

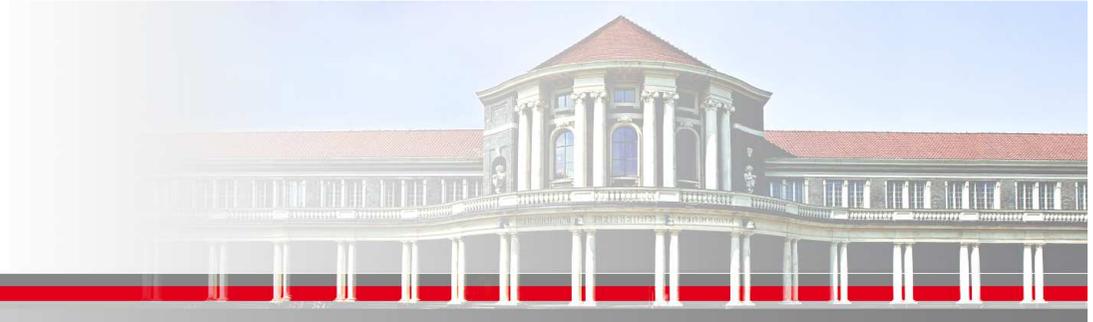


Verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse des Glücksspiels

6. Fachtagung zu Glücksspiel & Spielerschutz:
„Spielsucht – verschiedene analytische, präventive und therapeutische
Ansätze“

Bundesministerium für Finanzen, Wien: 23.11.2016

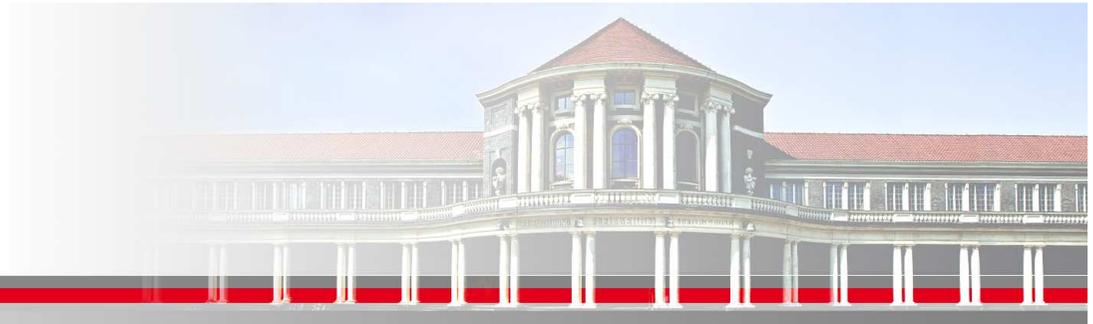
Dr. Ingo Fiedler



Agenda

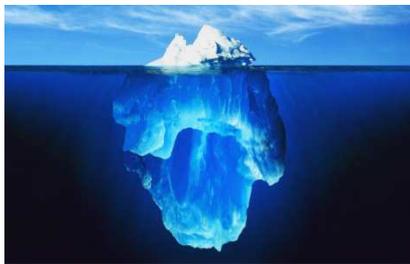
- Einleitung
- Der Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen
 - Sozialer Nutzen von Glücksspielen
 - Soziale Kosten aus Glücksspielen
 - Gesamtbetrachtung
- Alternative Bewertungsmethoden von Glücksspielen
- Rechtspolitische Empfehlungen
- Zusammenfassung und Ausblick

Einleitung



Der einfache Blick auf den Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen

- Weshalb greift der Gesetzgeber derart stark in den Glücksspielmarkt ein, wenn Glücksspiele doch so eindeutig positiv für die Wohlfahrt sind?



Soziale Kosten
326 Mio. €
(Becker 2011)

