



PROMETHEUS
DAS FREIHEITSINSTITUT

Brauchen wir ein Kindermädchen?

Der Einfluss von Lifestyle-Regulierungen auf die
Gesundheit der Bürger

Eine Analyse von Prometheus- Das Freiheitsinstitut

I. Einleitung



Der Nanny State Index des Jahres 2021 zeigt: Deutschland besitzt die liberalsten Regulierungen in Bezug auf schädliche Genussmittel. Im zweiten Jahr in Folge konnte Deutschland den ersten Platz im Ranking verteidigen. Die hintersten Plätze im Ranking werden hingegen überwiegend von den baltischen und nordischen Staaten eingenommen (Abbildung 1). Der Index vergleicht 30 europäische Länder in ihren Regulierungen bezüglich Alkohol, Fast Food und Soft Drinks sowie Tabak und E-Zigaretten und ermittelt dann auf einer Skala von 0 bis 100 einen Wert, der das Maß an paternalistischen Regulierungen angibt. Je höher der Wert, desto größer die Anzahl an bevormundenden Regulierungen durch den Staat.

Insbesondere die gesundheitliche Ausnahmesituation in der COVID-19 Pandemie wurde häufig zum Anlass genommen, die Konsumentenfreiheit weiter einzuschränken. In den USA wurde fälschlicherweise argumentiert, dass das Vaping von E-Zigaretten die Wahrscheinlichkeit, sich mit dem Virus zu infizieren, erhöht. Zudem schränkten einige Länder den Verkauf von Alkohol während der Pandemie komplett ein, um Versammlungen zu verhindern. Der gesundheitliche Notstand bot den Nährboden für eine Ausweitung von paternalistischen Regulierungen.

Dabei steht hinter paternalistische Regulierungen eine berechtigte Sorge: Die gesundheitsgefährdenden Auswirkungen, die vom Konsum von Alkohol, Tabak und einigen Nahrungsmitteln ausgehen können, sind empirisch gut und einwandfrei nachgewiesen. Dennoch verfehlen eine Vielzahl der paternalistischen Regulierungen häufig ihr Ziel und richten größeren Schaden als Nutzen an.

In dieser Analyse wird die Wirksamkeit von Lifestyle-Regulierungen auf das Gesundheitsniveau der Bevölkerung analysiert. Hierzu werden zunächst theoretische Argumente aufgezeigt, welche demonstrieren, unter welchen Umständen Lifestyle-Regulierungen ihr Ziel verfehlen. Im zweiten Teil der Analyse wird auf Basis der Daten des Nanny State Index ein europäischer Ländervergleich durchgeführt, welcher den Einfluss von Lifestyle-Regulierungen auf das Gesundheitsniveau der Bevölkerung misst. Die Ergebnisse der Analyse legen nahe, dass paternalistische Regulierungen keinen messbaren Einfluss auf das Gesundheitsniveau der Bürger haben.

Abbildung 1: Der Nanny State Index 2021

	 worst	Alcohol	E-cigarettes	Food/soft drinks	Tobacco	Total	2019 ranking
1	Norway	22.4	13.9	5.3	9.9	51.5	-
2	Lithuania	24.1	9.9	3	9.2	46.2	2
3	Finland	20.4	10	1.7	9	41.1	1
5=	Hungary	6.9	10.4	10	11.9	39.2	5
5=	Latvia	14.9	8.9	5	10.4	39.2	7
6	Estonia	16.5	10.6	3	9	39.1	3
7	Iceland	21.6	5	1.3	8.1	36	-
8	Ireland	16.9	3	4.7	11.3	35.9	6
9	Poland	12.2	9.2	5.7	8.6	35.7	12
10	Sweden	18.2	7.7	1	5.9	32.8	8
11	Greece	9.6	10.1	1.3	10.7	31.7	11
12	UK	11	3	5	12.4	31.4	4
13	Croatia	10	7	3	9.4	29.4	15
14	Slovenia	9.5	7.2	1.3	10	28	9
15	France	9.6	4.5	3	10.5	27.6	10
16	Romania	7.8	7.5	0	12	27.3	17
17	Portugal	6.6	9.3	3.7	6.8	26.4	14
18	Netherlands	6.3	7.9	0.7	9.6	24.5	21
19	Cyprus	5.7	9.4	0	8.1	23.2	13
21=	Austria	5.8	7.9	0.7	6.8	21.2	26
21=	Belgium	3.3	7.6	2	8.3	21.2	16
22	Bulgaria	4.5	3.5	2	10.8	20.8	18
24=	Malta	7.3	3.3	0	8.6	19.2	19
24=	Slovakia	5.9	5.3	0	8	19.2	26
25	Denmark	3.6	3.7	3.3	6.9	17.5	20
26	Italy	5	4.5	0.7	7	17.2	23
27	Spain	4.3	4.7	0.3	7.6	16.9	23
28	Luxembourg	4	6.9	0	5.3	16.2	24
29	Czechia	4.2	3.3	0	7.7	15.2	27
30	Germany	3	3	0	4.7	10.7	28
	 best						

