

Friderichs, Hans; Molitor, Bruno; Frickhöffer, Wolfgang; Mugnozza, Carlo Scarascia

Article — Digitized Version

Schutz für den Verbraucher?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Friderichs, Hans; Molitor, Bruno; Frickhöffer, Wolfgang; Mugnozza, Carlo Scarascia (1973) : Schutz für den Verbraucher?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 12, pp. 623-632

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134619>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Schutz für den Verbraucher?

In jüngster Zeit wurde in der Bundesrepublik und der EWG der Verbraucher entdeckt. Ist in unserer Marktwirtschaft eine Verbraucherschutzpolitik notwendig?

Forderung der Ordnungspolitik

Hans Friderichs, Bonn

Die Frage nach der Notwendigkeit einer Verbraucherschutzpolitik – oder, wie ich umfassender formulieren würde, einer Verbraucherpolitik – ist im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gestellt und nur von dort her zu beantworten. In der Marktwirtschaft ist den Verbraucherinteressen noch am ehesten Rechnung zu tragen. Wie ich schon an anderer Stelle zum Ausdruck gebracht habe, ist sie keine Veranstaltung zugunsten von Unternehmen, sondern zugunsten der Verbraucher. Die Wirtschaftspolitik insgesamt ist deshalb vom Verbraucher her zu konzipieren. Das macht aber eine spezielle Verbraucherpolitik nicht entbehrlich.

Bei der „Verbraucherpolitik“ geht es mir nicht vorrangig um

eine Reihe mehr oder weniger zusammenhängender Einzelmaßnahmen, sondern zunächst um ihren grundsätzlichen Standort in einer auf Erhaltung und Stärkung der Marktwirtschaft ausgerichteten Wirtschaftspolitik. Erst wenn man über diesen grundsätzlichen Standpunkt Klarheit gewonnen hat, läßt sich die Frage beantworten, was die Verbraucherpolitik leisten kann und leisten muß und welche verbraucherpolitischen Maßnahmen im einzelnen zu treffen sind.

Die marktwirtschaftliche Ordnung steht und fällt mit dem Wettbewerb, der einerseits alle Entfaltungsmöglichkeiten bietet und den Leistungsvergleich zum Wohle der Allgemeinheit anregt, andererseits aber auch verhindert – und das ist mindestens

ebenso wichtig –, daß der wirtschaftliche Erfolg einseitig einzelnen Marktpartnern zugute kommt. Die Erhaltung der Wettbewerbsordnung ist deshalb oberstes ordnungspolitisches Ziel unserer Wirtschaftspolitik, und ich glaube, wir sind darin durch die Verabschiedung der Kartellgesetznovelle ein ganzes Stück weitergekommen.

Man darf sich aber keiner Illusion hingeben. Auch das verbesserte Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wird nicht zu einem modellhaften Wettbewerb führen. Viele Prämissen sind in der Praxis nur unvollkommen erfüllt. So bestehen auf der Angebotsseite vielfach oligopolistische Marktformen, und die Anpassungsfähigkeit der Produktion an eine veränderte Nachfra-

ge ist schon aus technischen Gründen nicht immer hinreichend gegeben. Der Markt ist auch nicht so transparent, daß der Verbraucher die Vorteile des Wettbewerbs in vollem Umfange für sich nutzen kann.

Ordnungspolitische Bedeutung

Bei dieser Sachlage kommt es darauf an, durch gezielte Maßnahmen dazu beizutragen, daß der Verbraucher als aktiver Partner das Marktgeschehen mitgestaltet und damit seine Funktionen in der marktwirtschaftlichen Ordnung wahrnimmt. Dazu gehört vor allem, daß seine Rechtsstellung gegenüber den Anbietern gestärkt wird, daß er ein hinreichendes Problembewußtsein hinsichtlich seiner Bedürfnisse gewinnt und daß er die erforderlichen Informationen erhält, um seine Entscheidungen nach rationalen Gesichtspunkten treffen und am Markt durchsetzen zu können.

Ist sich der Verbraucher zum Beispiel über Qualität und Preis der Waren nicht im klaren, so kann er durch seine Kaufentscheidung nicht den leistungsfähigsten Anbieter honorieren. Das führt nicht nur zu Nachteilen für ihn selbst, sondern löst gleichzeitig Fehlentwicklungen aus, die die Lenkungsfunction des Marktes beeinträchtigen und damit der Gesamtwirtschaft Schaden zufügen.

So gesehen kommt der Verbraucherpolitik eine wesentliche ordnungspolitische Bedeutung zu, und die einzelnen verbraucherpolitischen Maßnahmen erhalten aus dieser Perspektive ihre Bedeutung und ihren Sinn.

Neue Impulse

Zu diesem ordnungspolitischen Erfordernis nach einer speziellen Verbraucherpolitik tritt das Bedürfnis nach einem Schutz des Verbrauchers vor gesundheitlichen Gefahren, die sich im

Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Produkte wie auch Produktionstechniken verstärkt ergeben. Darüber hinaus gewinnen Fragen des Umweltschutzes für den Verbraucher zunehmend an Gewicht.

Die erforderlichen Maßnahmen zum Verbraucherschutz und zur Verbraucherinformation sind, entsprechend der Komplexität des Marktgeschehens, notwendigerweise vielfältig. Schon im 1. Ver-

braucherbericht vom Oktober 1971 ist neben der allgemeinen Zielsetzung der Verbraucherpolitik ein breites Spektrum verschiedener Maßnahmen angesprochen. Mit ihren Beschlüssen zur Intensivierung der Verbraucherpolitik vom August/September 1973 hat die Bundesregierung wesentliche neue Impulse hinzugefügt. Einige dieser Maßnahmen lassen gerade von dem dargestellten grundsätzlichen ordnungspolitischen Ansatzpunkt her die Notwendigkeit einer Verbraucherpolitik besonders deutlich werden.

