

Ökonomische Instrumente zur Förderung der Prävention¹

R. Leu²

«Men as a rule find it easier to depend on healers than to attempt the more difficult task of living wisely» [3]. Lebensstil und -gewohnheiten gelten heute als wichtigste beeinflussbare Determinante der Volksgesundheit. Es ist daher naheliegend, dass man versucht, gesundheitsfreundliches (präventives) Verhalten über finanzielle Anreize zu fördern.

Die klassischen ökonomischen Instrumente staatlicher Interventionen zur Beeinflussung individueller Verhaltensweisen sind spezielle Abgaben auf der einen, Subventionen auf der anderen Seite. Abgaben sollen unerwünschtes Verhalten reduzieren, Subventionen erwünschtes Verhalten fördern. Abgaben können formal in die Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen usw. gekleidet sein. Dabei kann zwischen Lenkungs- und Kausalabgaben unterschieden werden.

Lenkungsabgaben

Unter Lenkungsabgaben werden jene «voraussetzungslosen Zwangszahlungen verstanden, die ausschliesslich oder ganz überwiegend dazu bestimmt sind, das Verhalten einer Gruppe von Individuen in einem bestimmten, vom Staat gewünschten Sinne zu beeinflussen» [2]. Als mögliche Einsatzformen werden in der Literatur Steuern zur Lenkung von Konsum und Produktion, Reklamesteuern, Steuern zur Beeinflussung der Konjunktur, der Aussenwirtschaftsbeziehungen sowie von Bevölkerungswachstum und -struktur diskutiert; in unserem Falle dürfte die Besteuerung des Suchtmittelkonsums und der Suchtmittelreklame im Vordergrund stehen.

Lenkungssteuern beinhalten ein staatliches Unwerturteil. Sie wirken sich subjektiv diskriminierend aus, indem sie dieses Unwerturteil gezielt in Kosten für die betreffende Handlungseinheit umformen, deren Verhalten beeinflusst werden soll. Fiskalische Motive spielen bei der echten Lenkungssteuer keine Rolle: je besser sie ihr Ziel erreicht, desto geringer ist das Steueraufkommen. Als Einnahmequelle des Staates ist sie daher «self-defeating». Die abgeschöpften Zahlungsmittel werden sinnvollerweise zur Finanzierung von Massnahmen verwendet, die flankierend in die gleiche Richtung wirken wie die Lenkungssteuer selbst.

Kausalabgaben

Der moderne Wohlfahrtsstaat ist unter anderem durch ein hohes Mass an Interdependenzen gekennzeichnet. Dies hat zur Folge, dass die Kosten des Handelns einzelner Individuen oder Gruppen von Individuen oft teilweise oder ganz auf Dritte oder die Allgemeinheit überwälzt werden. Es entsteht eine Divergenz zwischen den privaten Kosten des (der) Handelnden und den gesamten Kosten für die Gesellschaft. Die Differenz zwischen privaten und gesellschaftlichen Kosten bezeichnet man als soziale oder externe Kosten, extern eben, weil sie das Budget des Verursachers nicht belasten.

Kausalabgaben werden erhoben, um Unterschiede zwischen privaten und gesellschaftlichen Kosten zu beseitigen. Im Vordergrund steht hier die Sozialkostensteuer. Sie wird insbesondere im Zusammenhang mit dem Umweltschutz und – wiederum – dem Suchtmittelkonsum diskutiert. Der Steuersatz wird dabei so festgelegt, dass der Steuerertrag gerade den sozialen Kosten entspricht.

Die Sozialkostensteuer ist irgendwo in der Mitte zwischen echten Steuern und Lenkungssteuern einzuordnen [5]. Analog zu den Steuern wird sie in erster Linie fiskalisch begründet und dient der Einnahmenbeschaffung des Staates. Die Besteuerung erfolgt nach dem Verursacherprinzip. Es ist zwar möglich, dass auch von der Sozialkostensteuer ein Lenkungseffekt ausgeht. Dies ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn die sozialen Kosten der besteuerten Aktivität gross sind und der Steuersatz damit relativ hoch ausfällt. Ob sich ein – als Nebenwirkung durchaus erwünschter – Lenkungseffekt einstellt, ist für den Zielerreichungsgrad der Sozialkostensteuer aber grundsätzlich ohne Bedeutung [4]. Hauptsache ist, dass der Steuerertrag die sozialen Kosten deckt. Das Verursacherprinzip präjudiziert auch die Verwendung des Steuerertrages: er ist zweckgebunden für die Kompensation der Geschädigten einzusetzen.

Lenkungs- vs. Sozialkostensteuer

Die Sozialkostensteuer ist eine marktconforme Massnahme; sie soll lediglich ein Versagen des Marktmechanismus korrigieren. Das besteuerte Verhalten wird toleriert, wenn und solange der Verursacher die vollen gesellschaftlichen Kosten seines Handelns (Unterlassens) trägt. Die Lenkungssteuer dagegen stellt einen dirigistischen Eingriff dar. Das unerwünschte Verhalten wird so lange besteuert, bis es sich im angestrebten Ausmass reduziert. Im Extremfall ist die Höhe des Steuersatzes prohibitiv; die Lenkungssteuer entspricht dann einem Verbot.

