

Sinn, Hans-Werner

Article

Verbraucherpolitik aus der Sicht der Wissenschaft

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner (2003) : Verbraucherpolitik aus der Sicht der Wissenschaft, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 56, Iss. 19, pp. 14-18

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/163964>

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.

Verbraucherpolitik aus der Sicht der Wissenschaft

Vortrag, gehalten am 4. September 2003 beim verbraucherpolitischen Kongress der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

14

Hans-Werner Sinn

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Warum brauchen wir eine Verbraucherpolitik, und welche Art von Verbraucherpolitik brauchen wir? Diese beiden Fragen möchte ich mit Ihnen heute behandeln.

In der politischen Diskussion zur Verbraucherpolitik findet man häufig das Argument, einer »unbedachten Konsumfreiheit« müssten Grenzen gesetzt werden, weil die Konsumenten die Nachhaltigkeit der Produktion nicht hinreichend bedenken oder unberücksichtigt lassen, dass Produkte über lange Wege transportiert werden müssen oder dass Kinderarbeit involviert ist. Deshalb müsse der Staat, der all dies besser bedenken könne als die Bürger, eingreifen und durch die Verordnung von Produkt- und Prozessstandards die Wahlfreiheit begrenzen. Dieses Argument ist aus ökonomischer Sicht nicht sonderlich stichhaltig. Natürlich sind die hier angesprochenen Politikprobleme allesamt wichtig, aber für ihre Lösung gibt es spezielle umwelt- und gesellschaftspolitische Instrumente, die viel besser geeignet sind als die Verbraucherpolitik. Standards, die statt auf die Produktqualität auf den Produktionsprozess abstellen, werden zudem von den entwickelten Ländern häufig zum Schutz ihrer eigenen Industrien vor einer Niedrigpreiskonkurrenz aus Entwicklungsländern missbraucht. Sie schädigen die Arbeitnehmer dieser Länder, indem sie den Markteintritt der dortigen Industrien erschweren. Diese Bedenken will ich hier nicht in den Vordergrund stellen, sondern meinen Beitrag ins Positive wenden und stattdessen die Kennzeichen einer ökonomisch sinnvollen Verbraucherschutzpolitik herausarbeiten, die sich auf die Produktqualität konzentriert.

Das ökonomische Leitbild des Verbraucherschutzes ist nicht die Gängelung der Verbraucher mit dem tatsächlichen oder vermeintlichen Ziel, anderen Personengruppen zu helfen. Vielmehr geht es um Markteingriffe, die die Funktionsfähigkeit des Marktes verbessern und den Verbrauchern helfen, ihre eigenen Konsumpräferenzen in besserer Weise zu befriedigen, als es bei einem unkontrollierten Marktgeschehen der Fall ist.

Dabei wird die Mündigkeit des Verbrauchers nicht in Frage gestellt. Der Konsument ist und bleibt der Souverän. Aber der Konsument ist nicht immer gut informiert über das, was er kauft, und daraus entstehen gravierende ökonomische Probleme, die das Marktergebnis verfälschen. Informationsnachteile der Verbraucher gegenüber den Produzenten können zu einem Absacken der Produktqualität unter das von den Verbrauchern gewünschte Niveau und zu einer Vernichtung von Märkten für bessere Qualitäten führen. Dies ist das zentrale Argument für einen staatlichen Verbraucherschutz.

Das Lemon-Problem

Der Ökonom spricht in diesem Zusammenhang vom Lemon-Problem. Das englische Wort Lemon bedeutet Zitrone.

In Amerika steht Lemon aber zugleich für den Gebrauchtwagen mit Defekten. Auch bei uns wird dieses Wort manchmal so verwendet. Sie wissen vielleicht, dass der ADAC einmal im Jahr die silberne Zitrone für das schlechteste Auto in Deutschland vergibt.

