

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 08/2017

01. August 2017

Bessere Entscheidungen mit weniger Informationen? Gute Verbraucherschutzpolitik sieht anders aus

Von Rebekka Rehm

Rauchen ist schädlich, keine Frage. Es lohnt sich in vielerlei Hinsicht, eher früher als später damit aufzuhören. Tabakerzeugnisse unterliegen dementsprechend einer ausgeprägten Regulierung. Unter anderem muss die Kennzeichnung der Verpackungen von Zigaretten und ähnlichen Produkten vielen Vorschriften gerecht werden. Das ist beim Blick auf eine Zigarettenschachtel leicht erkennbar. Die Mengen bestimmter Bestandteile des Rauchs, die bislang ausgewiesen werden mussten, dürfen inzwischen nicht mehr aufgedruckt werden. Es wäre bedenklich, wenn dies den Anfang einer Verbraucherschutzpolitik darstellen würde, die systematisch auf dem Verbot objektiver Informationen beruht.

Das Informationsverbot soll vor Fehleinschätzungen der Gesundheitsfolgen des Rauchens schützen.

Das Tabakerzeugnisgesetz ist im vergangenen Jahr in Kraft getreten. Es stellt die Umsetzung einer Europäischen Richtlinie in deutsches Recht dar, die unter anderem die Herstellung, Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen regelt. Neben verschiedenen Kennzeichnungspflichten, wie der Vorgabe, „Schockbilder“ aufzudrucken, ergeben sich aus dem Gesetz auch Kennzeichnungsverbote. Unter anderem dürfen gemäß § 18 Absatz 3 Satz 1 des Tabakerzeugnisgesetzes keine Angaben über den Nikotin-, Teer- und Kohlenmonoxid-Gehalt von Tabakerzeugnissen mehr auf die Verpackungen gedruckt werden. Das gleiche gilt für werbliche Informationen, in denen diese Werte ebenfalls nicht mehr vorkommen dürfen.

Gewidmet ist § 18 des Tabakerzeugnisgesetzes dem Schutz vor Täuschung. Begründet wird das genannte Verbot allerdings nicht damit, dass die Werte bislang nicht wahrheitsgemäß angegeben worden seien. Vielmehr begründen die Europäische Kommission und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit die Änderung damit, dass Verbraucher dazu neigen würden, Nikotin-, Teer- und Kohlenmonoxid-Werte falsch zu interpretieren: Wenn für bestimmte Zigaretten niedrigere Werte ausgewiesen werden, würde dies vielen Konsumenten suggerieren, die Zigaretten wären weniger gesundheitsschädlich als solche mit hohen Werten. Das

Verbot solle der Vermeidung dieses Trugschlusses dienen.

Viele Raucher sind der Meinung, dass die Informationen über den Nikotin-, Teer- und Kohlenmonoxid-Gehalt durchaus einen Mehrwert haben – beispielsweise erlauben die Angaben, den Geschmack einer Zigarette und das Gefühl beim Rauchen, also die Qualität des Raucherlebnisses, vor der Entscheidung für eine Marke bzw. Sorte besser einzuschätzen. Dementsprechend beklagt auch die Zigarettenindustrie das Verbot.

Zweifellos gibt es weiterhin Möglichkeiten, die Informationen in Erfahrung zu bringen – online sind die Werte beispielsweise recht schnell auffindbar. Interessanterweise sind sie nach wie vor auch auf der Seite des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft abrufbar. Die Informationen müssen den zuständigen Behörden von den Herstellern beziehungsweise Importeuren der Tabakerzeugnisse zur Verfügung gestellt werden. Konsistent ist die Veröffentlichung der an anderen Stellen verbotenen Informationen nicht.

So oder so erscheint die Lage, in die Raucher durch das Verbot gebracht wurden, nicht allzu dramatisch und auch das Mitleid mit der Zigarettenindustrie hält sich in Grenzen. Problematisch wäre allerdings, wenn hier der Anfang einer Verbraucherschutzpolitik zu beobachten wäre, die von der Vorstellung Abstand nimmt, dass Bürger in der Lage sind, Entscheidungen in ihrem eigenen Sinne zu treffen.

Verbraucherschutzpolitik sollte zu einer besseren Informationslage beitragen...

Der Wert von Informationen ist individuell unterschiedlich. Individuen berücksichtigen üblicherweise nicht alle Informationen, die für ihre Entscheidungen relevant sein könnten. Stattdessen wird der vermutete Wert einer Information mit den Kosten ihrer Beschaffung und Verarbeitung abgewogen. Entsprechend wägen auch die Anbieter von Produkten ab, welche Informationen es lohnt, zur Verfügung zu stellen. Wenn die Anbieter einen Anreiz haben, Informationen nicht wahrheitsgemäß zur Verfügung zu stellen, beziehungsweise Informationen, die für die Konsumenten wichtig sind, nicht glaubhaft vermittelt werden können, können Verbraucherschutzpolitische Maßnahmen sinnvoll sein. Sie können in solchen Fällen helfen, Konsumenten vor Fehlinformationen zu schützen.

...anstatt den Konsumenten wahrheitsgemäße Informationen vorzuenthalten.

