

Zur Notwendigkeit eines öffentlich finanzierten Verbraucherschutz

von

Wilfried Fuhrmann

Zur Zitation:

W. Fuhrmann; Zur Notwendigkeit eines öffentlich finanzierten Verbraucherschutzes; in: www.Konsumentenschutz.de, Nr. 1, Stand: 01.11.2000

I. Zur Situation

In jedem Bundesland gibt es eine Verbraucherzentrale (VZ). Sie werden zu rund 80 v.H. aus öffentlichen Mitteln finanziert und zwar überwiegend vom jeweiligen Land sowie mit geringeren Teilen vom Bund, wenigen Kommunen und in einigen Fällen auch von der EU. Allerdings zieht sich seit Jahren der Bund schrittweise aus der Finanzierung der Verbraucherzentralen zurück. Die Wirtschaftsminister (und z.T. späteren Banker) bis zu Dr. Rexrodt erklärten die Kürzungen der Zuweisungen als Emanzipation der Verbraucherzentralen (VZn) von der öffentlichen Hand. Und nun kürzen die Länder, voran das Flächenland Schleswig-Holstein. Schließungen von Beratungsstellen, insbesondere in der sog. Fläche, Entlassungen sowie Reduktionen der wahrgenommenen Aufgaben stehen bevor.

Doch vermögen die vorgebrachten politischen Begründungen für die Kürzungen zu überzeugen? Sind die dabei zitierten Erklärungen von Wissenschaftlern nur gültig in einer neoklassischen Referenz- bzw. Idealwelt oder ohne eine Institutionenökonomik erklärungsleer?

II. Zur Bereitstellung von Informationen

II.1. Eine übliche politische Perzeption

Zu beobachten ist, daß stets die Tätigkeit von Verbraucherorganisationen, wie den VZn, auf die einfache Bereitstellung von Information reduziert wird. Und dann folgen heutzutage in Verbindung mit den sog. Sparzwängen die obligatorischen Hinweise auf die Notwendigkeit von neuen Konzepten sowie die quasi vorformulierte Erwartung, daß die Verbraucherorganisationen vorschlagen, Beratungsstellen zu schließen und die Informationen ins Internet einzustellen.

II.2. „Beratung und Internet“ versus „Internet anstelle von Beratung“

Doch das Internet wird bereits genutzt. So hatte beispielsweise die VZ Schleswig-Holstein im Jahre 1999 rund 125.000 Internet-Zugriffe über ihr Europäisches Verbraucherzentrum zusätzlich (!) zu den rund 175.000 persönlichen Verbraucherkontakten im Jahre 1999 (bei rd. 170.000 in 1998). Durch das Internet entstehen zusätzliche Kontakte mit einer neuen Klientel und damit auch zusätzlicher Personalbedarf. Die persönlichen Kontakte bleiben erhalten und werden steigen, da das Internet die nicht-standardisierbaren Dienstleistungen wie Einzelfallberatung nicht ersetzen kann (auch langfristig lassen sich nur einige Unterlagen zuvor schicken oder einscannen). Ebenso ist nicht zu vergessen, daß wir eine alternde Gesellschaft sind. Die Alternative Internet statt Beratung bedeutet den Ausschluß insbesondere von (Haus-) Frau und Mann über 50 Jahren. Zu erinnern ist auch daran, daß man vor Jahren glaubte, daß der PC zu einem papierlosen Büro führt - stattdessen

stieg der Papierverbrauch. Ebenso wird, trotz der allgemeinen Internet-Euphorie unserer Politiker, das Internet die persönliche Beratung nicht ersetzen, sondern den einzelnen Beratungsfall helfen besser bzw. gezielter vorzubereiten. Und es wird die Anzahl der Beratungsfälle erhöhen.

Es ist selbstverständlich, neue Technologien rasch einzusetzen und zu nutzen. Aber ist eine unpersönliche Big-Brother-Gesellschaft als die visionäre und das Zeitalter des Individualismus ablösende Gesellschaftsform, so wie es auf der EXPO 2000 der Planet der Visionen zeigt, erstrebenswert und im Einklang mit unserer (durch die sog. Globalisierung vorangetriebene) Entwicklung zu einer Bürger- bzw. Zivilgesellschaft?

II.3. Soll der Steuerzahler die Kosten der Information tragen?

Bei der Frage einer öffentlichen Finanzierung von Verbraucherorganisationen wird argumentiert, daß, wenn der Verbraucher selbst für die Information nicht zu zahlen bereit ist, es der Staat dann nicht übernehmen sollte.