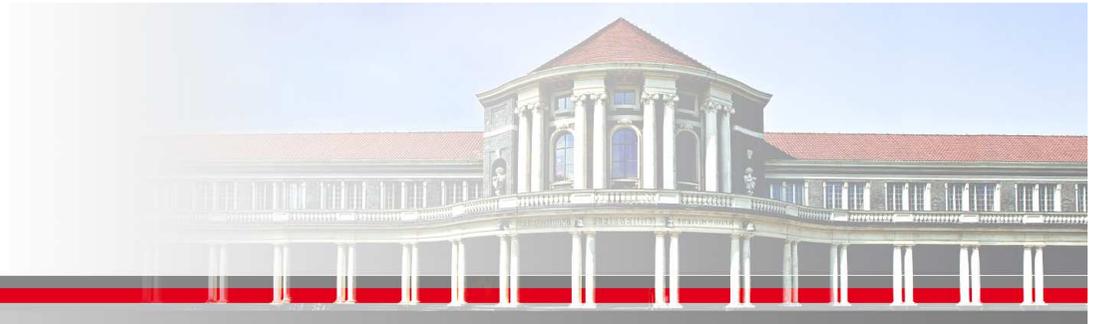
5 Mrd. €
Staatseinnahmen

11,6 Mrd. €
Umsatz

Arbeitsplätze



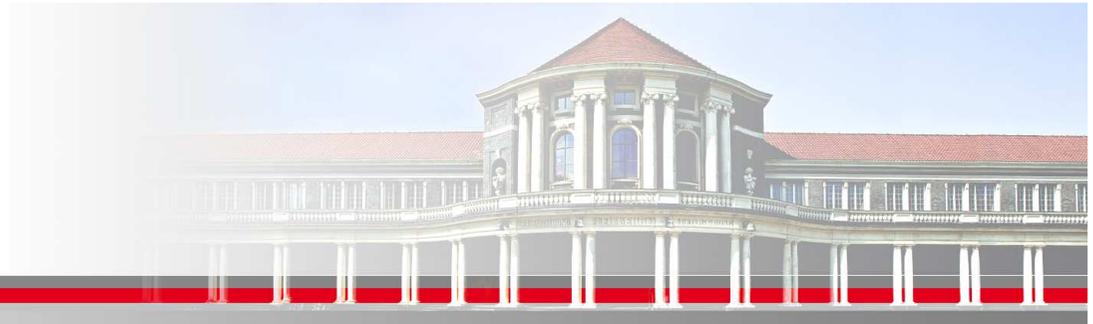
Einleitung



Beim einfachen Blick bleibt viel unberücksichtigt und einiges wird doppelt gezählt



Der Wohlfahrtseffekt



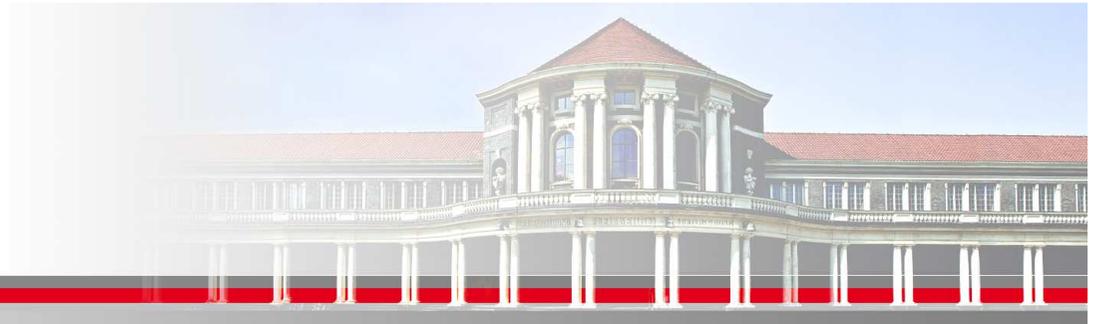
Vier Szenarien für Wohlfahrtseffekt

- (1) Rationale Spieler, keine intangiblen Effekte (WHO-Richtlinie)
- (2) Rationale Spieler, inklusive intangible Effekte
- (3) Teilrationale Spieler, keine intangiblen Effekte
- (4) Teilrationale Spieler, inklusive intangible Effekte

Annahme zu Teilrationalität

Spielergruppe	Rationalitätsgrad						
	100%	90%	75%	50%	25%	0%	∅
Freizeitspieler	95%	2,50%	1,25%	1,25%	0%	0%	98,81%
Problematische Spieler	50%	25%	10%	10%	5%	0%	86%
Pathologische Spieler	25%	25%	15%	15%	10%	10%	69%

Der Wohlfahrtseffekt

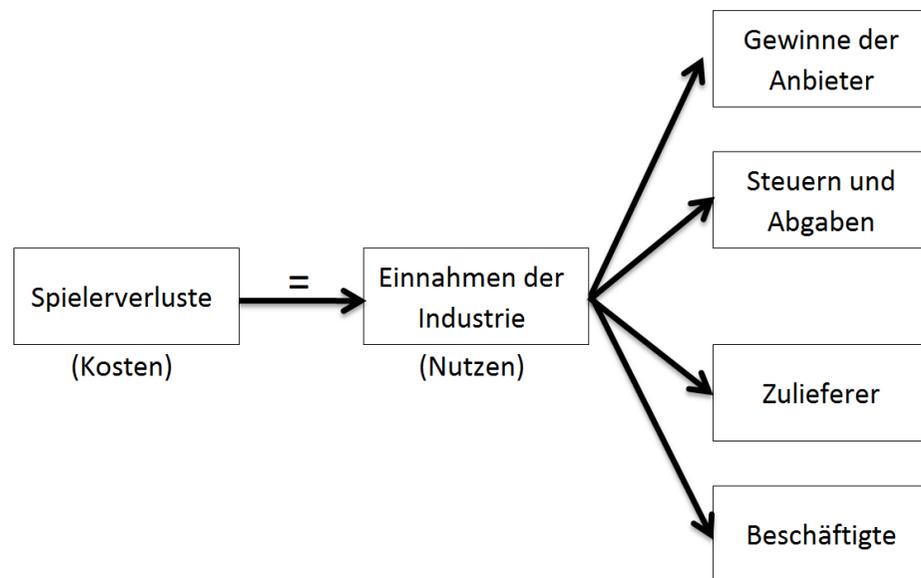


Drei Szenarien Anzahl problematische und pathologische Spieler

Spielergruppe	Szenario A	Szenario B	Szenario C
Pathologische Spieler	100.000	195.000	290.000
Problematische Spieler	149.000	245.000	340.000