Die Argumente – Warum Lifestyle-Regulierungen ihr Ziel verfehlen

Obwohl das Ziel, den schädlichen Konsum gesundheitsgefährdender Genussmittel zu reduzieren, durchaus verdienstvoll ist, sind viele Lifestyle-Regulierungen kaum geeignet, um diesem Ziel näherzukommen. Im Folgenden werden theoretische und empirische Argumente geliefert, warum Lifestyle-Regulierungen ihr Ziel verfehlen können.

Werbeverbote begünstigen Substitutionseffekte

Eine häufig ergriffene Maßnahme sind Werbeverbote für Genussmittel. Der Nanny State Index hat ermittelt, dass 29 von 30 analysierten Ländern ein nahezu komplettes Werbeverbot für Tabakprodukte verhängt haben. Bei E-Zigaretten und Vaporizern sind es immerhin 16 Länder, die keine Werbung erlauben. In einem aktuellen Arbeitspapier schlägt die WHO zusätzlich vor, das Werbeverbot für alkoholische Getränke weltweit zu verschärfen (WHO, 2020).

Das Recht, für sein Produkt zu werben, ist jedoch ein Grundrecht der Unternehmensfreiheit. Ein komplettes Verbot von Werbung und Marketing stellt eine gravierende Einschränkung dieses Rechts dar und muss hinreichend empirisch und moralisch begründet werden. Während es gemischte empirische Belege für die Hypothese gibt, dass Werbung für alkoholische Getränke Nicht-Trinker dazu motiviert, mit dem Trinken anzufangen, gibt es keine Belege dafür, dass Werbung für alkoholische Getränke den Konsum von Trinkern erhöht (Smith und Foxcroft, 2009; Nelson 2010). Aktuelle Studien zeigen, dass Werbeverbote in Form von „Plain Packaging Laws“ bei Tabakprodukten zu starken Substitutionseffekten führen: Anstatt auf Tabakprodukte zu verzichten, wechseln Konsumenten eher zu günstigeren Produkten und rauchen in der Folge oft mehr (Underwood, Sun und Welters, 2020). Ähnliche Substitutionseffekte als Antwort auf Werbeverbote sind bereits im Fast Food Markt empirisch bewiesen (Dubois, Griffith und O’Connell, 2018).

Höhere Verbrauchersteuern reduzieren den schädlichen Konsum

Bei den Steuern auf schädliche Genussmittel zeigt sich ein differenziertes Bild. Es gibt keine empirischen Beweise, dass höhere Steuern auf Alkohol den schädlichen Konsum von Alkohol begrenzen. Viel eher führt eine Steuererhöhung auf alkoholische Getränke dazu, dass verantwortungsbewusste Konsumenten ihren Konsum reduzieren, während Konsument mit einem schädlichen Konsumverhalten einen größeren Anteil ihres Einkommens für Alkohol ausgeben (Duffy

and Snowdon, 2014). Ein ähnliches Bild ergibt sich bei Soft Drinks und Fast Food. Die niedrige Preiselastizität von Geringverdienern führen dazu, dass Steuern auf Zucker in Soft Drinks eher regressiv sind (Alasdair, 2016).