¹ Referat für die Arbeitsgruppe «Ökonomische Steuerung» der Tagung des Forum Davos 78: Grenzen der Medizin III: Prävention und ihre Möglichkeiten

² Dr. rer. pol., Institut für Sozialwissenschaften der Universität Basel, Petersgraben 29, 4051 Basel

Subventionen

Bei den Subventionen handelt es sich um ein altes Instrument der Wirtschaftspolitik, das sich bis in die Antike zurückverfolgen lässt. Subventionen sind Sonderunterstützungen, die ohne marktgerechtes Entgelt an Empfänger mit im Prinzip beliebiger Rechtsnatur ausgeschüttet werden und diese zu einem bestimmten Verhalten veranlassen sollen. Sie werden häufig mit Verwendungs- und/oder Verhaltensaufgaben gekoppelt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass sich die Subvention im gewünschten Sinne auswirkt [1].

Genau wie Lenkungs- und Kausalabgaben können Subventionen in vielfältiger Weise zur Unterstützung präventiven Verhaltens – über die Beeinflussung der Preisstruktur (Prämien- und Tarifstruktur usw.) – eingesetzt werden. Sie können aber auch direkt an Haushalte oder bestimmte Individuen ausgerichtet werden. In Finnland, Österreich und der DDR zum Beispiel wird die regelmässige Inanspruchnahme der Schwangeren- und Säuglingsfürsorge mit der Auszahlung einer Prämie honoriert. Die Reduktion der Säuglingssterblichkeit in der DDR – verglichen mit der BRD – wird nicht zuletzt dieser Massnahme zugeschrieben [6].

Literatur

- [1] *Andel, N.*, Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen 1970.
- [2] *Böckli, P.*, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern. Basel/Stuttgart 1975.
- [3] *Dubos, R.*, *The Mirage of Health: Utopias, Progress and Biological Change*. Doubleday, New York 1961.
- [4] *Frey, R. L.*, Lenkungs- und Kausalabgaben in der Finanzwissenschaft. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 78, 1977/49.
- [5] *Leu, R., Lutz, P.*, Ökonomische Aspekte des Alkoholkonsums in der Schweiz. Zürich (Schulthess) 1977.
- [6] *Leu, R.*, Ansätze zur empirischen Messung der relativen Effizienz von Gesundheitssystemen. Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 3, 1978, 479.

Zusammenfassung

Die klassischen ökonomischen Instrumente zur Beeinflussung individuellen Verhaltens sind Lenkungs- und Kausalabgaben sowie Subventionen. Lenkungsabgaben sind voraussetzungslose Zwangszahlungen, die ausschliesslich dazu bestimmt sind, das Verhalten einer Gruppe von Individuen in einem vom Staat gewünschten Sinne zu beeinflussen. Kausalabgaben werden erhoben, um Unterschiede zwischen privaten und gesellschaftlichen Kosten (z.B. beim Rauchen) zu beseitigen. Im Vordergrund steht dabei die Sozialkostensteuer. Subventionen schliesslich sind Sonderunterstützungen, die den Empfänger zu einem bestimmten Verhalten veranlassen sollen. Sie können – wie Lenkungs- und Kausalabgaben – über die Beeinflussung der Preisstruktur in vielfältiger Weise zur Unterstützung präventiven Verhaltens eingesetzt werden.

Résumé

Instrumentes économiques d'encouragement de la prévention

Les instruments économiques classiques destinés à influencer le comportement individuel sont les taxes d'orientation et les taxes «causales», ainsi que les subventions. Les taxes d'orientation sont perçues obligatoirement sans condition, uniquement pour influencer le comportement d'un groupe d'individus dans le sens souhaité par l'Etat. Le prélèvement de taxes «causales» répond au désir d'éliminer les différences entre les coûts privés et les charges publiques (dans le cas des fumeurs par exemple). Au premier plan de ce genre de prélèvement on trouve l'impôt destiné à financer les charges sociales. Les subventions enfin constituent des actions de soutien particulières qui doivent amener le bénéficiaire à adopter une attitude déterminée. Au même titre que les taxes d'orientation et les taxes «causales», elles peuvent servir à influencer de diverses façons sur la structure des prix pour encourager l'adoption d'un comportement préventif.

Summary

Economic instruments for promoting prevention

The classical economic instruments for influencing individual behaviour are regulatory and sumptuary taxes as well as subsidies. Regulatory taxes are forced payments, which are fixed exclusively to influence a group of individuals in the manner required by the government. Sumptuary taxes are levied in order to eliminate differences between private and societal costs (e.g. with smoking). Here the externality tax takes first place. Subsidies, finally, are a special aid, which should motivate the recipient to behave in a certain way. They can—in the same way as regulatory and sumptuary taxes—, by influencing the price structure, be employed in various ways to patronize preventative behaviour.