemeinsamen Betrachtung müssen solche Kosten nicht auf die einzelnen Suchtarten aufgeteilt werden, was insbesondere im Hinblick darauf von Vorteil ist, dass Süchtige häufig gleichzeitig mehrere Substanzen konsumieren. Für die übrigen Suchtarten raten wir aufgrund der Abgrenzungsprobleme und der fehlenden Grundlagen von einer Erhebung vorerst ab. Beim Glückspiel wäre eine solche Erhebung zwar grundsätzlich denkbar. Es stellt sich aber die Frage, ob aufgrund der geringen volkswirtschaftlichen Kosten, die sich bisher in fast allen Studien bestätigt haben, eine Erhebung lohnt.

Tabelle 2 Einschätzung der Realisierbarkeit der Kostenermittlung nach Suchtart

	Alkohol	Tabak	Drogen	Medikamente	Glückspiel	Internet
Gesundheitswesen	gut	gut	gut	mittel	mittel	schlecht
Strafverfolgung	gut	mittel	schlecht	schlecht	schlecht	schlecht
Sachschaden	schlecht	mittel	schlecht	schlecht	schlecht	schlecht
Produktivitätsverlust	gut	gut	gut	schlecht	mittel	schlecht
Kosten CH aus bisherigen Studien (Jahr)	4.2 Mrd. (2010)	5.6 Mrd. (2007)	3.7 Mrd. (2000)	-	58.5 Mio. (2007)	-

Quelle: Polynomics.

Polynomics AG
Baslerstrasse 44
CH-4600 Olten

www.polynomics.ch
polynomics@polynomics.ch

Telefon +41 62 205 15 70
Fax +41 62 205 15 80