Das Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes verdeutlicht das Argument. Bekanntlich weisen die am Gebrauchtwagenmarkt gehandelten Wagen im Durchschnitt eine schlechtere Qualität auf als die entsprechenden Wagen eines bestimmten Typs und Alters, wie man sie auf den Straßen beobachtet. Der Grund liegt in der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Käufern und den Verkäufern, die eine hinreichende Differenzierung der Preise nach der Qualität ausschließt und dem Verkäufer Anlass zu opportunistischem Verhalten gibt. Weil der Preis von der wahren Produktqualität losgelöst ist, entschließt sich derjenige eher zum Verkauf, der weiß, dass sein Wagen einen versteckten Defekt aufweist. Dem Verkäufer eines mängelfreien Gebrauchtwagens gelingt es nicht, seinen Kunden von der hohen Qualität seines Wagens zu überzeugen und dafür einen entsprechenden Preis auszuhandeln. Deswegen verkauft er seinen Wagen nicht und fährt ihn selbst weiter.

Dabei hilft dem Verkäufer eines mängelfreien Gebrauchtwagens die bloße Behauptung, eine bessere Qualität anzubieten, nicht. Auch die Verkäufer mangelhafter Autos werden ihre Fahrzeuge bestmöglichst vermarkten. Gutachter sind ebenfalls nur eine begrenzte Hilfe, denn ob der Motor Öl verbraucht, die Zündkerzen nach 1 000 Kilometern verrußen oder das Schiebedach nach tagelangem Dauerregen Wasser hereinlässt, können auch sie nicht feststellen. Der Marktpreis spiegelt nur die niedrige durchschnittliche Qualität der am Markt gehandelten Waren wider, und es gelingt nicht, für bessere Qualitäten einen höheren Preis durchzusetzen. Die asymmetrische Information führt deshalb dazu, dass die Märkte für gut erhaltene alte Autos ausdünnen und das Angebot von Lemon-Produkten überwiegt.

Wichtig ist die Feststellung, dass das Beispiel der schlechten Gebrauchtwagen frei von justiziabler Dramatik ist. So führen die Verkäufer die Mängel nicht absichtlich herbei, und die Käufer werden nicht übervorteilt, denn sie wissen, dass sie auf dem Gebrauchtwagenmarkt eher die schlechten Autos kaufen, und zahlen einen entsprechend niedrigen Preis. Das Strafrecht wird überhaupt nicht berührt, und auch mit der Gerechtigkeit hat das Thema wenig zu tun. Dennoch gibt es ein Problem, weil volkswirtschaftlich sinnvolle Märkte für bessere Qualitäten nicht existieren. Obwohl es Marktakteure gibt, die ihre noch gut erhaltenen Gebrauchtautos verkaufen wollen und obwohl genügend potentielle Käufer vorhanden sind, die bereit wären, den dafür geforderten hohen Preis zu zahlen, kommt der Markt für gute Qualitäten nicht zustande, weil man die guten Qualitäten nicht von den schlechten unterscheiden kann und deshalb nicht be-

reit ist, dafür mehr zu zahlen. Ein möglicher Wohlfahrtsge-
winn aus gegenseitig vorteilhaften Tauschgeschäften kann
nicht realisiert werden.

Wenn die Anzüge nur noch zwei Jahre halten, die Da-
menstrümpfe schon bei einem zaghaften Stoß eine Lauf-
maschine bekommen, die Kühlschränke rosten oder das Gu-
lasch in der Pfanne schrumpft, dann liegen untrügliche Zei-
chen von Lemon-Gütern vor. Zwar interessieren sich die Ver-
braucher für bessere Produkte und sind bereit, die dafür nö-
tigen Preise zu zahlen. Wegen der Informationsasymmetrie
und der fehlenden Möglichkeit, die besseren Qualitäten nach-
zuweisen, bleiben jedoch entsprechende marktfähige An-
gebote aus. Auch das in den letzten Jahrzehnten immer
wässriger gewordene Obst, das aufgeblasene, ge-
schmacklose Gemüse, das Fleisch der mit Hormoncock-
tails gefütterten Schweine, der labbrige Schinken, die Re-
tortentomaten, die furnierten Pressspanmöbel oder die Sah-
ne, die nach dem Schlagen wieder zusammenfällt, gehö-
ren in die Kategorie der Lemon-Güter.