Sozialer Nutzen aus Glücksspielen

Aufgliederung der Einnahmen aus Glücksspielen



- Marktgröße, Gewinne, Steuern, Zulieferer und Beschäftigte zu addieren bedeutet doppelt zu zählen
- Die Einnahmen der Industrie sind exaktes Spiegelbild der Ausgaben der Konsumenten
- Als Nutzen sind neben Staatseinnahmen die Produzentenrente aufzuführen (Einnahmen abzüglich Kosten)

Sozialer Nutzen aus Glücksspielen



Die Spielfreude als wesentlicher Nutzenbestandteil

$$\begin{array}{ccc} \boxed{\text{Spielfreude}} & \geq & \boxed{\text{Spielerverluste}} = \boxed{\text{Einnahmen der}} \\ \text{(Nutzen)} & & \text{Industrie} \\ & & \text{(Nutzen)} \end{array}$$

- In einer Welt vollständig rationaler Konsumenten können die Spielerverluste vernachlässigt werden, da sie von der Spielfreude überkompensiert werden
- Der „Überschuss“ an Spielfreude in Form der Konsumentenrente weiterer Nutzenbestandteil

Sozialer Nutzen aus Glücksspielen



Quantifizierung des Nutzens

- Annahmen
 - Konsumentenrente 14,6%-33,4% der Bruttospielausgaben (Productivity Commission 2010, ACIL Tasman 2006)
 - Produzentenrente entsprechend Konsumentenrente (auf Niveau abzüglich Abgaben und Steuern)
 - Alternativszenario ermöglicht 85% der Renten
 - Staatseinnahmen im Vergleich zu Ausgaben für Güter des durchschnittlichen Warenkorb
 - Externer Nutzen Spielerumfeld: 3% der Konsumentenrente

Effekt	Brutto	Netto (abzüglich Opportunitätskosten)
Staatseinnahmen	4,94 Mrd. €	1,44 Mrd. €
Konsumentenrente	1,51 bis 3,54 Mrd. €	226,5 bis 531 Mio. €
Produzentenrente	1,06 bis 2,48 Mrd. €	159 bis 372 Mio. €
Externe Effekte Spielerumfeld	11,4 Mio. €	6,8 bis 15,9 Mio. €
Gentrifizierungseffekte	0 €	0 €
Informationsnutzen Wettbörsen	0 €	0 €
Technologie	?	?
Gesamt	7,52 bis 10,97 Mrd. €	1,83 - 2,36 Mrd. €

Soziale Kosten aus Glücksspielen



Private Kosten – nicht oder nur teilweise relevant für den Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen

Effekt	€/Jahr	Bei Annahme Teilrationalität	Bei Annahme Rationalität
Spielerausgaben/monetäre Verluste	10.618 Mio. €	1.370 Mio. €	0€
Einkommensverluste probl. und path. Spieler (PG)			0€
<i>Durch Arbeitsplatzverlust</i>	141-389 Mio. €	25-67 Mio.€	0€
<i>Durch entgangene Lohnsteigerung</i>	157-414 Mio. €	33-84 Mio. €	0€
Wohnungsverlust	4-12 Mio. €	1-3 Mio. €	0€
Strafen aufgrund von Beschaffungskriminalität	9-25 Mio. €	2-6 Mio.€	0€
Reduzierte Lebensqualität PG	1.433-3.965 Mio. €	392-1.109 Mio. €	0€
<i>Verursachte Substanzabhängigkeiten durch PG</i>	Wert in Lebensqualität	Wert in Lebensqualität	0€
<i>Veränderungen Gehirn,- Entscheidungs und Persönlichkeitsstruktur von PG</i>	Wert in Lebensqualität	Wert in Lebensqualität	0€
<i>Kosten Cue Management PG</i>	Wert in Lebensqualität	Wert in Lebensqualität	0€
Opportunitätskosten	2.254 Mio. €	231 Mio. €	0€
Gesamt	14.615-17.474 Mio. €	5.651-12.493 Mio. €	0€

Soziale Kosten aus Glücksspielen



Pekuniäre Externalitäten: nicht relevant für den Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen

Folgekosten der Kriminalität werden als technologische Externalitäten berücksichtigt

Effekt	€/Jahr	Relevant für Wohlfahrtseffekt
Nichtbezahlte Schulden und Darlehen, Schuldensanierung durch Dritte	54-136 Mio. €	0€
Erhöhte Sozialtransfers	31-76 Mio. €	0€
Glücksspielsuchtinduzierte Beschaffungskriminalität	Keine Datengrundlage	0€
Betrug durch Anbieter/Manipulation von Spielabläufen	Keine Datengrundlage	0€
Kosten Vermieter Wohnungsverlust durch PG	0-1 Mio. €	0€
Verdrängung anderer Branchen	Im Nutzeneffekt berücksichtigt	Im Nutzeneffekt berücksichtigt
Gesamt	85-213 Mio. €	0€