Allgemeine Geschäftsbedingungen

Da ist zunächst einmal die Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen zu nennen. Grundlage für die Rechtsbeziehungen zwischen Anbietern und Verbrauchern ist das Bürgerliche Gesetzbuch. Es beruht auf der Vertragsfreiheit und geht – durchaus dem modellhaften Bild des Wettbewerbs entsprechend – davon aus, daß die Parteien aufgrund freier Vereinbarung ihre Beziehungen untereinander gestalten. In seinem dispositiven Recht stellt es eine Ordnung auf, die insgesamt gesehen auch unter heutiger Sicht noch zu einem ausgewogenen Interessenausgleich führt.

Im Unterschied zur hier vorangesetzten Sachlage werden im modernen Wirtschaftsleben Vertragsbedingungen nur ganz selten noch zwischen Anbietern und Verbrauchern individuell ausgehandelt. Darüber hinaus hat es sich als nützlich erwiesen, die notwendig allgemein gehaltenen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches durch ausführlichere, auf den speziellen Vertragstypus zugeschnittene Bedingungen zu ergänzen oder zu ersetzen. Dies hat zur Herausbildung der sogenannten Allgemeinen Geschäftsbedingungen geführt, die in weiten Bereichen des Wirtschaftslebens die indivi-

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Hans Friderichs, 42, Mitglied der FDP, ist Bundesminister für Wirtschaft in Bonn.

Dr. Bruno Molitor, 46, ist ordentlicher Professor an der Jullius-Maximilians-Universität in Würzburg. Er leitet dort das Institut für Verteilungs- und Sozialpolitik.

Wolfgang Frickhöffer, 52, Dipl.-Volkswirt, führt seit 1962 den Vorsitz der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e. V. in Heidelberg.

Dr. Carlo Scarascia Mugnozza, 53, ist Vizepräsident der EG-Kommission in Brüssel. In seinen Zuständigkeitsbereich fallen Umweltpolitik, Verbraucherschutz, Verkehr sowie Presse und Information.

duell ausgehandelten Vertragsbedingungen wie auch das dispositive Recht des Bürgerlichen Gesetzbuches ersetzt haben.

Das ist, für sich genommen, ordnungspolitisch noch nicht bedenklich, weil Allgemeine Geschäftsbedingungen im Prinzip auch für den Verbraucher Vorteile haben können. In der Praxis hat sich jedoch herausgestellt, daß sie den im Bürgerlichen Gesetzbuch vorgezeichneten Interessenausgleich in aller Regel einseitig zugunsten des Anbieters verschieben und daß sich der Verbraucher ihnen praktisch nicht entziehen kann. Dadurch wird die für die Wettbewerbsordnung wesentliche Waffengleichheit der Marktpartner gestört.

Die Bundesregierung hat deshalb angekündigt, sie werde noch im Jahre 1975 den parlamentarischen Körperschaften einen Gesetzentwurf zuleiten, durch den Mißbräuche mit Allgemeinen Geschäftsbedingungen ausgeschlossen werden sollen. So sehr dabei an den Schutz und das Interesse des einzelnen Verbrauchers gedacht wird: auch hier geht es letztlich um die Wiederherstellung fairer Spielregeln für die Wettbewerbsordnung.

Novelle zum Abzahlungsgesetz

Als einen zweiten Bereich ist die Novelle zum Abzahlungsgesetz zu nennen, durch die dem Käufer ein befristetes Widerrufsrecht eingeräumt werden soll. Die Novelle hat ihren Ursprung in den Mißbräuchen, die vor allem bei Verkäufen an der Haustür und auf der Straße aufgetreten sind. Die rationale Kaufentscheidung des Verbrauchers wird hier allzu häufig durch die Überredungskünste oder gar unlautere Verkaufsmethoden des Vertreters überspielt. „Markt“ findet nicht statt. Leistung wird hier zuweilen durch eine in ihren Methoden nicht wählerische Verkaufstechnik ersetzt, und die marktregulierende Funktion der Wettbewerbs-

ordnung wird unterlaufen. Alle Erfahrungen zeigen, daß solche Fehlleistungen nur durch ein Widerrufsrecht korrigiert werden können.

Schutzgesetze können nur die Rahmenbedingungen für das Verhalten des Verbrauchers verbessern. Da es letztlich auf ihn ankommt, legt die Bundesregierung auf eine bessere Schulung und Information besonderes Gewicht. Dem Verbraucher müssen seine Stellung in der Marktwirtschaft und die mit ihr verbundenen Rechte und Pflichten bewußt gemacht und er muß dazu gehalten werden, seine Bedürfnisse in möglichst großer Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen zu reflektieren. Darüber hinaus sind ihm Entscheidungshilfen für den Einzelfall an die Hand zu geben.

Begrenzter Marktüberblick

Sicherlich kann sich der Verbraucher auch ohne solche zusätzlichen Informationen selbst einen gewissen Marktüberblick und Unterlagen für seine Kaufentscheidung verschaffen. Bei den Gegebenheiten des heutigen Marktes ist diese Möglichkeit im Regelfall jedoch so begrenzt, daß ohne zusätzliche Information eine individuell wie wettbewerbspolitisch sinnvolle Entscheidung nicht zu erwarten ist.

So kann der Verbraucher z. B. bei den einzelnen Waren die Qualität der Angebote auch anhand der vom Hersteller beigefügten Prospekte usw. nicht hinreichend beurteilen und vor allem auch untereinander nicht vergleichen. Das gilt insbesondere bei technischen Gebrauchsgütern, aber z. B. auch bei Textilien oder Möbeln und selbst bei vielen Lebensmitteln.

Schließlich hat der Verbraucher auch zumeist keine Zeit, ausreichende Preisvergleiche vorzunehmen. Verbunden mit der Schwierigkeit des Qualitätsvergleichs führt das dazu, daß er

eine sinnvolle Qualitäts-/Preisrelation der verschiedenen Angebote untereinander, die als *conditio sine qua non* einer sinnvollen Kaufentscheidung zu gelten hat, nicht hersteilen kann.