Der BSE-Skandal, der das Qualitätsproblem bei den Nah-
rungsmitteln in unser aller Bewusstsein gedrängt hat, re-
sultiert aus einer extremen Form des Lemon-Problems, die
der Grenze der strafrechtlichen Relevanz bereits nahe kam.
Das BSE-Problem trat auf, weil ein Bauer keinen höheren
Preis für sein Fleisch hätte erhalten können, wenn er seine
Tiere artgerecht gehalten und auf natürliche Weise ernährt
hätte. Die Kosten für solche Maßnahmen hätte er schon des-
halb nicht auf die Verbraucher umlegen können, weil er sie
ohne staatliche Hilfe kaum in glaubhafter Weise hätte nach-
weisen können. Im Übrigen waren die Verbraucher nicht über
die Gefahr einer Verfütterung von Tiermehl informiert, so dass
es auch insofern sehr schwierig, wenn nicht unmöglich für
den einzelnen Bio-Bauern war, seine Kunden von den tat-
sächlichen Vorteilen seines Fleisches zu überzeugen.

Wie wichtig ist das Phänomen?

Die genannten Beispiele darf man nicht verallgemeinern. Das
Lemon-Problem ist **kein** allgemeines Problem der Markt-
wirtschaft, das jedweden Anspruch des Staates auf die Qua-
litätskontrolle der privaten Wirtschaft rechtfertigen würde.
Erstens existiert nämlich das Problem der asymmetrischen
Information bei der weitaus überwiegenden Zahl der Güter
nicht, und zweitens hat der Markt eine große Zahl von Selbst-
hilfemechanismen entwickelt, die einen Staatseingriff ent-
behrlich machen.

Keine Probleme gibt es bei Erfahrungsgütern. Erfahrung-
güter sind solche, die wiederholt gekauft werden, so dass
es den Konsumenten möglich ist, die Produktqualität beim
Konsum des Gutes zu erfahren und diese Erfahrung beim
nächsten Kauf zu berücksichtigen. Geschäfte mit Stamm-

kundschaft sind Geschäfte mit Erfahrungsgütern. Die Bil-
dung von Produktmarken hilft, den Bereich solcher Ge-
schäfte auszudehnen. Erfahrungsgüter sind frei vom Lemon-
Problem.

Eine Möglichkeit der Selbstregulierung des Marktes liegt in
der Garantiegewährung. Hiervon machen die Anbieter in-
dustrieller Produkte vielfach Gebrauch. Die Garantie macht
die Behauptung, dass man eine hohe Produktqualität an-
zubieten habe, glaubhaft und ermöglicht deshalb einen bes-
ser funktionierenden Qualitätswettbewerb. Allerdings hat der
Verbraucher in vielen Fällen erhebliche Probleme, seine An-
sprüche gegenüber dem Unternehmen auch rechtlich durch-
zusetzen. Die Praxis ist hier eher ernüchternd.

Die Garantiegewährung kann im Übrigen grundsätzlich nur
dann ein probates Mittel zur Überwindung des Lemon-Pro-
blems sein, wenn die Schäden aus den möglichen Quali-
tätsmängeln den Wert des Produktes nicht übersteigen kön-
nen. Bei Folgeschäden durch Unfälle und insbesondere bei
gesundheitlichen Schäden, bei denen der Schadenswert
über dem Produktwert liegt, greift sie nicht. Den Contergan-
Kindern hätte es wenig genutzt, wenn ihren Müttern als Er-
satz für die Schäden neue, fehlerfreie Schlafmittel angebo-
ten worden wären. Unternehmen suchen hier somit auch
keine Lösung über Garantien, und sofern der Gesetzgeber
aktiv wurde, hat er dies durch die Setzung von Normen und
die Beschränkung der Zulassung getan.

Zu den Selbsthilfemechanismen des Marktes gehört zwei-
felsohne die Werbung. Informative, die Produkteigenschaf-
ten zutreffend beschreibende Werbung hilft, Märkte für bes-
sere Qualitäten zu etablieren und das Lemon-Problem in
Schach zu halten. Aber Werbung ist häufig nicht sehr infor-
mativ und leistet diese Funktion in der Praxis nur in gerin-
gem Maße.