Bezogen auf Tabakwaren herrscht ein empirischer Konsens, dass höhere Steuern auf Zigaretten und Tabakprodukte mehr Menschen vom Rauchen abhalten (Guindon, Paraje und Chaloupka 2018). Allerdings ist ebenfalls nachgewiesen, dass Steuern auf Genussmittel verteilungspolitische Effekte haben. Insbesondere wenn die Konsumentenelastizitäten wie im Tabak- oder Alkoholmarkt sehr gering sind, werden finanziell schwache Familien signifikant härter von Steuern auf Genussmittel getroffen. In Australien, wo der Preis für eine Schachtel Zigaretten mittlerweile umgerechnet 25 USD beträgt, haben Studien bereits in Frage gestellt, ob die positiven gesundheitlichen Konsequenzen größer sind als die starken finanziellen Einbußen bei Niedrigverdienern (Hirono und Smith, 2018). In jedem Fall muss also eine Abwägung zwischen den positiven gesundheitlichen Effekten und den nachweislich negativen verteilungspolitischen Effekten stattfinden.

Regulierungen und der Schwarzmarkt

Die Annahme, dass eine stärkere Regulierung eine Eindämmung des Schwarzmarkts zur Folge haben wird, muss ebenfalls kritisch hinterfragt werden (Yandle, 1983). Regulatoren sind häufig fest davon überzeugt, dass eine höhere regulatorische Belastung den vom gefährlichen oder schädlichen Konsum bestimmter Substanzen betroffenen Bürgern einen Weg aus der Sucht weisen kann (Simmons, Yong, Thomas, 2011). Diese gut gemeinten härteren Regulierungen finden unerwartete Unterstützung bei illegalen Händlern: Akteure auf dem Schwarzmarkt haben ein wirtschaftliches Interesse an höheren Preisen für Genussmittel und an der Durchsetzung von Verboten und Beschränkungen, weil dadurch die Gewinnspannen im illegalen Handel mit den Waren steigen (Thornton, 1991).

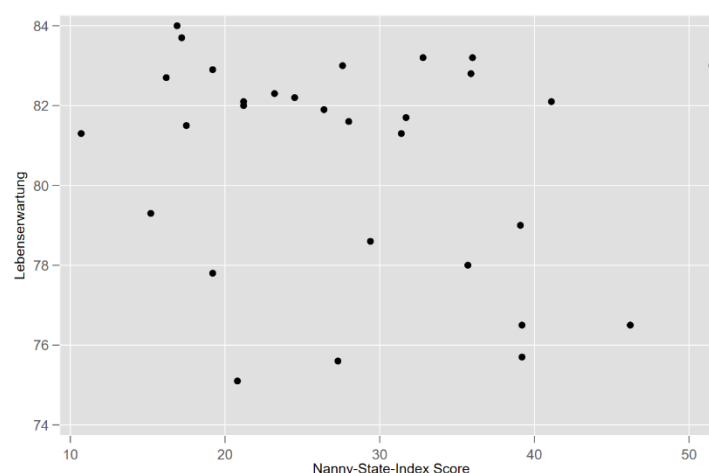
Während sowohl die Regulatoren als auch die Händler auf dem Schwarzmarkt von solch einer Regulierung profitieren, werden die Konsumenten ebenso wie reguläre Produzenten schlechter gestellt. Um zu vermeiden, dass man den Interessen des illegalen Marktes Vorschub leistet, sollten Regulatoren der Versuchung widerstehen, gefährliche Genussmittel komplett verbieten zu wollen. Stattdessen sollten sie sich auf Ansätze konzentrieren, die tatsächlich zu einer gesundheitlichen Verbesserung führen.

Die Analyse – Führen schärfere Lifestyle-Regulierungen zu einem besseren Gesundheitsniveau der Bevölkerung?