Verbesserung der Information

Der Gesetzgeber hat in einer Reihe von Bestimmungen — insbesondere im Bereich von Arzneimitteln und Lebensmitteln, aber z. B. auch generell für Fertigpackungen — bestimmte Kennzeichnungsvorschriften erlassen. Diese haben auf Teilgebieten die Information des Verbrauchers verbessert, reichen für sich allein aber nicht aus.

Ich sehe es als Aufgabe der Anbieter an, gerade bei der Wareninformation von sich aus einen merkbaren zusätzlichen Beitrag zu leisten. Die Werbung gibt kaum mehr als allgemeine Hinweise auf die Produkte. Bisweilen scheint sie sogar davon auszugehen, daß konkrete Informationen über die Ware nicht geeignet sind, die erwünschten Kaufimpulse auszulösen. Das mag verständlich sein, trägt jedoch zu der Informationslücke bei, die aus der Sicht einer der marktwirtschaftlichen Ordnung verpflichteten Wirtschaftspolitik nicht hingenommen werden kann. Ich meine, die Anbieter sollten einen verstärkten Beitrag zur Information des Verbrauchers leisten.

Die Bundesregierung hat deshalb in ihren Beschlüssen von August/September dieses Jahres die Notwendigkeit einer verbesserten Warenkennzeichnung besonders hervorgehoben und in diesem Zusammenhang vor allem auf die vom RAL-Ausschuß für Lieferbedingungen und Gütesicherung entwickelten RAL-Testate verwiesen. Ihre allgemeine Verwendung würde einen großen Schritt vorwärts in Richtung auf eine bessere Information des Verbrauchers bedeuten.

Sicherlich müssen auch die Verbraucherorganisationen ihre

Anstrengungen zur Verbraucherinformation verbessern. Die Bundesregierung hat ihrerseits die Mittelansätze in der Finanzplanung für diesen Zweck bis 1977 deutlich heraufgesetzt.

Gemeinsam mit den Ländern und den Verbraucherorganisationen wird dabei zu prüfen sein, ob

und inwieweit die bisherigen Bemühungen zur Verbraucherinformation geeignet sind, den angestrebten Zweck zu erreichen, oder ob nicht auch ganz neue Ansätze notwendig sind.

Schon dieser ausschnittsweise Überblick über einzelne Maßnahmen aus dem der Verbraucherpo-

litik zuzurechnenden Sachbereich unterstreicht von der Praxis her die zunächst aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Überlegungen gewonnene Antwort auf die mir gestellte Frage: Wir brauchen in der Tat eine Verbraucherpolitik, sie ist heute notwendiger denn je.

Ein Gebot der Stunde

Bruno Molitor, Würzburg

Gewiß sind Verbraucherinitiativen ein Gebot der Stunde; die aktuellen Erfahrungen in Sachen Fleischpreise zum Beispiel zeigen, daß die Konsumenten auch in der Inflation nicht so ohnmächtig sind, wie das zuweilen behauptet wird. Man muß aber weitergehen und sagen, daß gerade in den entwickelten Industriegesellschaften die Verbraucherpolitik zum notwendigen Bestandteil einer funktionierenden Marktwirtschaftsordnung wird. Denn mit dem wachsenden Wohlstand nimmt das Preisbewußtsein der Käufer ab.

Spielräume für Preis- erhöhungen

Die Gründe liegen auf der Hand. Je höher das — über die notwendigen laufenden Ausgaben hinaus — frei verfügbare Einkommen ist, um so eher kann und wird der Verbraucher auf neuen Kaufwünschen bestehen, auch wenn die Preise ansteigen. Überdies nimmt der Druck ab, das billigste Angebot zu suchen und für den Preisvergleich Zeit und Mühe aufzuwenden. Aber auch objektiv wird die vergleichende Prüfung der Produktqualitäten immer schwieriger, zumal bei technisch anspruchsvollen Gebrauchsgütern, die wir nicht alle

Tage kaufen. Und die Anbieter lassen es sich gerade hier angelegen sein, durch mehr oder minder große und mehr oder minder effektive „Verbesserungen“ ihres Produktes uns den Spaß etwa an unserem „alten“ Auto zu trüben, obwohl das Gefährt faktisch noch durchaus in Schuß ist.

Das alles muß den Produzenten vom Nachfragerverhalten her Spielräume für Preiserhöhungen eröffnen, auch wenn im übrigen mit dem Geldwert alles in Ordnung wäre; die Marktposition der Anbieter verstärkt sich, selbst wenn diese untereinander in einem erklecklichen Wettbewerb stehen. Darum lautet der Schluß: Wettbewerbspolitik ist gut, eine ergänzende Verbraucherpolitik aber besser.

Hilfe zur Selbsthilfe

Natürlich benötigen wir wettbewerbsfördernde Maßnahmen wie das Verbot von kartellarischen Absprachen, die Mißbrauchsaufsicht bei marktbeherrschenden Unternehmen oder eine vorbeugende Fusionskontrolle. Aber das reicht, für sich genommen, nicht aus. Die Stellung der Verbraucher will auch *unmittelbar* verbessert sein, auf daß sie beim erreichten Einkommensniveau für

sich das Beste aus dem Wohlstandsangebot machen können.

Früher hätte man hier vor allem an die Konsumgenossenschaften und ihre Selbsthilfefunktion gedacht. Indes, ihre Chance, mit besonders günstigen Preisen anzubieten, ist im Zuge der durchschlagenden Rationalisierung im übrigen Handelssektor arg geschrumpft. Auch ist der Marktanteil ihres Angebotes zu gering, und im übrigen haben die Genossenschaften hart um ihre eigene kapitaleinlegende Mitgliedschaft zu kämpfen.