Soziale Kosten aus Glücksspielen



Technologische Externalitäten: in jedem Fall relevant für den Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen 1/2

Effekt	€/Jahr
Behandlungskosten PG und verursachte Krankheiten	381,2 Mio. €
Verwaltungskosten erhöhte Sozialtransfers	0-1 Mio. €
Produktivitätsverluste PG im Arbeitsmarkt	
<i>Durch Arbeitslosigkeit/Wiederbesetzung von Stellen von PG</i>	86-210 Mio. €
<i>Durch Fehlzeiten von PG</i>	149-407 Mio. €
<i>Durch Spielen während Arbeitszeit von PG</i>	21-62 Mio. €
<i>Konzentrationsverluste von PG</i>	476-1.297 Mio. €
Produktivitätsverluste PG außerhalb Arbeitsmarkt	56-151 Mio. €
Produktivitätsverlust durch Suizid von PG	Bereits oben berücksichtigt
Reduziertes Sozialkapital durch PG	In Lebensqualität abgebildet
Folgekosten Beschaffungskriminalität von PG	min. 30 Mio. €
Folgekosten Begleitkriminalität: organisierte Kriminalität, Geldwäsche und Sportwettbetrug	?
Maßnahmen zur Eintreibung von Schulden aus der Glücksspielsucht	2-4 Mio. €
Kosten Schuldnerberatung und Abwicklung Privatinsolvenzen	2-6 Mio. €

Soziale Kosten aus Glücksspielen



Technologische Externalitäten: in jedem Fall relevant für den Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen 2/2

Effekt	€/Jahr
Regressivität durch Umverteilung	Abh. von normativer Einstellung
Kosten durch Lobbyarbeit und Korruption	Keine Datengrundlage
Kosten von Gesetzgebung, Regulierung, Aufsicht und Verwaltung	73,26 Mio. €
Infrastrukturkosten	0€
Kosten Suchtpräventionskampagnen und Beratungskosten Spielsucht	28,4 Mio. €
Kosten Glücksspielforschung	13,2 Mio. €
Ausbildungs- und Opportunitätskosten Beschäftigte	In Nuteneffekt berücksichtigt
Zerrüttung Familienverhältnisse und Folgekosten	
<i>Leid des Umfeldes von PG</i>	2.150-5.948 Mio. €
<i>Reduzierte Produktivität Umfeld</i>	45-131 Mio. €
<i>Reduzierte Produktivität Kinder</i>	150-435 Mio. €
<i>Scheidungskosten</i>	16 Mio. €
Folgekosten erhöhtes Suchtrisiko der Kinder von PG	203-588 Mio. €
Folgekosten Suizid	50 Mio. €
Degentrifizierung und Reduzierung von Immobilienwerte	Keine Datengrundlage
Gesamt	3.596-9.622 Mio. €

Bis zu 1.200 Mio. € denkbar (Wert müsste auf eine Jahresgröße bezogen werden)



Gesamtbetrachtung Wohlfahrtseffekt



Betrachtung des Gesamtmarktes: Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen pro Jahr

	Szenario A	Szenario B	Szenario C
Rationale Spieler, keine intangiblen Effekte	511,7 Mio. €	-410,6 Mio. €	-1.331 Mio. €
Rationale Spieler, intangible Effekte	-1.501 Mio. €	-4.516 Mio. €	-7.527 Mio. €
Teilrationale Spieler, keine intangiblen Effekte	-1.110 Mio. €	-2.045 Mio. €	-2.978 Mio. €
Teilrationale Spieler, intangible Effekte	-3.556 Mio. €	-6.974 Mio. €	-10.398 Mio. €

Gesamtbetrachtung Wohlfahrtseffekt



Wert trägt Kosten und Nutzen?

Politische Einflussnahme

Grad der Diffusivität

← Politische Einflussnahme		→ Grad der Diffusivität					
Anbieter	Öffentliche Hand	Spieler	Sozialversicherungen	Umfeld Spieler	Gläubiger	Arbeitgeber	Gesamtgesellschaft
Produzentenrente	Steuereinnahmen	Konsumentenrente	Erhöhte Sozialtransfers	Lebensqualitätsgewinn	Nichtbezahlte Schulden	Produktivitätsverluste	Technologie
	Schuldnerberatung & Privatinsolvenzen	Monetäre Verluste	Behandlungskosten	Familienzerrüttung	Mietausfall		Begleitkriminalität
	Gesetzgebung und Aufsicht	Lebensqualitätserlust	Verwaltungskosten Sozialtransfers	Produktivitätserlust Umfeld	Maßnahmen Schuldeneintreibung		Beschaffungskriminalität
	Suchtprävention	Einkommenseinbußen		Erhöhtes Suchtrisiko Kinder			Lobbyarbeit & Korruption
	Forschung	Opportunitätskosten		Produktivitätsverluste Spieler			
	Öffentliche Hand	Wohnungsverluste		Folgekosten Suizid			
		Strafen Kriminalität					