Für Bedürftige werden Beratungsgutscheine empfohlen. Allein für diese Verbraucher-Gruppe würde so ein ineffizientes, teures Verwaltungssystem, welches ordnungspolitisch ein Fremdkörper in der Marktwirtschaft ist, entstehen. Dieses Teilsystem würde alleine, wie jede Überschlagsrechnung zeigt, noch mehr öffentliche Mittel erfordern als das bestehende Gesamtsystem (insbesondere bei unternehmerischer Beratung, aber auch bei privatwirtschaftlichen gemeinnützigen Organisationen). Oder wir schließen, wie oben über das Internet die „älteren“ Mitbürger, hier die wirtschaftlich Schwächeren einfach aus.

Betrachtet man ausschließlich die Bereitstellung von Informationen, so kann man nicht einfach die gesicherte ökonomische Erkenntnis ignorieren, daß die Verbraucher in vielen Fällen den Wert einzelner Produktinformationen für ihre persönliche Gesundheit, Sicherheit und Bedürfnisse u. a. mangels schulischer Ausbildung nicht erkennen können. Und sie werden im Falle der relativen Geringfügigkeit eines einzelnen Gutes im Warenkorb (wie im Falle genveränderten Mais, belasteter Pilze, formaldehydbelasteter Stofftiere usw.) es für diese Güter ökonomisch rational auch nicht erkennen wollen. Deshalb, unabhängig von der Höhe ihres Einkommens, werden sie stets zu wenig für diese Informationen zu zahlen bereit sein. Andererseits besteht aber ein öffentliches Interesse daran, insbesondere in Fällen meritorischer Güter, zu erwartender volkswirtschaftlicher Kosten (Gesundheitswesen usw.) und drohenden (partiellen) Marktversagens. Dann sind öffentlich finanzierte Sensibilisierungen, Schulungen und persönliche Beratungen durch Verbraucherzentralen bzw. -organisationen unverzichtbar. Ihr Umfang ist mit der Ausdehnung der Produktvielfalt, einschließlich von Dienstleistungen, Versicherungen und Wertpapieren auszubauen. Sie sind für unsere Marktwirtschaft so notwendig wie Schulen.

II.4. Zur Informationseffizienz von Märkten

Die Argumentation über die Zahlungsbereitschaft postuliert aber nicht nur die volle individuelle Rationalität des einzelnen Verbrauchers, von der man im Idealfall ausgehen kann. Realistisch ist höchstens ein durchschnittlich informierter Verbraucher im Sinne des EuGH. Sie postuliert auch die (vollkommene) Informationseffizienz des Marktes, wobei darnach der Markt die Anreize so setzt, daß letztlich objektive und neutrale Informationen von den Unternehmen geboten werden. So liest man es in vielen Einführungen zur Volkswirtschaftslehre. Damit es keine Tautologie oder kein leeres Paradoxon wird, ist zu klären, wer der Markt ist, worin die Anreize bestehen und wer den dazugehörigen Druck ausübt. Notwendig ist der Schritt von der Neoklassik zur Institutionenökonomik. Es gibt weder einen Markt ohne Organisationen noch einen effizienten ohne eine effektive Struktur von Organisationen mit jeweils operationaler Effizienz. Operationale Effizienz ist erst die Grundlage von Informationseffizienz und diese von Allokationseffizienz.

Dabei ist von den effektiven Anbietern und Nachfragern auszugehen - Kaufhäuser können die Funktionen der Endnachfrage bzw. Verbraucher auch über einen Reputationswettbewerb nicht übernehmen. Letztlich sollten in einer Wettbewerbswirtschaft die Verbraucher über ihre privaten und gesellschaftlichen Entscheide den Einsatz aller Ressourcen bestimmen, auch wenn das Angebot bzw. die Unternehmen die Präferenzen der Nachfrager mit beeinflussen - der Kunde ist kein König, aber der Dienst gehört zur Dienstleistungsgesellschaft (und ist i.d.R. schlecht in einem Verkäufermarkt) bzw. die Bedürfnisbefriedigung als Ziel des Wirtschaftens zur Realisation von Erträgen und Gewinnen. Dabei reagiert die Nachfrage in einer dynamischen Marktwirtschaft nicht nur auf gegebene Informationen wie Preise, sondern artikuliert auch ihr Bedürfnisse u.a. an Information.

Zur Verdeutlichung drei Beispiele:

Erstens: Haben der anonyme Markt, einzelne Anbieter, die Landwirtschaftsminister, die Landwirtschaftskammern oder haben die Verbraucherzentralen von Anfang an immer wieder auf die aufkommende Gefahr BSE hingewiesen, teilweise bis zu ihrer finanziellen „Abstrafung“, und so Öffentlichkeit hergestellt, Sensibilität geschaffen und Druck auf die Anbieter, aber auch auf die Politik ausgeübt? Zweitens: Haben im Versicherungsbereich Wirtschaftspolitiker oder einzelne, im Wettbewerb stehende Versicherungen die frühere obligatorische 10-Jahresbindungen zu Fall gebracht? Es waren auch hier die Verbraucherzentralen. Und drittens: Haben im Bankenwettbewerb einzelne Banken, der Markt oder die Bankenaufsicht die frühere Wertstellungspraxis und die unberechtigt jahrelang erhobenen Gebühren bei Barabhebungen zu Fall gebracht? Nein, es war nicht der anonyme Markt, es waren die VZn.