So ist heute in Sachen Verbraucherpolitik nicht ohne den Staat auszukommen. Freilich muß zur Vermeidung von Mißverständnissen sogleich hinzugefügt werden: Wir brauchen ihn nicht wie einen „Elefanten im Porzellanladen“, indem er politische Preise verordnet, das Güterangebot reglementiert und die Werbung, weil sie ja an das „Irrationale“ appelliert, unterbindet, wie das in schöner Selbstverständlichkeit unsere Systemüberwinder fordern. Was not tut, sind vielmehr Maßnahmen der leichten Hand, mit denen der Staat den Verbrauchern zu einem rationalen Verhalten verhilft und

so im Kräftespiel der freien Wirtschaft ein zusätzliches Gegenlager einbaut, das Übervorteilung und Ausnutzung verhindert. Mit anderen Worten, die vernünftige Devise für die Verbraucherpolitik heißt: Keine bürokratische Gängelung, sondern Hilfe zur Selbsthilfe.

Erhöhung des Informationsstandes

An welche Maßnahmen wäre hier zu denken? Das erste ist, den *Informationsstand* des Verbrauchers zu erhöhen. Das beginnt bei so einfachen Dingen, daß, wer Werbung treibt — und sei es in den Massenmedien —, neben den Schokoladenseiten seines Produktes auch den Preis anzugeben hat. Das setzt sich fort mit erhöhten Anforderungen an die Abzahlungsgeschäfte, zumal was die Pflicht zur Offenlegung der wahren Kosten eines Konsumentenkredites im Vergleich zum Barkauf betrifft.

Schließlich geht es um öffentlich zugängliche Warentests, die dem Verbraucher mit Fakteninformationen aushelfen. Was hier bislang in der Bundesrepublik geschieht, ist unzureichend. Natürlich darf man keine Wunder erwarten. Denn unvermeidbar muß immer eine begrenzte Auswahl der Testprodukte stattfinden; der kombinierte Qualitäts-Preis-Vergleich kann im Zeitverlauf nicht beliebig oft wiederholt werden, und bei den Preisen gibt es ein zuweilen starkes regionales Gefälle.

Eine notwendige Ergänzung der Warentests bieten darum die lokalen Auskunft- und Beratungsstellen der Verbraucherverbände,

die die öffentliche Hand finanziell weit mehr als bisher zu fördern hat. Dabei sind gerade auch Qualitäten und Preise des Dienstleistungs- und Reparaturgewerbes unter die Lupe zu nehmen, dessen Gewicht mit dem Wachstum von Wohlstand und Freizeit zunimmt. Man darf da nicht zimperlich sein und etwa Namensnennungen bei Verstößen als Tabu betrachten. Umgekehrt geschieht das in der Werbung um die Gunst des Konsumenten ja auch.

Ordnungskonforme Abhilfe

Damit stehen wir bei der kommerziellen Reklame. Sie ist die bevorzugte Zielscheibe der Kritik an der heutigen Konsumentenposition. Inwieweit die Werbung tatsächlich, wie behauptet wird, den Käufer in dem Sinne manipulieren kann, daß sie ihn dahin führt, wohin er gar nicht will, mag hier offenbleiben.

In den Ostblockländern denkt man da offenbar lebensnäher: Auf offiziellen Kongressen wurden dort jetzt Mode und Reklame als legitim bezeichnet, weil sie der „Eintönigkeit des Lebens“ entgegenwirken. Jedenfalls besteht kein Anlaß, daß *wir* nun jenen Puritanern Folge leisten, die selbst die Information über neue, qualitativ verbesserte oder preisgünstige Güter mit scheelen Augen ansehen.

Soweit im Umfang, den die heutige Werbung angenommen hat, ein Stück volkswirtschaftliche Verschwendung steckt, gibt es eine verhältnismäßig einfache Abhilfe, die durchaus ordnungskonform ist: Der Finanzminister

kann die steuerliche Anerkennung von Werbeausgaben als Betriebskosten auf einen bestimmten Prozentsatz des Umsatzes beschränken, was bei den geltenden Gewinnsteuersätzen seinen eindämmenden Erfolg nicht verfehlen wird.

Verbesserung von Gesetzen

Indessen ist der Informationsgrad des Verbrauchers nicht alles. Es gilt auch, seine *Rechtsstellung* dem Anbieter gegenüber zu verbessern. In diesem Betracht wäre als besonders vordringlich zu nennen: einmal die Überprüfung der sogenannten Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die kaum ein Konsument im einzelnen kennen kann, die ihm aber im Streitfall mit dem Verkäufer sehr zu schaffen machen; und zum anderen den Schutz von Bausparkunden bei den Baugesellschaften und den der kleinen Einleger bei Investmenttrusts. Wie sich denn überhaupt die Politiker fragen lassen müssen, ob die Gesetze über Rabatte, Schlußverkäufe und den „unlauteren Wettbewerb“ in ihrer überkommenen Form nicht eher dem Schutz der Anbieter untereinander als dem der Konsumenten dienen. Auch liegen die einheitlichen, frühen Ladenschlußzeiten und innungsweite Urlaubsab-sprachen nicht gerade im Verbraucherinteresse.

In einem Punkt freilich kommt die Verbraucherpolitik nicht umhin, auch mit direkten Ver- und Geboten einzugreifen, nämlich um des *Gesundheitsschutzes* der Käufer willen. Das gilt vornehmlich für Lebensmittel, Kosmetika und Medikamente. Hier muß es



VEREINSBANK IN HAMBURG

Zentrale: 2 Hamburg 11 · Alter Wall 20-32 · Telefon 36 92-1

ÜBER 60 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN HAMBURG, CUXHAVEN, HANNOVER UND KIEL

scharfe Auflagen für die Produktion geben. Gleichzeitig wird damit jedoch eine Prämie auf technische Fortschritte gesetzt, die die geforderte Sicherheit der Produkte möglich machen.