Gesamtbetrachtung Wohlfahrtseffekt



Kritik an Berechnung von soziale Kosten und sozialem Nutzen

- Spielsucht ist kein einheitliches Phänomen
- Prävalenzzahlen von Spielsucht sind nur begrenzt aussagefähig
- Intangibilität von Kosten und Nutzen: Geldeinheiten sind keine perfekte Operationalisierungseinheit
- Grad der Rationalität ist nicht exakt bestimmbar
- Komorbiditäten und unklare Kausalitäten führen zu einer nicht eindeutigen Attribution von Kosten
- Lückenhafte Datengrundlage

Alternative Bewertungskriterien Glücksspiele

Qualitative Beurteilungskriterien Suchtpotential

Kriterium	Gewichtung
Ereignisfrequenz	3,0
Multiple Spiel-/Einsatzmöglichkeiten	2,0
Gewinnwahrscheinlichkeit	1,7
Ton- Lichteffekte	1,5
Variable Einsatzhöhe	1,4
Verfügbarkeit	1,3
Jackpot	1,3
Auszahlungsintervall	1,3
Fast-Gewinne	1,2
Kontinuität des Spiels	1,0

- Gewichtung nicht exakt zu bestimmen
- Kriterienausprägung nicht exakt zu bestimmen
- Wechselwirkung zwischen den Kriterien, z.B. multiplikative Wirkung Ereignisfrequenz

Alternative Bewertungskriterien Glücksspiele

Umsatzanteil durch Spielsüchtige Gesamtmarkt

Studie	Land	Umsatzanteil Süielsüchtige	Erhebungsart
Dickerson et al. 1996	AUS	26%	Befragung
Grinols & Omorov 1996	USA	52%	Befragung
Lesieur 1998	USA & CA	30%	Befragung
Productivity Commission 1999	AUS	33%	Befragung
Gerstein et al. 1999	USA	15%	Befragung
Abbot & Volberg 2000	NZ	19%	Befragung
Hayward 2005	CA	40%	Befragung
Williams & Wood 2004	CA	23,1% (32%)	Befragung
Williams & Wood 2007	CA	35%	Befragung
Productivity Commission 2010 (7 Studien)	AUS	40%	Beobachtung
Costes 2014/2016	FR	40,3%	Befragung
Fiedler et al. 2016 (in Vorbereitung)	CA (Québec)	30,6%	Befragung
Fiedler et al. 2016 (in Vorbereitung)	DE	30,2%	Befragung

Alternative Bewertungskriterien Glücksspiele

Umsatzanteil durch Spielsüchtige Einzelne Spielformen

Spielform	Frankreich				Québec			
	n	Prävalenz probl. & path.	Umsatzanteil probl. & path.	Δ	n	Prävalenz probl. & path.	Umsatzanteil probl. & path.	Δ
Lotterien	6.384	4,7%	24,2%	19,5%	7.360	2,7%	10,5%	7,8%
Rubbellose	4.887	5,3%	26,1%	20,8%	-	-	-	-
Sportwetten	567	19,2%	58,5%	39,3%	226	8,0%	16,0%	8,0%
Pferdewetten	872	12,1%	40,2%	28,1%	-	-	-	-
Poker	376	18,6%	63,3%	44,7%	412	8,0%	43,6%	35,6%
Tischspiele (ohne Poker)	296	15,9%	76,1%	60,2%	245	8,3%	44,1%	35,8%
Automaten	897	9,9%	41,0%	31,1%	999	8,7%	76,3%	67,6%
Gesamt	8.794	4,8%	40,2%	35,4%	83.9%	7.529	2,7%	30,6%

Alternative Bewertungskriterien Glücksspiele

Verhältnis Bruttospielerträge zu Spielsüchtigen

$$\text{Bruttospielertrag je Süchtigem} = \frac{\text{Bruttospielertrag}}{\text{Anzahl Süchtige}}$$

Interpretation: Je wie viele € Einnahmen wird ein Spielsüchtiger in Kauf genommen?

	Szenario A	Szenario B	Szenario C
Pathologische Spieler	100.000	195.000	290.000
Problematische Spieler	149.000	245.000	340.000
BE/path.	106.175 €	54.449 €	36.612 €
BE/(path + probl)	42.641 €	24.131 €	16.853 €

Alternative Bewertungskriterien Glücksspiele

Verhältnis Bruttospielerträge zu Spielsüchtigen

$$\text{Bruttospielertrag mit Freizeitspielern je Spielüchtigem} = \frac{\text{Bruttospielertrag} * (1 - \text{Umsatzanteil Süchtige})}{\text{Anzahl Süchtige}}$$