Trotz dieser Selbsthilfemechanismen des Marktes sind an
den Rändern des Spektrums der gehandelten Waren Pro-
bleme auszumachen. Drei Güterkategorien sind herauszu-
stellen:

Erstens geht es um Güter, deren Konsum potentielle Gefah-
ren mit sich bringt. Wiederholte Käufe helfen hierbei in aller
Regel nicht, Erfahrungen zu sammeln, denn die möglichen
Schäden treten nur sehr selten auf. Wenn nach der Verwen-
dung eines Haarshampoos bei einem von 10 000 Konsu-
menten eine Krebserkrankung auftritt, so ist der Qualitäts-
mangel zwar groß, aber es ist unmöglich, durch eigenes Pro-
bieren herauszufinden, wie groß die Gefahr wirklich ist, und
wenn man es herausgefunden hat, ist es ohnehin zu spät.

Zweitens geht es um Güter, die man nur selten kauft und
deren Qualität man erst beim Verbrauch oder bei der Nut-
zung beobachten kann. Dazu gehören zum Beispiel das

Eigenheim oder auch Dienstleistungen wie eine Lebensversicherung oder Finanztitel, die man zum Zwecke der Alterssicherung erwirbt. Vor dem Kauf ist der Käufer in vielen Fällen mit dem Qualitätsvergleich überfordert.

Drittens gehören Güter bisweilen zur Kategorie der Lemon-Güter, die einen zu geringen Wertumfang haben, als dass sich die Mühe lohnte, externe Informationen über die Qualität einzuholen. Beim Kauf eines Neuwagens wird man sorgfältig die Automobilzeitschriften studieren und versuchen, sich durch Gespräche mit anderen Käufern kundig zu machen. Der Aufwand lohnt sich angesichts des Wertes, um den es geht. Ob man sich aber die gleiche Mühe macht, herauszufinden, welche Schnürsenkel am längsten halten, welches Messer aus dem härtesten Stahl geschmiedet ist und welcher Pinsel die wenigsten Borsten verliert, kann bezweifelt werden. Gerade in diesem Bereich trifft man zunehmend auf Lemon-Produkte.

Es steht zu vermuten, dass diese Güterkategorie durch das E-Commerce an Bedeutung gewinnen wird. Zwar stellt das Internet eine bessere Marktübersicht her, die einen noch exakteren Preisvergleich erlaubt, doch erschwert es die Prüfung der Produkte beim Kauf. Die schönsten Bilder, die ins eigene Heim übermittelt werden, können die physische Inaugenscheinnahme nicht ersetzen. Wenn der Kunde die Schnürsenkel, den Pinsel und das Messer nicht mehr prüfend in die Hand nehmen kann, ist die Versuchung der Produzenten groß, statt in die echte Produktqualität in die Schönheit der Internet-Bilder zu investieren.

Normen und Standards

In der Realität versucht der Staat, die genannten Probleme durch eine direkte Kontrolle und die Festlegung von Qualitätsuntergrenzen in Form von Normen in den Griff zu bekommen. Obwohl Normen die Wahlfreiheit der Konsumenten erheblich einschränken, kann man nicht behaupten, dass sie grundsätzlich die Konsumentensouveränität verletzen. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass mündige Staatsbürger es als zu mühsam empfinden, sich bei allen konsumierten Lebensmitteln selbst über die möglichen Gesundheitsgefahren zu informieren, und deshalb, finanziert durch Steuern, gemeinsam Fachleute einstellen, die ihnen die Mühen abnehmen und Mindestqualitäten definieren, unterhalb derer kein Kauf in Frage kommt.

Gerade bei der gesundheitsrelevanten Qualitätskontrolle greifen Staaten sehr häufig durch die Definition von Qualitätsuntergrenzen in den Marktprozess ein. Dies geschieht im deutschen Lebensmittelrecht und den entsprechenden EU-Richtlinien.

Auch privat unterhaltene und gesetzlich begründete Normungsausschüsse können nützliche Dienste leisten. So ha-

ben TÜV und DIN-Normen Lemon-Gleichgewichte gerade auf den deutschen Warenmärkten wirksam eingedämmt und Deutschland wesentlich geholfen, auf den Weltmärkten eine anerkannte Rolle als Qualitätsführer einzunehmen.