Notwendige Verbraucherbeiräte

Wie aber steht es um die Chancen, eine Verbraucherpolitik der umrissenen Art in die Tat umzusetzen? Ihr Nachteil ist, daß sie nur in der Gesamtheit der Einzelschritte einen nachhaltigen Erfolg verspricht, diese aber jeweils

erhebliche Anforderungen an Energie und Geschick der politischen Durchsetzung stellen. Auch ist es ein Irrtum, aus dem hohen Grad, in dem das Konsumenteninteresse mit dem Gemeinwohl zusammenfällt, darauf schließen zu wollen, daß sich die Verbraucherpolitik auf allen Seiten gleichsam von selbst verstehe. Denn im politischen Alltag liegt nicht selten eine straff organisierte Produzentenlobby in der Vorhand, deren Einfluß auf seiten der Konsumenten wenig Ver-

gleichbares entgegenzustellen ist.

Darum brauchen wir Verbraucherbeiräte bei den Fachministerien und unabhängige Verbraucherinstitute mit entsprechender Ausstattung. Allerdings, ohne daß die Konsumenten dann selbst die gebotenen Chancen ausnutzen, und zwar mit einer gewissen Zähigkeit, müßte auch die beste Verbraucherpolitik ins Leere stoßen. Aber Zähigkeit ist ohnehin eine wichtige demokratische Tugend.

Schutz durch konsequente Marktwirtschaft

Wolfgang Frickhöffer, Heidelberg

Bei Verbraucherschutz denkt man an Preisauszeichnung, Eichwesen und ähnliche, durchaus nicht unwichtige, aber nur an der Oberfläche wirkende Vorgänge. Hier soll es jedoch um die tieferliegenden Funktionen gehen, die in einer marktwirtschaftlichen Ordnung zugunsten der Verbraucherposition wirken. Marktwirtschaftliche Politik ist immer zugleich Verbraucherpolitik, denn in marktwirtschaftlicher Sicht ist ein Unternehmen kein Selbstzweck. In der sozialen Marktwirtschaft hat vielmehr ein Unternehmen ausschließlich den Zweck und die soziale Hauptaufgabe, daß Unternehmer und Arbeitnehmer beide gemeinsam ihren Mitmenschen über den Markt durch gute Waren und Leistungen zu dienen haben. Hieraus ergibt sich auch die Existenzberechtigung eines Unternehmens.

Notwendige Voraussetzungen

Die meisten Menschen sind sowohl Anbieter als auch Verbraucher, zwei Eigenschaften, die,

obwohl in der Regel in der gleichen Brust vereint, höchst widersprüchlich zueinander stehen. Ein Arbeitnehmer mag die Leistungsanforderung als unbequem empfinden und sich ihr zu entziehen suchen. Als Verbraucher fordert er mit Recht Leistung bei den Arbeitnehmern und Unternehmensleitern der Unternehmen, deren Produkte und Leistungen er kauft. Es geht also zunächst, wenn man von Verbraucherschutz im tieferen, wirksameren Sinne spricht, darum, die Leistung zu fördern, also das Leistungsprinzip hochzuhalten.

Heute aber werden Anpassung, Integration, Tüchtigkeit, Leistung, Funktionieren, Anstand und Marktgehorsam oft als unwürdig empfunden und abgelehnt, ohne daß man sich ausreichende Rechenschaft über die Wirkung solcher Attacken gibt. In Wahrheit ist die Absage an Leistungsgesellschaft, an Integration, an Tüchtigkeit, an Funktionieren im Rahmen einer Ordnung ausgesprochen verbraucherfeindlich.

Natürlich ist die Vorstellung vom Kunden als souverän herrschendem und allein bestimmendem „König“ unrealistisch; sie würde kaum zu Dynamik und Fortschritt führen. Die Positionstärke des Verbrauchers liegt vielmehr darin, daß er aus den ständig wechselnden und ständig erneuerten Angeboten der Unternehmungen, die diesen aufgrund der technischen und sonstigen Entwicklung möglich sind, immer wieder auswählt und damit die unternehmerischen Dispositionen honoriert oder zurückweist. Diese Legitimierungsfunktion der Verbraucher bedarf zweifellos noch eines stärkeren Ausbaues. Hier drohen Gefahren für die Verbraucherposition, nicht nur aus mangelnder Konsequenz in der marktwirtschaftlichen Politik, sondern insbesondere auch durch die Forderungen nach mehr Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

Mit Mitbestimmung wird die Anbieterseite gestärkt. Wenn wir schon darüber klagen, daß sie gegenüber dem Verbraucher zu stark ist, so würde sie durch Mit-

bestimmung der Arbeitnehmer noch weiter verstärkt werden. Bei Mitbestimmung würden die Anbieterinteressen ein Übergewicht erhalten, weil sie als eine stärkere Gegenregierung gegenüber den vorrangig demokratisch legitimierte Impulsen von den Märkten her wirkt, als dies bisher der Fall ist. Die Arbeitnehmer der verschiedenen Unternehmen würden sich dann durch Leistungsabfall gegenseitig als Verbraucher betrügen. Der Wettbewerb als Steuerungs- und Dienstinstrument zugunsten des Verbrauchers würde erheblich beeinträchtigt.

Alle Instrumente marktwirtschaftlicher Politik wirken dagegen zugunsten des Verbrauchers. Konjunktursteuerung, Wettbewerbspolitik, Startgerechtigkeit, Anpassungsinterventionismus, Mobilitätsförderung, Dynamik, verbessertes Bildungswesen — alle diese Elemente marktwirtschaftlicher Politik, und nicht die Mitbestimmung, stärken Verbraucherposition und Arbeitnehmerposition zugleich. Mitbestimmung stärkt in vordergründiger Sicht die Arbeitnehmerposition, aber auf Kosten der Verbraucherposition, und damit nach kurzer Zeit auch auf Kosten der Arbeitnehmerposition selbst.