Der Nanny State Index des Jahres 2021 ermöglicht den quantitativen Vergleich verschiedener Regulierungssysteme in Europa. Um die Auswirkungen von Lifestyle-Regulierungen auf das Gesundheitsniveau in verschiedenen europäischen Ländern zu determinieren, wird ein lineares Model mittels OLS geschätzt. Da der Nanny State Index erst seit 2016 erhoben wird und seitdem mehrmals die zugrunde liegenden Metriken und methodischen Grundsätze verändert wurden, eignet sich der Nanny-State-Index nicht für eine Panel-Daten Analyse. Dies hat zu Folge, dass auch keine kausale Aussage über die Wirksamkeit einer bestimmten politischen Maßnahme in einem europäischen Land getroffen werden kann. In diesem Model werden lediglich Länder mit einer Vielzahl von paternalistischen Regulierungen mit Ländern mit weniger paternalistischen Regulierungen zu einem bestimmten Zeitpunkt t verglichen. Zunächst gilt es, die relevanten Variablen in dem Model zu definieren.

Als abhängige Variable, die das Gesundheitsniveau der Bevölkerung abbildet, eignet sich die Lebenserwartung bei Geburt am besten. Da die Lebenserwartungen in Europa im Jahr 2020 aufgrund der COVID-19 Pandemie teilweise stark gesunken sind, wird in dieser Analyse die Lebenserwartung im Jahr 2019 verwendet. Es besteht keine initiale Korrelation zwischen paternalistischen Regulierungen und der Lebenserwartung (Abbildung 2).

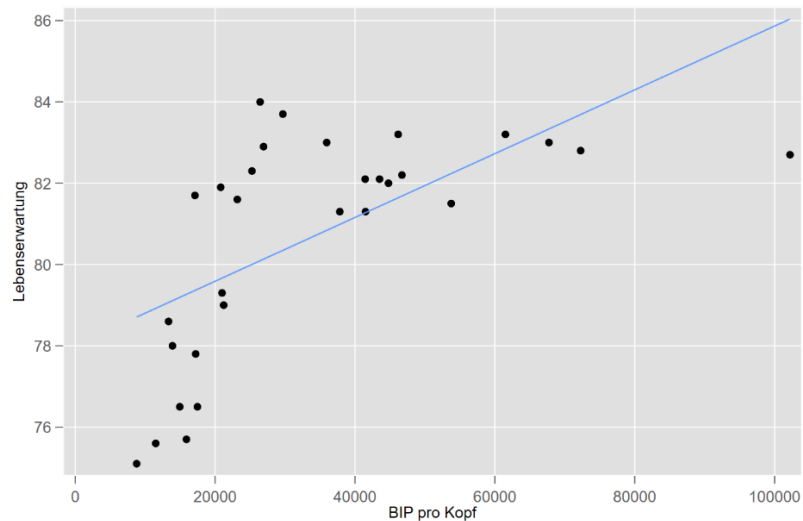
Abbildung 2: Keine Korrelation zwischen Lebenserwartung und dem Nanny State Index Score



Die Frage ist jedoch, ob auch dann noch keine signifikante Korrelation besteht, wenn man für relevante Parameter im Model inkludiert. Deshalb ist es sinnvoll, mittels Kontrollvariablen für

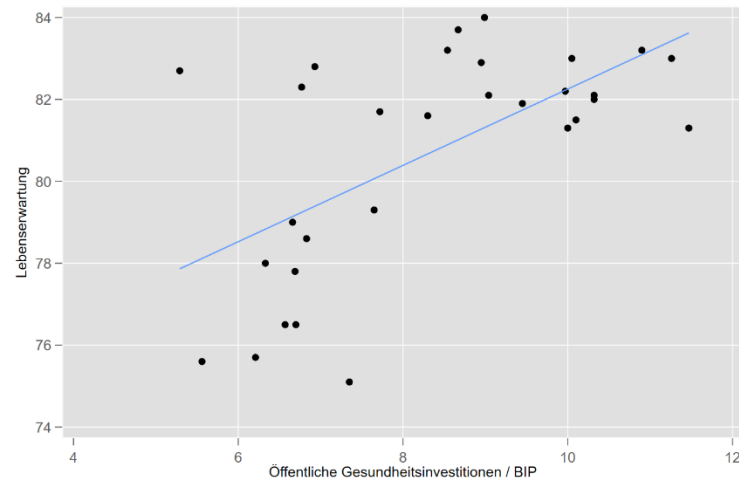
beobachtbare Heterogenität zwischen den europäischen Ländern zu kontrollieren. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf eines Landes ist beispielsweise sehr stark mit der Lebenserwartung des Landes korreliert und scheint deshalb relevant für die Analyse (Abbildung 3). Um für die unterschiedliche Wirtschaftskraft den europäischen Ländern zu kontrollieren, wird deshalb das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner als Kontrollvariable verwendet.