Normen sind wichtige Mittel der Verbraucherpolitik, weil sie Mindestqualitäten sichern, von denen man annehmen kann, dass sie von den meisten Verbrauchern gewollt werden. An ihre Grenzen stoßen Normen dort, wo der Qualitätswettbewerb auch bei den besseren Qualitäten funktionsfähig gemacht werden soll. Zur Feinsteuerung der Qualität nach dem Willen der Verbraucher und zur wirklichen Verbesserung des Marktergebnisses reichen sie häufig nicht aus.

Die Rolle der Presse und der privaten Verbraucherschutzverbände

Eine Alternative zur Setzung von Normen ist die Information. Zur Information des Verbrauchers ist es bei Lebensmitteln, Kosmetika und Arzneimitteln grundsätzlich ratsam, vom Hersteller die Auflistung aller Inhaltsstoffe zu verlangen, wie dies ja auch heute schon weitgehend geschieht. Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, samt der zugehörigen Verordnungen, ist für die Kennzeichnung von Lebensmitteln und Kosmetika das zentrale Dach- und Rahmengesetz. Was allerdings die chemischen Inhaltsstoffe bedeuten, deren Namen man auf den Etiketten findet, bleibt für Nicht-Fachleute oft unklar. Echte Information liegt erst vor, wenn dem Verbraucher in klarer und verständlicher Form gesagt wird, welche Qualitätseigenschaften ein Produkt wirklich hat.

Diese Informationsfunktion könnte im Prinzip von den Medien übernommen werden. Da es einen Bedarf an Information gibt, ist eigentlich davon auszugehen, dass die gewünschte Information auch von einer nach Gewinn strebenden Medienwirtschaft zur Verfügung gestellt wird. Sieht man von den Leistungen der Medien bei der Aufdeckung verschiedener Skandale ab, so reicht das verbraucherbezogene Informationsangebot in der Praxis aber keinesfalls aus.

Das könnte daran liegen, dass die privaten Medien häufig im Wesentlichen als Werbeträger agieren, die für die Leser und Zuschauer nur als Nebenprodukt nützliche Informationen anbieten. Kritische Darstellungen über Produkte von Anzeigenkunden widersprechen dieser Rolle. Wer objektiv über Produkte informieren möchte, kann nicht zugleich Annoncen veröffentlichen.

Verbraucherschutzverbände, die die nötigen Informationen liefern könnten, haben es in der Praxis schwer. Sie sind chronisch schwach, weil es ihnen angesichts der zumeist geringen Streitwerte pro Kopf nicht gelingen kann, sich in ähnlicher Form wie die Produzentenlobbies zu etablieren. Es bedarf kollektiver Aktionen der Verbraucher, um die Fehlwir-

kungen beim Qualitätswettbewerb in den Griff zu bekommen. Aber solche kollektiven Aktionen können nicht durch freiwillige Beteiligung zustande kommen, weil derjenige, der sich beteiligt, die Mühen hat, und andere, die sich nicht beteiligen, von diesen Mühen profitieren. Es ist für den Einzelnen immer besser, Trittbrettfahrer zu sein, als sich selbst zu engagieren. Deshalb kommen ausreichende Verbraucherschutzaktivitäten nur in Zwangsverbänden zustande, und der natürliche Zwangsverband, an den man hier denken kann, ist der Staat. Insofern gibt es eine Rolle des Staates in der Verbraucherpolitik.

Eine staatliche Verbraucherschutzpolitik sollte in Zukunft verstärkt auf die Aufklärung setzen. Werden die benötigten Informationen zur Verfügung gestellt, dann besteht die Informationsasymmetrie nicht mehr, und man kann erwarten, dass mündige Verbraucher selbst darüber entscheiden können, wie sie die Produkteigenschaften, insbesondere die damit verbundenen gesundheitlichen Gefahren, einschätzen. In diesem Sinne ist das neue Verbraucherinformationsgesetz grundsätzlich zu begrüßen, obwohl es bei der Auskunftspflicht der Unternehmen und seiner Betonung der Prozess- statt der Produktqualität Nachbesserungsbedarf gibt.