Obwohl energische Sorgfalt also im Verbraucherinteresse auf konsequentere Anwendung marktwirtschaftlicher Prinzipien verwandt werden sollte, wird es niemals möglich sein, den Verbraucher bei Abwesenheit eigener Wachheit vollständig zu schützen. Wollte man vom Staat her einen vollständigen Schutz für ihn errichten, liefe dies unvermeidlicherweise auf eine Gängelung hinaus.

Einseitige Kommerzialisierung

Erste Forderung zur Sicherung der Verbraucher wäre also, daß die Verbraucher selbst Wachheit zeigen und Kritik entwickeln, insbesondere in ihren eigenen Kauf-

dispositionen. Fehlt es an dieser kritischen Wachheit, die im politischen Raum, jedenfalls in einer Demokratie auch vom Staatsbürger zu fordern ist, dann nützen sonstige Schutzmaßnahmen für den Verbraucher nur wenig. Für die Entwicklung kritischen Denkens allerdings sollte in der Schule und jeder anderen Bildungsstätte auch im Interesse des Verbrauchers und der marktwirtschaftlichen Ordnung weit mehr getan werden als bisher.

Weiter ist wichtig, den vielfältigen Kaufanreizen andere Ideale und Erziehungsquellen an die Seite oder noch besser voranzustellen. Es ist nicht zu leugnen, daß die Verhältnisse in der Bundesrepublik zum Teil eine einseitige Kommerzialisierung erfahren haben. Dies geschah jedoch im Widerspruch zu marktwirtschaftlichen Prinzipien. So sehr es berechtigt ist, im Wirtschaftsprozeß dem Eigeninteresse zu folgen, so wenig gilt dies für die Einwirkung auf wirtschaftspolitische Maßnahmen im Ordnungsrahmen.

Gerade die marktwirtschaftliche Ordnung erfordert, daß man sich bei der Einwirkung auf politische Maßnahmen, z. B. über seinen Verband, ausschließlich von den Prinzipien leiten läßt, wie sie für die politische Beständigkeit und die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Ordnung beachtet werden müssen. Daß diesem Grundsatz oft in wahlaktischer Kurzsichtigkeit zuwidergehandelt wurde, ist einer der Gründe dafür, daß die materielle Entwicklung so sehr in den Vordergrund geriet und andere Gebiete, nicht-materielle Erwägungen und Aufgaben, zu kurz kamen.

Das führte dann auch dazu, daß etwa das Problem der Prestige-käufe und des Konkurrenzkonsums ein unerfreuliches Ausmaß angenommen hat. Es geht hier nur um das Ausmaß, nicht um den Konkurrenzkonsum an sich.

Konkurrenzkonsum ist vielmehr ein wichtiger Beitrag zur Einebnung der Konsumunterschiede und damit bisheriger Klassenschranken. Überdies hat der Arrivierte den Prestigekonsum dann nicht mehr nötig.

Im übrigen ist es nur natürlich und auch menschlich, wenn bessere Möglichkeiten wahrgenommen werden, wenn auf neue Angebote hingewiesen wird und die Verbraucher durch ihre Käufe darüber ihre Entscheidung treffen. Auch der Blick auf den Nachbarn und das Bestreben, hinter ihm nicht zurückzubleiben, ist in Grenzen eine elementare Lebenstendenz und sogar ein wichtiger Impuls für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung, für höheren Wohlstand und für soziale Entfaltung der einzelnen wie der Mitmenschen. Hier von Konsumterror zu sprechen, wäre genauso verfehlt, wie wenn man sich von dem Reiz terrorisiert fühlte, der von einem hübschen Mädchen ausgeht.

Probleme durch Werbung

Nun ist natürlich auch noch ein Wort zur Werbung und zu den Gefahren der Manipulation durch sie zu sagen. Hier bestehen in der Tat gewisse Probleme, die allerdings wiederum im wesentlichen aus dem Konsumfortschritt entstanden, von dem dank marktwirtschaftlicher Politik inzwischen auch die breiten Schichten erheblich profitieren. Eine ärmliche Wirtschaft, die nur wenige primitive Grundprodukte herstellt, bedarf kaum der Werbung.

Zweifellos gibt es heute Werbemethoden und Werbesprüche, die uns allen schon längst auf die Nerven gegangen sind. Aber es geht sicher zu weit, wenn man sagt, daß heute gar nicht mehr der Verbraucher bestimme, sondern daß der Unternehmer mit Hilfe der Werbewirtschaft die Verbraucher durchweg manipulierte. Selbstverständlich versucht die Werbung, den Verbraucher

aufzuklären, ihn zu informieren, ihm auch zu suggerieren, daß er dieses und nicht ein anderes Produkt kaufen solle. Damit versuchen die Unternehmen, die von der Konjunkturpolitik gesteuerte Konsumgüternachfrage im einzelnen auf ihre speziellen Erzeugnisse oder Leistungen zu lenken.

Abschließend soll noch ein weiteres Gegengewicht gegen Gefahren einer einseitigen Konsumgesellschaft und insbesondere der Manipulation durch Werbung genannt werden, und zwar eine weit stärkere Publizierung der Ergebnisse unabhängiger Testinstitute. Diese Testergebnisse sollten mit dem gleichen Aufwand und in der gleichen Weise publiziert werden, wie dies mit den Werbebemühungen der Privatwirtschaft geschieht. Hierfür wären öffentliche Mittel zweckmäßig.

Wenn es z. B. im abendlichen Werbefernsehen in den ersten zwei Minuten heißt, daß das Waschmittel X das beste, weißeste und weichste sei, das Haar-

waschmittel Y das schonendste und wirksamste, und wenn ein paar Minuten später in der gleichen Rundsendung eine Ausstrahlung des Testinstituts erscheint, die dieses Waschmittel und dieses Haarshampoo auf den fünften oder sechsten und nicht auf den ersten Platz verweist, dann liegen die Wirkungen auf der Hand.