Abbildung 3: Korrelation zwischen Lebenserwartung und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf



Des Weiteren ist es sinnvoll, für die länderspezifischen Unterschiede im Gesundheitssystem zu kontrollieren. Insbesondere die öffentlichen Investitionen in das Gesundheitssystem variieren stark im europäischen Kontext und reflektieren somit auch den unterschiedlichen institutionellen Mix aus staatlichen und privaten Akteuren im Gesundheitswesen (Abbildung 4). Als Kontrollvariable wird deshalb die öffentlichen Investitionen in das Gesundheitssystem als prozentualer Anteil am BIP verwendet.

Abbildung 4: Korrelation zwischen Lebenserwartung und öffentlichen Investitionen in das Gesundheitssystem



Setzt man die soeben beschriebenen Variablen in die Standardgleichung des linearen OLS-Models, so erhält man folgende Gleichung.

$$LE_{c,2019} = \alpha + \beta_1 NSI_{c,2021} + \beta_2 BPI_{c,2019} + \beta_3 Hlth_Exp_{c,2018} + \varepsilon$$

$LE_{c,2019}$ beschreibt die Lebenserwartung in Land c im Jahr 2019, $NSI_{c,2021}$ den Wert des Nanny State Index für Land c im Jahr 2019, $BPI_{c,2019}$ das Bruttoinlandsprodukt des Landes c im Jahr 2019 und $Hlth_Exp_{c,2018}$ beschreibt die öffentlichen Investitionen in das Gesundheitssystem in Land c im Jahr 2018. Alle Daten beziehen sich auf die aktuellen Daten von Eurostat, dem statistischen Amt der Europäischen Union. Um Heteroskedastizität im Model auszuschließen, werden ausschließlich robuste Standardfehler im Model verwendet.

Tabelle 1: Ergebnisse der OLS-Regression

Variablen	Lebenserwartung			
	(1) Model 1	(2) Model 2	(3) Model 3	(4) Model 4
NSI Wert	-0.0585 (0.0529)			-0.0309 (0.0304)
BIP Pro Kopf		7.85e-05*** (2.23e-05)		6.33e-05*** (1.10e-05)
Gesundheitsinvestitionen			0.932*** (0.247)	0.704*** (0.144)
Constant	82.33*** (1.458)	78.02*** (0.932)	72.93*** (2.324)	73.54*** (1.674)
Observations	30	30	30	30
Adjusted R-squared	0.013	0.363	0.353	0.575

Robuste Standardfehler in Klammern

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Wie die OLS-Regression ergibt, beeinflussen paternalistische Lifestyle-Regulierungen auch dann die Lebenserwartungen nicht, wenn man für die Investitionen ins Gesundheitssystem und das BIP pro Kopf kontrolliert. Wie bereits in den Abbildungen 2 und 3 dargelegt, sind das BIP pro Kopf und die Gesundheitsinvestitionen signifikante Determinanten der Lebenserwartung. Insbesondere der Koeffizient für öffentliche Gesundheitsinvestitionen ist besonders hoch: Eine 1 p.p. Erhöhung der öffentlichen Investitionen ins Gesundheitssystem führt durchschnittlich zu einer circa 8-monatigen Erhöhung der Lebenserwartung. Das R^2 in Model 4 ist mit 0,575 ziemlich groß. Das bedeutet, dass man circa der Hälfte der Variation in der Lebenserwartung durch das generelle Wohlstandsniveau und die öffentlichen Investitionen in das Gesundheitssystem erklären kann.

