

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 7/2007

3. Juli 2007

Zwei Herzen schlagen, ach, in meiner Brust – Zum Rauchverbot in gastronomischen Betrieben

Von Janina Jänsch

Nun ist es endlich soweit. Das Rauchverbot ist – mit Ausnahmen – beschlossene Sache. Ab dem kommenden Jahr ist das Rauchen in allen öffentlichen Einrichtungen, Gesundheits- und Sozialeinrichtungen, Erziehungs-, Bildungs- und Sporteinrichtungen, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, Flughäfen und auch in allen Gaststätten verboten. Laut Nichtrauchererschutzgesetz (NRSRG) des Landes Nordrhein-Westfalen liegt die Begründung im Schutz vor dem Passivrauchen. „Das NRSRG NRW soll nicht rauchende Personen vor den durch passives Rauchen bedingten gesundheitlichen Beeinträchtigungen schützen.“

Im Gesetz selbst klingt eine gewisse Hilflosigkeit des Nichtrauchers durch, der sich nicht gegen die Raucher durchsetzen kann und deshalb durch ein Gesetz geschützt werden muss. Vor dem Hintergrund, dass lediglich ein Viertel der deutschen Bevölkerung (ab 15 Jahren) raucht, ist dies sehr verwunderlich. Laut einer Umfrage des Deutschen Krebsforschungszentrums wünschen sich zwei Drittel der deutschen Bevölkerung ein Rauchverbot in Gaststätten. Wenn dies der Fall sein sollte, stellt sich die Frage, warum sich der Markt auf diese Nachfrage bisher nicht eingestellt hat. An dieser Stelle wird allzu häufig das Bild eines Rauchers gezeichnet, der seine nichtrauchenden Freunde nötigt, dorthin zu gehen, wo er seiner Sucht rücksichtslos frönen kann. Insofern hat die Diskussion um das Rauchverbot schon fast missionarische Züge angenommen.

Ökonomische Gründe für Verbot: Externe Effekte?

Auch unter Rauchern besteht kein Zweifel darüber, dass Passivrauchen gesundheitsschädlich ist. In der Ordnungspolitik spricht man von negativen externen Effekten. Hierbei fällt der Tabakkonsum auf Grund nicht berücksichtigter Nutzeneinbußen oder Kostensteigerung der Nichtraucher aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive zu hoch aus. Es wird das gesamtwirtschaftlich effiziente Ergebnis verfehlt. Durch eine Internalisierung wird erreicht, dass der Raucher seine Effekte auf den Nichtraucher in seine Kosten-Nutzen-Abwägung einbezieht. Eine

solche Internalisierung ist beispielsweise durch die Pigou-Steuer zu erreichen. Ob die Tabaksteuer eine solche darstellt und ob durch sie eine (Teil-) Internalisierung erreicht wird, ist fraglich. Ein Verbot stellt allerdings die härteste Maßnahme dar und ist nur in Ausnahmefällen gerechtfertigt.

Eine Vermeidung der externen Kosten wäre schon dadurch erreicht, indem man dem Nichtraucher eine Ausweichmöglichkeit bzw. eine Alternative bietet. Auf den Gaststättenbereich bezogen würde dies einem Angebot von Raucher- und Nichtraucherlokalen entsprechen. So hat der Nichtraucher die Möglichkeit auf eine rauchfreie Umgebung und es werden weder die Freiheiten des Nichtrauchers noch des Rauchers eingeschränkt. Idealerweise bilden sich diese rauchfreien Gaststätten auf Grund der Nachfrage ohne staatlichen Eingriff heraus. Sind die Präferenzen des Nichtrauchers hinsichtlich rauchfreier Lokale wirklich so groß, kann seine Entscheidung nicht durch den Raucher beeinflusst werden. Ein absolutes Rauchverbot in Gaststätten ist aus dem Argument der externen Effekte also nicht eindeutig herzuleiten. Die Ausnahmeregelungen des Landes Nordrhein-Westfalens machen das Gesetz nicht besser. Ganz im Gegenteil, die Widersprüche werden nur noch offensichtlicher: Aus welchem Grund darf man z.B. Nichtrauchern auf Volksfesten den Zigarettenqualm zutrauen?

Meritorik als Grund für ein Verbot?

Wenn man Zeitungsberichte und Fernsehinterviews aufmerksam verfolgt, kommt die Vermutung auf, dass es nicht nur um den Schutz vor Passivrauchen geht. So lässt beispielsweise Marion Caspers-Merk, die parlamentarische Staatssekretärin im Bundesgesundheitsministerium, verlauten: „Nichtrauchen soll in Deutschland der Normalfall werden.“ (Spiegel Online vom 25. Mai 2007). Auf der Website des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) ist zu lesen: „Die Verringerung des Tabakkonsums und ein möglichst umfassender Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens sind vordringliche gesundheitspolitische Ziele, die von der Bundesregierung mit aufeinander abgestimmten präventiven, gesetzlichen und strukturellen Maßnahmen verfolgt werden.“ Es geht hier um ein klares Werturteil des Gesetzgebers gegen das Rauchen, aus dem politische Eingriffe gerechtfertigt werden. Dass sich die Bundesregierung hierbei auf wackeligen Boden begibt, scheint ihr sehr wohl bewusst. Sie umgeht Erklärungsnot, in dem sie ihre Maßnahmen

unter dem Deckmantel des Nichtraucherschutzes auf den Weg bringt.