Das Verbot von wahrheitsgemäßen Informationen beruht demgegenüber auf einem völlig anderen Konsumentenbild – nämlich auf der Vorstellung von Konsumenten, die den Gehalt von Informationen nicht richtig beurteilen können. Tatsächlich ist keinesfalls ausgeschlossen, dass der eine oder andere den Informationsgehalt einer bestimmten Angabe unter- oder überschätzt. Was es allerdings bedeuten würde, wenn es Aufgabe der Verbraucherschutzpolitik wäre, das zu verhindern, lässt sich in mehrerlei Hinsicht verdeutlichen.

Informationspflichten oder -verbote erfordern bei staatlichen Stellen zum einen gesichertes Wissen über die Wirkung bestimmter Inhaltsstoffe und zum anderen Kenntnis über die Folgen der Vorgaben. Dass dies keineswegs trivial ist, lässt sich nicht zuletzt daran erkennen, dass der Aufdruck der Nikotin-, Teer- und Kohlenmonoxid-Werte bislang Pflicht war. Zigarettenpackungen und -werbungen mussten mit diesen Informationen versehen werden. Damit sie nicht übersehen wurden, war auch geregelt, welche Größe der Aufdruck mindestens haben musste. Bislang herrschte also die Überzeugung, dass Konsumenten vor dem Fehlen dieser Informationen geschützt werden müssten.

Dass eine solche Informationspflicht spätestens dann aufgehoben wird, wenn erkennbar wird, dass die zugrundeliegende Überzeugung wissenschaftlichen Erkenntnissen nicht standhält, ist richtig. Falsch ist allerdings, sie in ein Verbot umzuwandeln. Mit einem Verbot wird der Wert außer Acht gelassen, den der Einzelne der Information gegebenenfalls beimisst. Wie hoch dieser Wert ist, können politische Entscheidungsträger nicht beurteilen. Darin liegt das eigentliche Kernproblem von Informationsverboten: Es ist per se unmöglich, den Wert von Informationen objektiv zu bestimmen.

Schöne neue Welt der Informationsverbote?

Deutlich wird die Tragweite von Informationsverboten, wenn man die Entwicklung fortspinnt. Angenommen, es würden bald alle Informationen verboten, die möglicherweise von dem ein oder anderen fehlinterpretiert werden. Dann wären wohl kaum noch Informationen überhaupt erlaubt:

Die Angabe „Made in Germany“ gilt vielen als Qualitätssiegel und dennoch ist natürlich nicht gewährleistet, dass deutsche Produkte denen ausländischer Konkurrenten systematisch überlegen sind. Sollten Herkunftsbezeichnungen also verboten werden? Auch fettarme Produkte

können insbesondere je nach Zuckergehalt sehr viele Kalorien enthalten, dennoch dürfte ein niedriger Fettgehalt vielen Konsumenten suggerieren, es handle sich um ein weniger kalorienhaltiges Produkt. Sollten Informationen über den Fettgehalt verboten werden? Die Gluten- oder Laktose-Freiheit von Produkten wird unter Umständen auch von denjenigen positiv bewertet, die keine Unverträglichkeiten haben und möglicherweise sogar allergisch auf Ersatzzutaten reagieren könnten. Sollten entsprechende Angaben untersagt werden?

Nicht nur Produktinformationen werden häufig fehlinterpretiert. Selbst methodisch einwandfreie Statistiken sorgen regelmäßig für falsche Interpretationen. So werden Korrelationen oft für Kausalitäten gehalten. Bessere Erklärungen betroffener Zusammenhänge sind wünschenswert. Ein Verbot der Informationen ist es offensichtlich nicht.

Fazit

Niemand fordert grundsätzlich ein solches Verbot. Außerdem lässt sich nicht bestreiten, dass Unternehmen durchaus in einigen Fällen den Anreiz haben, bewusst Fehlinformationen zu verbreiten. Die Grenze zwischen wahrheitsgemäßer Informationsbreitstellung und einer tatsächlich stattfindenden Täuschung muss im Einzelfall gezogen und ihre Überschreitung gegebenenfalls sanktioniert werden.

Beachtenswert ist der vorliegende Fall vor allem deshalb, weil hier die Verbraucherschutzpolitik eine Grenze überschritten hat: Durch das Verbot, objektiv überprüfbare Werte anzugeben, wird den Konsumenten ihre Entscheidungssouveränität abgesprochen. Dem Umstand, dass Angaben möglicherweise fehlinterpretiert werden, sollte auf keinen Fall mit Verboten, sondern höchstens – wenn er nicht hinnehmbar erscheint – durch aufklärende Maßnahmen begegnet werden.

Die Vorstellung von souveränen Bürgern ist entscheidend für unser Wirtschaftsleben und für unsere demokratische Grundordnung. Die Legitimation politischer Entscheidungen beruht auf individuellen Wahlentscheidungen. Wenn von der Überzeugung Abstand genommen wird, dass die Bürger in der Lage sind, diese in ihrem eigenen Sinne zu treffen, öffnen sich nicht nur Einfallstore für verschiedenste freiheitsbeschränkende Ideen. Auch wird dadurch die Legitimation politischer Entscheidungen an sich geschwächt. Eine Verbraucherschutzpolitik, die auf Informationsverboten beruht, sollte deshalb konsequent abgelehnt werden.

8.739 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autorin, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autorin zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autorin.

Rebekka Rehm ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel.: 0221-470 5349 oder E-Mail: rebekka.rehm@wiso.uni-koeln.de