Nicht nur würde die werbende Wirtschaft in ihren Äußerungen viel vorsichtiger werden, sondern der Verbraucher hätte jenseits der Manipulationsgefahr eine weit bessere Möglichkeit, sich zu orientieren, sich kritisch zu entscheiden und sich besser zurechtzufinden. Diese Methode wäre ein unerläßliches, aber auch ungemein gewichtiges und ausreichend wirksames Gegengewicht gegen Gefahren der Konsumgesellschaft, insbesondere der Manipulation durch Werbung. Sie wäre ein wichtiges Instrument marktwirtschaftlich legitimen Verbraucherschutzes in einer Zeit, in der der Verbraucher gerade wegen des gestiegenen

Wohlstandes, wegen der gestiegenen Innovationsrate und der gestiegenen Qualität von Produkten weit mehr als früher vor komplizierte und wenig durchschaubare Produkte gestellt ist, also um so stärker einer interessensfreien Information bedarf.

Soziale Marktwirtschaft heißt, Initiative zugunsten der Mitmenschen wecken. Die Unternehmen sind durch die Märkte, die Märkte durch die Wirtschaftspolitik zu disziplinieren. Marktwirtschaftliche Politik erzwingt Beweglichkeit und ständige Anpassung. Dies dient dem Verbraucher und fördert seine Güterversorgung ebenso wie seinen gesellschaftlichen Entfaltungsspielraum. Marktwirtschaftliche Politik konsequent betrieben und ergänzt durch die regelmäßige Kontrastpublikation von Testergebnissen sichert dem Verbraucher nicht nur Fülle, Reichhaltigkeit und Wahlfreiheit, sondern schützt und stärkt ihn weit mehr, als dies durch ein scheinsoziales Abgehen von der Marktwirtschaft der Fall wäre.

Das Programm der EG-Kommission

Carlo Scarascia Mugnozza, Brüssel

Das Wirtschaftssystem der westlichen Industriegesellschaften geht von dem Grundsatz aus, daß Angebot und Nachfrage den Wert einer Ware bestimmen. Der Staat begann jedoch schon frühzeitig darauf hinzuwirken, daß genügend Anbieter vorhanden bleiben, um eine zu starke Machtzusammenballung bei nur wenigen Anbietern und damit ein Ungleichgewicht im Anbieter-Abnehmer-Verhältnis möglichst zu verhindern.

Neben der sich so herausbildenden Wettbewerbspolitik bemühte man sich auch, die Posi-

tion der Abnehmer von Waren oder Dienstleistungen zu verbessern, da man erkannte, daß der einzelne, häufig wirtschaftlich schwache Abnehmer den Praktiken anderer Wirtschaftssubjekte oft hilflos gegenüberstand. Maßnahmen für Kreditgeschäfte, gegen unangemessene Handelspraktiken und überhöhte Preise sollten den Abnehmern ermöglichen, die ihnen zukommende Rolle im Wirtschaftsgeschehen zu spielen.

Marktmacht der Anbieter

Die Entwicklung des marktwirtschaftlichen Systems hat

immer deutlich erkennen lassen, daß staatliche Maßnahmen erforderlich sind, um einen allgemeinen, den Interessen beider Seiten gerecht werdenden Ausgleich zwischen Anbietern und Abnehmern herbeizuführen. Zu dieser Entwicklung haben Umstände beigetragen, die auf der Seite der Anbieter, der Abnehmer oder in der Beschaffenheit der angebotenen Ware oder Dienstleistung liegen.

Die Erfindung von neuen Werkstoffen, neuen Fertigungsmethoden und neuen Maschinen, die mit der Schaffung neuer und der Ausweitung be-

stehender Kommunikationsmittel und Transportsysteme verbunden ist, sowie die Vergrößerung der Märkte haben zu größeren Produktionen und zu einer größeren Differenziertheit der angebotenen Produkte geführt.

Unternehmenskonzentrationen und wettbewerbsbeschränkende Abreden verstärken die Marktmacht der Anbieter weiter. Die Wissenschaft und die Technik ermöglichen nicht nur eine den jeweiligen Bedürfnissen des Marktes optimal angepaßte Produktion. Sie ermöglichen es gleichzeitig auch, die Lebensdauer von Produkten zu planen, die Werbemethoden für den Absatz der Produkte zu verbessern oder die Verkaufsbedingungen möglichst günstig zu gestalten; auf diese Weise vergrößern sie die Marktmacht der Anbieter.

Unkenntnis der Verbraucher

-Diesem Zuwachs an Markteinfluß steht auf seiten der Abnehmer eine Verminderung des Einflusses gegenüber. Den Abnehmern sind die Beschaffenheit der Werkstoffe und die Fertigungsmethoden für Produkte heute weitgehend unbekannt geworden. Das immer umfangreicher werdende, häufig aus dem Ausland stammende Angebot erschwert Vergleiche, zumal sich ähnliche Produkte oft in Einzelheiten, Zubehör und Garantieleistungen erheblich unterscheiden. Aus der Unkenntnis der Abnehmer hinsichtlich des einzelnen Produktes folgt eine Unkenntnis hinsichtlich der von dem Produkt ausgehenden Gefahr für Gesundheit oder Sicherheit.

In Ermangelung objektiver Kenntnisse wählt der Abnehmer daher nur zu leicht ein Produkt ausschließlich nach seiner Farbe, Form oder seinem Preis aus. Damit verstärkt er wieder die Einflußmöglichkeit des Anbieters, der die äußere Beschaffenheit der Ware verhältnismäßig leicht beeinflussen kann.

Die Waren und Dienstleistungen haben sich ebenfalls verändert und werden in veränderter Form abgesetzt. Die Maschinen und Geräte bestehen oft aus einer Vielzahl von Einzelteilen, sie sind technisch kompliziert und immer weniger „all-round-Geräte“. Das umfangreiche Marktangebot erschwert einen Qualitäts- und sonstigen Vergleich zwischen Produkten gleicher oder ähnlicher Art.