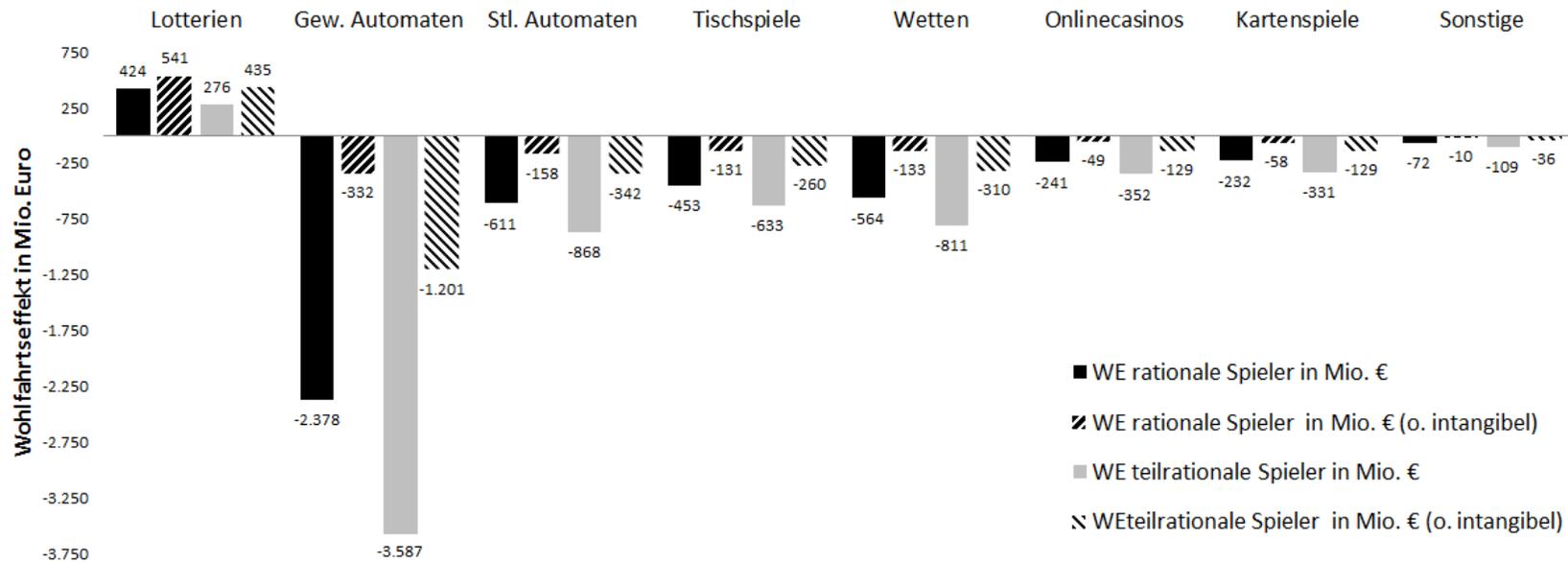
Je wie viele € Einnahmen mit Freizeitspielern wird ein Spielsüchtiger in Kauf genommen?

	Szenario A	Szenario B	Szenario C
Pathologische Spieler	100.000	195.000	290.000
Problematische Spieler	149.000	245.000	340.000
BE_Freizeit/path.	74.323 €	38.114 €	25.628 €
BE_Freizeit/(path + probl)	25.584 €	14.478 €	10.112 €

Gesamtbetrachtung Wohlfahrtseffekt



Betrachtung der einzelnen Glücksspielsegmente



Die Bewertungsreihenfolge ist konsistent mit den alternativen qualitativen und quantitativen Bewertungsmethoden

Rechtspolitische Empfehlungen



Ziele regulatorischer Markteingriffe

- Genesung bestehender problematischer und pathologischer Spieler
- Prävention neuer problematischer und pathologischer Spieler
- Reduktion des Schadens durch süchtiges Spielverhalten (harm reduction) für die Spieler, ihr Umfeld und die Gesellschaft
- Verhinderung von Betrug, Korruption und Kriminalität, insbesondere durch Verhinderung eines Schwarzmarktes für Glücksspiele
- Ermöglichung objektiver Beurteilungen und rationaler Entscheidungen der Konsumenten bezüglich ihrer Spielentscheidungen
- Bereitstellung eines Glücksspielangebots für nicht gefährdete Spieler und Maximierung ihrer Spielfreude
- Maximierung der Anbietereinnahmen durch ein nicht gefährdendes Glücksspielangebot

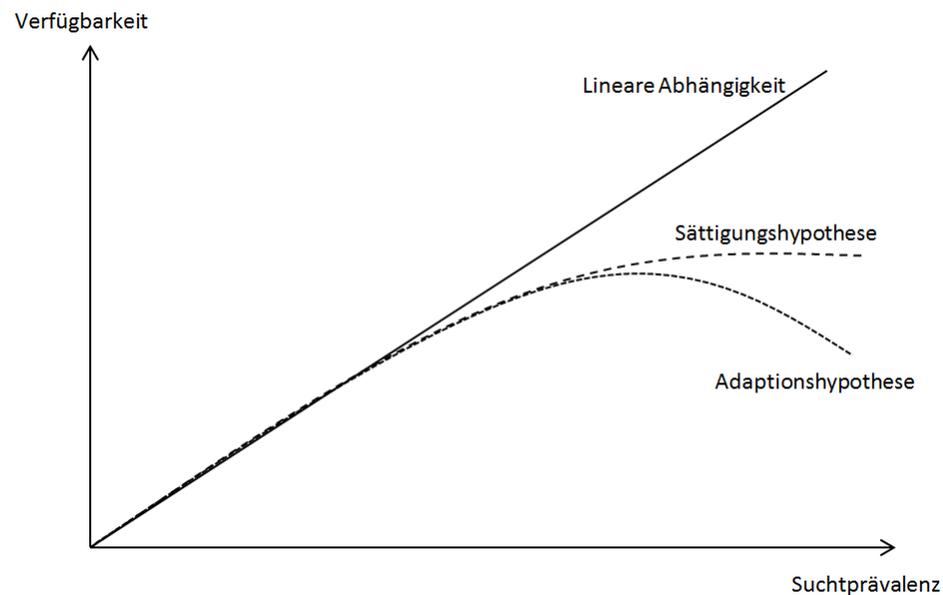
→ Es bestehen Zielkonflikte!