Ausbau der Stiftung Warentest, des TÜV und ähnlicher Institutionen

Ich fände es sehr sinnvoll, wenn sich der Staat in stärkerem Umfang der Stiftung Warentest, des TÜV und ähnlicher Institutionen bedienen würde, um durch eine Ausweitung der Tests in sehr viel größerem Maße Informationen zur Verfügung zu stellen, als das bislang der Fall war. Die beim Warentest tätigen Institutionen leisten eine sehr wichtige Aufklärungsarbeit, deren Nutzen für die Verbraucher weit über das hinausgeht, was durch die Erlöse aus dem Verkauf von Zeitschriften und Informationen sichtbar wird.

Zur Information der Verbraucher ist zu empfehlen, staatlich anerkannte Qualitätskategorien zu bilden, zwischen denen der Verbraucher wählen kann, ähnlich wie das ja schon durch die Handelsklassen bei landwirtschaftlichen Produkten geschieht. Das im Dezember 2001 eingeführte Bio-Siegel ist grundsätzlich als Schritt in die richtige Richtung anzusehen, nur bräuchte man mehr als nur eine Qualitätskategorie.

Ähnliche Siegel sind auch für industrielle Produkte vorstellbar, wo freilich ganz andere Qualitätskriterien gelten müssten. Organisationen wie die erwähnte Stiftung Warentest oder der TÜV könnten als Qualitätstester eingesetzt werden, die die Produkte in Qualitätskategorien einordnen, zwischen denen der Verbraucher wählen kann. Das französische System der Sterne zur Kennzeichnung der Hotelqualität ist ein gutes Beispiel für das, was ich hier meine. Die

Prüfergebnisse sollten grundsätzlich auf den Etiketten genannt werden, um einer Staffelung der Preise nach der Qualität den Weg zu ebnen und so den Verbraucher zum Souverän des Marktes zu machen. Wer hochwertige Waren bevorzugt, kann sie zu einem hohen Preis erwerben, und wer billig einkaufen möchte, erhält Billigprodukte. Das Lemon-Problem einer Reduktion der Qualität unter das von den Verbrauchern präferierte Niveau wird vermieden, weil hohe Qualität mit dem Prüfsiegel der Stiftung Warentest oder des TÜV glaubhaft gemacht werden kann.

Dabei kann es nicht darum gehen, alle Produkte und alle Hersteller zu erfassen. Das wäre weder möglich noch nötig, denn es sei noch einmal wiederholt, dass das Lemon-Problem eine Randerscheinung des Marktprozesses und nicht etwa den Normalfall darstellt. Die Beteiligung der Hersteller muss im Übrigen freiwillig sein, weil es niemals möglich sein wird, alle ausländischen Hersteller, die den deutschen Markt beliefern, zu erfassen. Materiell ginge es darum, einen Zustand zu erreichen, wo die Verbraucher bei kritischen Produkten, die zu den oben definierten Gefährdungskategorien gehören, ein Prüfsiegel der staatlich autorisierten Institute verlangen, so dass die Firmen einen Anreiz haben, sich um solche Siegel zu bewerben. Die Unfähigkeit, das Siegel vorzuweisen, muss von den Verbrauchern bereits als negatives Signal gedeutet werden können.

Es gibt derzeit viele Dutzende, wenn nicht Hunderte von Institutionen, die Prüfsiegel für die verschiedensten Zwecke vergeben. Das System ist völlig undurchschaubar und trägt wenig zur Erhöhung der Markttransparenz bei. Hier ist der Gesetzgeber gefordert, indem er den Weg für ein einheitliches, einfaches und allgemeinverständliches System der Qualitätsdefinitionen schafft, das durch die Aktivitäten der erwähnten Prüfinstitutionen mit Leben gefüllt werden und konkretisiert werden kann.