Ein staatlicher Eingriff in einen Markt, der sich weder durch die Korrektur von Marktversagen noch durch Verteilungsziele rechtfertigen lässt, wird in der ökonomischen Literatur als Meritorik bezeichnet. Meritorische Güter sind Güter, die nach Meinung einer Entscheidungselite gefördert werden sollen, da die Bürger davon nach den unergründlichen Maßstäben der Entscheider „zu wenig“ nachfragen. Es gibt zahlreiche Beispiele wie Bildung, Kultur oder Bücher.

Tabak fällt dagegen unter die demeritorischen Güter. Das sind Güter, die nach Einschätzung einer Entscheidungselite „zu viel“ konsumiert werden. In den sechziger Jahren von Richard Abel Musgrave erstmals beschrieben, ist sich die Wissenschaft nach langen Debatten heute darüber einig, dass meritorische Eingriffe weder mit dem Konzept des methodologischen Individualismus noch mit der Konsumentensouveränität zu vereinbaren sind. Aus ordnungspolitischer Perspektive können meritorische Motive daher keine akzeptable Begründung für staatliche Eingriffe darstellen.

Problematisch ist vor allem die Frage, wo bei meritorischen Eingriffen die Grenze gezogen werden sollte. Diese Grenzen werden durch die Entscheidungselite willkürlich gesetzt. Solange man mit der Entscheidungselite einer Meinung ist, mag man sich zurücklehnen, aber schon bei der Diskussion um ein Rauchverbot in Autos - wie es im Februar diesen Jahres diskutiert wurde - fühlt so mancher Befürworter des Rauchverbots eine Grenze überschritten. Zöge man den Schutz vor dem (Passiv-) Rauchen konsequent durch, liefe dies auf ein Verbot in den eigenen vier Wänden, auf der Straße und so auf ein komplettes Verbot hinaus.

Vor dem Hintergrund, dass durch Alkohol und Tabak deutlich mehr Menschen sterben als durch illegale Drogen ist ein Verbot – folgt man der Argumentation der Bundesregierung – nicht abwegig. Dass Alkohol nicht so starke negative Externalitäten hervorruft wie Tabak ist zweifellos richtig. Bei Suchtstoffen wie Kokain oder Heroin scheinen der Suchtfaktor und die Gesundheitsgefährdung allerdings für ein Verbot auszureichen.

Widersprüchlichkeiten der politischen Maßnahmen

Dies ist weder als Plädoyer für noch gegen ein Verbot zu verstehen. Es soll lediglich die Problematik verdeutlicht werden, die bei politischen Eingriffen aufgrund von Meritorik entstehen. Widersprüchlich sind die politischen Maßnahmen allemal. So wird auf der Website des Bundesministeriums für Gesundheit die Anhebung der Tabaksteuer unter dem Titel „Preissignale helfen bei der Tabakentwöhnung“ beschrieben. Dieses Preissignal entspricht einer langsamen Anhebung der Steuer in fünf Stufen und fünf Jahren um sage und schreibe sechs Cent pro Zigarette. Es drängt sich der Gedanke auf, dass es hier gerade nicht um Tabakentwöhnung geht. Ganz im Gegenteil, in der Kenntnis über die Preiselastizität für den Konsum von Tabak wurde darauf geachtet, dass Steuereinnahmen aus der Tabaksteuer erhalten bleiben d.h. der Konsum nicht sinkt. Durch die Tabaksteuer nimmt die Bundesregierung jährlich ungefähr 14 Milliarden Euro ein.

Eine weitere Tatsache, die der Öffentlichkeit gerne verschwiegen wird, ist die Subvention für den Tabakanbau. Jährlich fließen aus dem EU-Topf ca. 150 Mio. Euro in die Taschen der deutschen Tabakbauern. Dabei war und ist es vor allem die Europäische Union, die ein Rauchverbot vorantreiben möchte. Die Subventionen in den Tabakanbau sollen zwar bis 2009 abgeschafft werden, dennoch wird die EU den Schein der Unglaubwürdigkeit nicht los. Jahrelang wurden in Brüssel politische Maßnahmen gegen den Tabakkonsum durchgesetzt und dabei gleichzeitig Millionen von Euros in den Tabakanbau gesteckt.

Der Schutz vor dem Passivrauchen sollte dort gesetzlich sichergestellt sein, wo er wirklich notwendig ist. Generell sollte jedoch statt auf Verbote auf Prävention, Aufklärung und den freien Markt gesetzt werden. Dies hat in den letzten Jahren bereits Früchte getragen, da der Anteil der Raucher stetig gesunken ist. So ist beispielsweise der Anteil der rauchenden 12-17 Jährigen von 28 Prozent im Jahre 2001 auf 20 Prozent im Jahre 2005 gefallen. Und der Trend setzt sich fort. Dieser Weg scheint zwar der längere zu sein, dafür geht er einher mit Eigenverantwortlichkeit und Freiwilligkeit und hat so größere Chancen, auf gesellschaftliche Akzeptanz zu treffen.

8744 Zeichen

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

Dipl.-Regionalwissenschaftlerin Janina Jänsch ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Seminar für Wirtschaftspolitik der Universität zu Köln. **Kontakt:** Tel. 0221-470 2377. email: jaensch@wiso.uni-koeln.de