→ Einige Ziele lassen sich nicht vollständig erreichen!

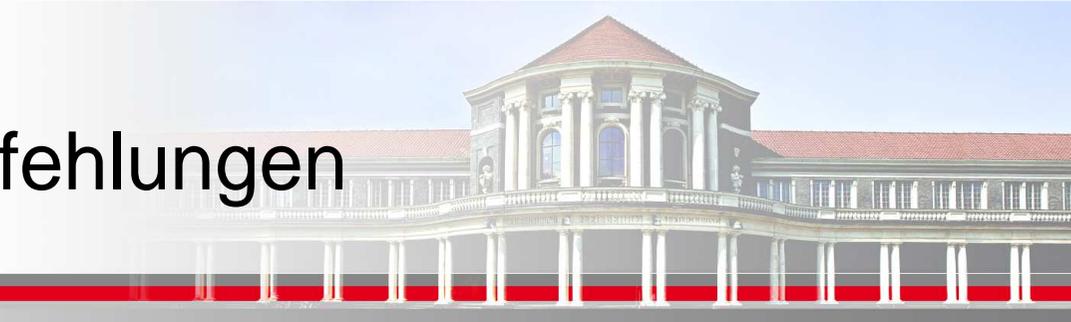
Rechtspolitische Empfehlungen

Ineffektive Regulierungsmaßnahme: Geringe Verfügbarkeitseinschränkung

- Geringe Verfügbarkeitseinschränkung senkt Suchtpotential unterproportional
- Starke Verfügbarkeitseinschränkung senkt Suchtpotential überproportional



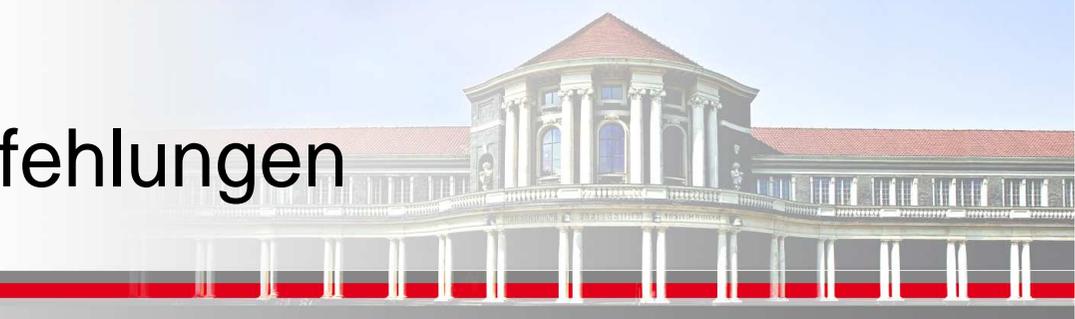
Rechtspolitische Empfehlungen



Ineffektive Regulierungsmaßnahme: Sozialkonzepte durch Anbieter

- Ziel: Anbieter sorgen für wirksame Suchtprävention
- Problem: Wirtschaftlicher Anreiz steht der wirksamen Umsetzung von Sozialkonzepten diametral entgegen
- Schulung der Mitarbeiter ist teuer
- Sozialkonzepte erstellen und prüfen lassen ist teuer
- Umsetzung findet empirisch gesehen nicht statt: nur 1% der sich in Beratungs- und Behandlungseinrichtungen befindlichen Spielsüchtigen wurde tatsächlich von den Anbietern mit einem Hilfeangebot auf ihr Spielproblem angesprochen (n=655)
- Lösung: Umsetzung Sozialkonzepte durch unabhängige dritte Instanz (löst Interessenkonflikt der Anbieter; Vorbild Kanada)

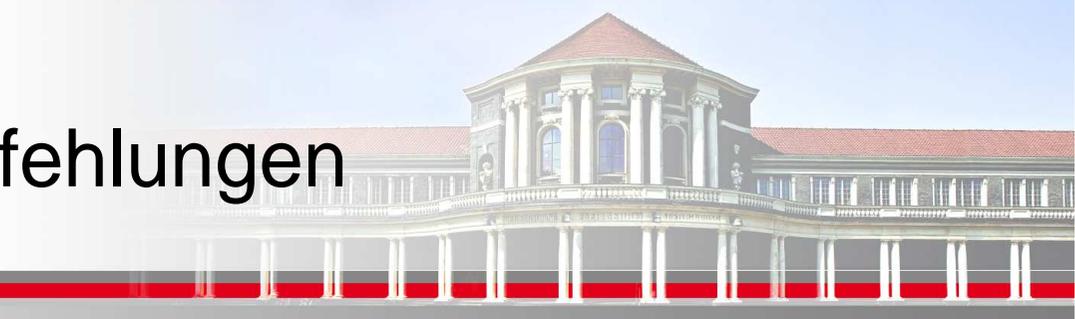
Rechtspolitische Empfehlungen



Ineffektive Regulierungsmaßnahme: Lenkungsabgabe(=Steuern)?