Nicht nur die eigene Informationsmöglichkeit des Verbrauchers hat jedoch abgenommen. Auch auf seiten der Anbieter ist ein Wechsel in den Vertriebsmethoden eingetreten. Die Selbstbedienung, der Verkauf nach Katalogen, Listen oder Prospekten lassen mehr und mehr eine Beratung der Abnehmer verschwinden. Auch die Werbung für eine Ware dient in erster Linie der Verkaufsförderung, nicht der Unterrichtung des Kunden.

Die angedeuteten Störungen im Verhältnis Anbieter-Abnehmer lassen sich nicht allein durch eigenes Tätigwerden der am Wirtschaftsablauf Beteiligten beseitigen, da die Abnehmer nicht straff organisiert, wirtschaftlich zu schwach und nicht im Besitz der den Anbietern zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen und technischen Informationen sind. Da sie bestenfalls imstande sind, ihr Unbehagen zu formulieren, sind sie nicht mächtig genug, den Anbietern ein ihren Bedürfnissen gerecht werdendes Verhalten aufzuzwingen.

Unentbehrliche Verbraucherschutzmaßnahmen

Ein Eingreifen öffentlicher Instanzen in das Verhältnis Anbieter-Verbraucher ist demnach unentbehrlich. Alle Industriestaaten, darunter auch die neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, haben diesem Bedürfnis in der Vergan-

genheit durch mehr oder weniger weitgehende Maßnahmen zum Schutz der Abnehmer Rechnung zu tragen versucht, und zwar insbesondere auf den Gebieten des Wettbewerbs, der Preise und des Gesundheitsschutzes. Mit der zunehmenden Verflechtung der europäischen Wirtschaft und dem Übergreifen von Gemeinschaftsregelungen auf immer mehr Gebiete des Wirtschaftslebens ist es dringend notwendig geworden, bei der Festlegung aller gemeinschaftlichen Regelungen dem Schutz der Verbraucher Rechnung zu tragen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat daher am 5. Dezember 1973 ein erstes Programm zum Schutz und zur Information des Verbrauchers angenommen und dem Rat zugeleitet. Dieses Programm, das zum ersten Mal eine Gesamtübersicht über alle Aspekte des Verbraucherschutzes auf Gemeinschaftsebene gibt, weist auf die wachsende Bedeutung der Lebensqualität für den einzelnen hin und unterstreicht das Recht der Verbraucher auf Gesundheit, Sicherheit und Rechtsbeistand, auf Information und Fortbildung sowie auf Mitwirkung an den sie betreffenden Entscheidungen.

Prioritätenkatalog der Kommission

Als erster Schritt auf dem Wege zur Erfüllung dieser Bedürfnisse wurde ein Katalog von Prioritäten aufgestellt, der innerhalb der nächsten drei Jahre zu verwirklichen ist. Diese von der Gemeinschaft vorrangig zu treffenden Maßnahmen betreffen insbesondere:

einen besseren Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Verbraucher, so z. B. auch Gemeinschaftsregelungen für die Zusammensetzung von Lebensmitteln, den Gebrauch von Schädlingsbekämpfungsmitteln,

Kunstdünger oder anderen gefährlichen Stoffen;

die Bekämpfung bzw. bessere Kontrolle von unlauteren Handelspraktiken und Vertriebsformen, so z. B. im Hinblick auf die Zusendung unbestellter Waren und die Verkäufe an der Haustür;

einen besseren Schutz vor irreführender Werbung durch Festlegung gewisser Mindestanforderungen für Werbemaßnahmen;

eine Gemeinschaftsregelung für Abzahlungsgeschäfte, die den Verbraucher eindeutiger über die Tragweite des Geschäfts und über die von ihm

eingegangenen Verpflichtungen unterrichtet;

die Untersuchung der Möglichkeiten eines besseren Rechtsschutzes der Verbraucher im Falle von Reklamationen, insbesondere auch im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr;

eine bessere Information und Fortbildung der Verbraucher, insbesondere auf dem Gebiet der nationalen und auch internationalen Preisvergleiche und der informativen Kennzeichnung und schließlich

eine wirksame Beteiligung der Verbraucher bei der Ausarbeitung aller Gemeinschafts-

maßnahmen, die sie mittelbar oder unmittelbar betreffen. Eine wesentliche Bedeutung wird dabei übrigens dem von der Kommission kürzlich geschaffenen „Beratenden Verbraucherschuß“, dem Vertreter der Verbraucherorganisationen aller Mitgliedstaaten angehören, zukommen.

Die Kommission ist sich darüber im klaren, daß ihr Programm nur einen ersten Gesamtüberblick über die Fülle der Verbraucherfragen darstellt, dem konkrete Durchführungsmaßnahmen auf den einzelnen Gebieten folgen müssen. Diese Durchführungsmaßnahmen werden dem Ministerrat sobald wie möglich zugeleitet werden.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Heinz-Dietrich Ortleb (Hrsg.)

DESTRUKTIVE ZEITZÜNDER

Asoziale Tendenzen in unserer Bildungsreform

Das bisher noch kaum etablierte Fach Wirtschaftspädagogik treibt zum Teil eigenartige Blüten. Einschlägige Lehrbücher gelten offenbar erst dann als fortschrittlich, wenn sie an unserem gegenwärtigen Wirtschaftssystem kein gutes Haar lassen und wenn sie zur Konflikts- und Konfrontationsbereitschaft animieren, ohne zu einer demokratischen Austragung dieser Konflikte zu erziehen. Die vorliegende Broschüre beschäftigt sich mit den aus dieser „progressiven“ Pädagogik resultierenden Gefahren für unsere Gesellschaft und insbesondere mit dem Schulbuch von George/Hilligen sowie mit den Bemühungen, das Schulwesen zu demokratisieren.

Großoktav, 55 Seiten, 1973, Preis brosch. DM 7,50

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H - H A M B U R G