Internationaler Handel und Verbraucherschutz

Über ein solches Prüfsiegelsystem darf freilich kein versteckter Handelsprotektionismus betrieben werden. Deshalb sind die Importeure an den Bewertungsausschüssen genauso zu beteiligen wie inländische Hersteller und Verbraucher. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, behindern nationale Prüfsiegel den internationalen Warenverkehr nicht. Im Gegenteil, ihnen kommt insofern ein weiterer Vorteil zu, als sie der Tendenz zu lascheren nationalen Produktstandards entgegenwirken.

Die Tendenz zum Laschheitswettbewerb ergibt sich, wenn die Verbraucher nicht zwischen den Produktstandards der einzelnen Länder, aus denen sie Waren beziehen, unterscheiden können. Schon heute gibt es innerhalb der EU für

jedes der bereits kontrollierten Produkte 15 nationale Standards, und demnächst werden es 25 sein. Hier den Überblick zu behalten, fällt den Verbrauchern schwer.

Die einzelnen Staaten sind, sofern die Standards nicht harmonisiert, sondern ihrer freien Wahl überlassen sind, versucht, das Informationsdefizit der Verbraucher auszunutzen, indem sie ihre Standards senken. Dann können die nationalen Firmen die Produktqualität hinter dem Rücken der Verbraucher verringern und Kosten sparen, was ihnen Wettbewerbsvorteile bringt. Zwar schädigt dies auch nationale Verbraucher, aber in dem Maße, wie ausländische Verbraucher betroffen sind, gerät das Verbraucherinteresse aus dem Blick. Die nationale Verringerung der Standards erzeugt eine negative internationale Politikexternalität, die die Anreize der staatlichen Instanzen in Richtung auf eine laschere Regulierungspolitik verzerrt. Ähnlich, wie es der private Wettbewerb bei bestimmten Gütern tut, könnte auch der institutionelle Wettbewerb der Staaten in ein Lemon-Gleichgewicht münden. Aus diesem Gleichgewicht gäbe es solange kein Entrinnen, wie den Verbrauchern der Wert höherer nationaler Standards nicht so vermittelt werden kann, dass sie bereit sind, dafür höhere Preise zu bezahlen.

Die EU hat auf eine breitflächige Harmonisierung der nationalen Mindeststandards gesetzt. Das hat den Laschheitswettbewerb wirksam begrenzt. Der Nachteil dieser Politik ist aber, dass die Konsumentensouveränität eingeschränkt wird, weil die Verbraucher aller EU-Länder ungeachtet ihrer sehr unterschiedlichen Präferenzen über einen Kamm geschoren werden. Die EU kann deshalb auch nur Mindestqualitäten definieren und ist genau so wenig wie nationale Instanzen in der Lage, den Wettbewerb um mittlere und hohe Qualitäten durch die Setzung von Standards funktionsfähig zu machen.

Auch hier würde die Einführung nationaler Prüfsiegel segensreich wirken. Das einzelne Land könnte sich dank der Prüf-Noten für die von seinen Bürgern konsumierten Produkte wirksam vor Billigimporten schützen, weil die Verbraucher in die Lage versetzt werden, sich rational zwischen alternativen Qualitätsniveaus und Preisen zu entscheiden. Es gibt keinen Protektionismus, und einem Laschheitswettbewerb würde von vornherein der Boden entzogen.

Also lautet mein Fazit: Der Verbraucherschutz ist voranzutreiben, doch führen nationale Standards nicht weit. Sie beschränken die Wahlfreiheit der Verbraucher und leiten wegen des Ursprungslandprinzips einen internationalen Laschheitswettbewerb ein. Es ist deshalb richtig, dass die EU harmonisierte Standards setzt. Eine Ergänzung durch bessere Informationssysteme, die im nationalen Alleingang eingerichtet werden können, ist sinnvoll. Sie könnten den Wett-

bewerb um bessere Qualitäten funktionsfähig machen. Im Gegensatz zu straffen nationalen Standards läuft die Informationsverbesserung nicht die Gefahr einer Benachteiligung nationaler Anbieter. Im Gegenteil, sie verhindert, dass hochwertige nationale Ware wegen der Unkenntnis der Verbraucher durch ausländische Billigware verdrängt wird. Und vielleicht wird die Stärkung des Segments der hochwertigen Waren dann sogar der Marke »Made in Germany« zu neuem Glanz verhelfen.