- Ziel: Reduktion der Nachfrage durch Preiserhöhung
- Problem: Spielsüchtige reagieren schwächer auf Preisanstieg als Freizeitspieler
→ durch allgemeine Lenkungsabgabe werden vor allem Freizeitspieler aus dem Markt gedrängt
- Lösung: Statt allgemeiner Steuer für Glücksspiele eine Steuer in Abhängigkeit von entweder
 - dem Suchtpotential
 - dem Anteil der Einnahmen des Anbieters mit Spielsüchtigen
 - der Konzentration der Einnahmen eines Anbieters

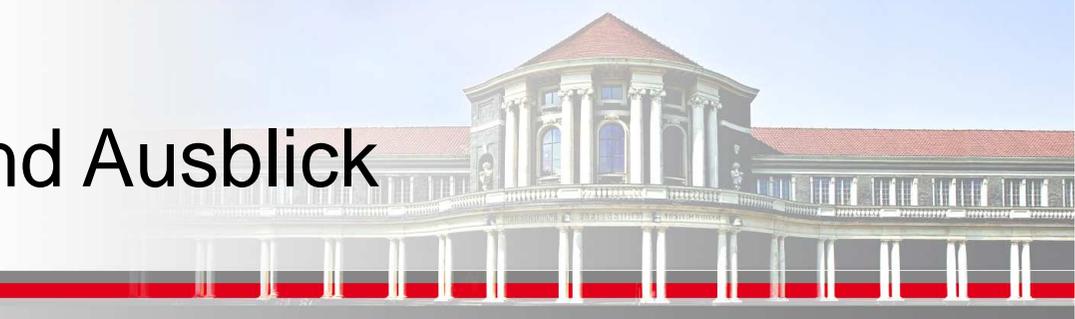
Rechtspolitische Empfehlungen



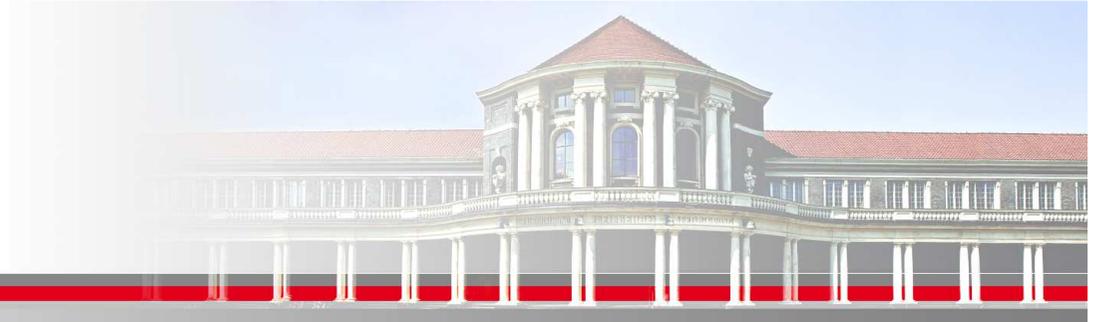
Effektive Regulierungsmaßnahmen

- Keine Automaten außerhalb von Spielbanken (starke Verfügbarkeitseinschränkung)
- **Opt-Out(!)** Selbstlimitierungssystem über alle Spielformen
- Sperrsystem über alle Spielformen hinweg
- Umsetzung Sozialkonzepte, Selbstlimitierungssystem und Sperrsystem durch unabhängige dritte Instanz, finanziert über Gesundheitsministerien
- Korrektur der Anbieteranreize zur Suchtförderung: Schadensersatzpflicht pflichtverletzender Anbieter gegenüber süchtigen Spielern

Zusammenfassung und Ausblick



- Soziale Kosten deutlich höher als bislang geschätzt
 - Einbezug von Produktivitätsausfällen
 - Einbezug intangibler Schäden
 - Einbezug negativer Konsumentenrente bei teilrationalen Spielern
- Sozialer Nutzen geringer als oftmals angegeben
 - Keine Doppelzählung
 - Opportunitätskosten: Alternativszenario (Ausgaben für andere Güter) erzielt ebenfalls Nutzen
- Der Wohlfahrtseffekt von Glücksspielen in Deutschland ist negativ
 - Insbesondere für Automaten
 - Ausnahme Lotterien
 - Konsistente Reihenfolge der Spielformen auch nach anderen Bewertungsmethoden
- Kohärenzgebot ist umzusetzen: Markteingriffe in Relation zum Gefährdungspotential



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

ingo.fiedler@uni-hamburg.de