An dieser Stelle ist es wichtig, auf mögliche Endogenitätsprobleme innerhalb des Modells hinzuweisen. Zum einen könnte das Model endogen sein, da zwischen der Lebenserwartung und dem Score im Nanny State Index 2021 eine umgekehrte Kausalität bestehen könnte. Auch wenn paternalistische Regulierungen keinen Einfluss auf die Lebenserwartung zu haben scheinen, könnte es dennoch sein, dass Staaten mit einer höheren oder niedrigeren Lebenserwartung eher paternalistische Lifestyle-Regulierungen ergreifen. Ein Robustes-Check ergibt jedoch, dass die Lebenserwartung ebenfalls kein signifikanter Schätzer für den Nanny State Index Score ist und somit auch keine signifikante umgekehrte Kausalität besteht.

Zusammenfassung

In der vorliegenden Analyse wurde anhand des Nanny State Index 2021 die Wirksamkeit von paternalistischen Regulierungen im europäischen Kontext untersucht. Sowohl die theoretischen Überlegungen als auch die Ergebnisse der Analyse spreche dafür, dass paternalistische Regulierungen im europäischen Kontext nicht zwangsläufig zu einem besseren Gesundheitszustand der Bürger führen. Vielmehr sind ein höheres allgemeines Wohlstandsniveau sowie eine bessere öffentliche Finanzierung des Gesundheitssystem Determinanten einer höheren Lebenserwartung. Anstatt die Konsumentenfreiheit weiter einzuschränken und verantwortungsbewussten Konsum zu bestrafen, sollte sich die Politik auf die Aufklärung und Prävention von gefährlichem und schädlichem Konsum von Genussmitteln fokussieren. Der bewusste und aufgeklärte Konsument ist selbst in der Lage, die Risiken seines Konsums abzuschätzen und verantwortungsbewusst zu handeln. Einen Staat als Kindermädchen, der den unmündigen Bürgern zu vermeintlich guten Entscheidern erzieht, braucht es nicht.

Literatur

Alasdair, G. (2016). Implications of a Sugar Tax in New Zealand: Incidence and Effectiveness, *New Zealand Treasury Working Paper*, 16(9), 1-27.

Dubois P., Griffith R. & O’Connell, M. (2018). The Effects of Banning Advertising in Junk Food Markets. *The Review of Economic Studies*, 85(1), 396–436.

Duffy, J. and Snowdon, C. (2014): Punishing the Majority: The flawed theory behind alcohol control policies. Current Controversies No. 49 London: Institute of Economic Affairs.

Guindon, E. G., Paraje, G. R. & Chaloupka, F. J. (2018). The impact of Prices and Taxes on the Use of Tobacco Products in Latin America and the Caribbean. *American Journal of Public Health*, 108(6), 492-502.

Hirono, K. & Smith, K. E. (2018). Australia’s \$40 per pack cigarette tax plans: the need to consider equity. *Tobacco Control*, 27, 229-233.

Nelson, J. (2010): Alcohol advertising bans, consumption and control policies in seventeen OECD countries, 1975–2000. *Applied Economics* 42(7): 870–926.

Simmons, R.; Yonk, R.; Thomas, D. (2011): Bootleggers, Baptists, and Political Entrepreneurs – Key Players in the Rational Game and Morality of Regulatory Politics. *The Independent Review* 15(3): 367-381.

Smith, L. and Foxcroft, D. (2009): The effect of alcohol advertising, marketing and portrayal on drinking behavior in young people: Systematic review of prospective cohort studies. *BMC Public Health* 9(1): 51

Thornton, M. (1991): Alcohol Prohibition Was a Failure. *Cato Policy Analysis* 157.

World Health Organisation (2020) *Working document for development of an action plan to strengthen implementation of the Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol*. 14 November.

Underwood, D., Sizhong, S. & Welters, R. A. M. H. M. (2020). The effectiveness of plain packaging in discouraging tobacco consumption in Australia. *Nature Human Behaviour*, 4, 1273-1284.

World Health Organisation (WHO) (2020). Working Document for development of an action plan to strengthen implementation of the global strategy to reduce the harmful use of alcohol. Retrieved from: https://www.who.int/docs/default-source/alcohol/action-plan-for-web-working-document-for-action-plan.pdf?sfvrsn=1754d27a_0

Yandle, B. (1983): Bootleggers and Baptists: the education of a regulatory economist”. *Regulation* 7 (3): 12-16