Verbraucherorganisationen wie die VZn stellen den Konsumenten eben nicht nur Informationen (über Bügeleisen, Kühlschränke usw.) bereit. Sie sorgen mit für Informationseffizienz. Sie sammeln u.a. die Informationen von betroffenen Nachfragern, verdichten sie mit ihrer Fachkompetenz und bringen sie u.a. als Argumente gegen den Lobbying-Prozeß einzelner Branchen und Unternehmen in die politische Diskussion ein sowie innerhalb unseres Ordnungsrahmens u.U. in die gerichtliche Überprüfung. Um den notwendigen Druck ausüben zu können, ist eine Mindestgröße der VZ notwendig. Die Möglichkeit der Verbandsklage wurde eingerichtet wegen der hohen Prozeßkosten und -risiken, die kein einzelner Verbraucher zu tragen in der Lage ist - es sei denn bei erfolgsabhängigen Anwaltsgebühren und Haftungssummen wie in den USA. Selbst die VZn bündeln ihre angesichts der möglichen Kosten bescheidenen finanziellen Möglichkeiten im Verbraucherschutzverein (VSV) bei Klagen gegen Mißbrauch und Verstöße gemäß AGBG oder UWG.

Natürlich hat die Rechtssprechung auch viel ökonomischen Unsinn mit dem UWG veranstaltet - aber gegen „strittige“ Abmahnungen seitens einer VZ, sofern es wegen des finanziellen Risikos überhaupt dazu kommt, sind die Unternehmen juristisch immer erfolgreich. Diese mag anders sein bei wettbewerblich strittigen Abmahnungen u.a. durch die Zentrale gegen unlauteren Wettbewerb, zu deren Mitgliedern u.a. IHK und Handwerkskammern gehören. Auch in den Bereichen Rabatt, Zugaben und Ladenöffnungszeiten, vertreten (naturgemäß) selten die Gewerkschaften oder Kammern die Verbraucherinteressen. Markt- und wettbewerbsorientiert sind es die Verbraucherzentralen bzw. -organisationen. Unabhängig von der Begründung eines öffentlich finanzierten Verbraucherschutzes infolge von Informationsasymmetrien usw. zeigt sich hier, daß Verbraucherzentralen darüberhinaus solange in unserer Marktwirtschaft notwendig sind, wie es ein Kammerwesen gibt.

III. Zur Sicherung der Freiheit - d.h. auch der Konsumentenfreiheit

III.1. Zur Bedeutung von Haftung

Ausgehend von einer Referenz-Idealwelt ist das Prinzip der Freiheit u.a. des Konsumenten, der Verfügung über die Nutzung des Eigentum (Ladenöffnungszeiten usw.) oder des Vertragsrechts (einschl. der AGB) umfassend zu diskutieren. Dabei wird zumeist auf Walter Eucken verwiesen. Doch damit kommt man in eine Systemdiskussion in der Eucken's Aussagen u.a. zur Haftung und zu ihrem Ausschluß bedeutsam werden. In seiner Diskussion u.a. des Haftungsausschlusses im Wege der allgemeinen Geschäftsbedingungen warnt er dringend, daß jede Beschränkung der Haftung eine Tendenz zur Zentralverwaltungswirtschaft auslöst. Und auch Ludwig von Mises zeigte, daß stets Verwaltung und Bürokratie dort herrschen, wo es nicht der Konsument tut. Zur Sicherung von Freiheit und Eigentum und zur Verhinderung eines selbstzerstörerischen laissez-faire sind, im Sinne von Eucken und Hayek, Informationen, Kontrollen und die dynamische Institutionalisierung neuer Märkte usw. notwendig. Die VZn sichern (ebenso wie beispielsweise eine freie Presse) das marktwirtschaftliche Prinzip der Haftung. Auch aus Systemüberlegungen (und nicht nur bei neuen Märkten) sind nicht erst ex post im Sinne einer Beratung von Betroffenen, sondern bereits a priori durch öffentliche Mittel finanzierte Verbraucherorganisationen notwendig.

III.2. Zur Zukunftsfähigkeit: Information, Meinungsbildung und Entwicklung

Weiterhin ist zu untersuchen, ob die Verbraucher angesichts von staatlichen Informationspflichten, Fällen von Regulierungsbedarf und Kontrollnotwendigkeiten ihre Interessen im (blinden?) Vertrauen allein den Unternehmen sowie Politikern mit ihren auch polit-ökonomischen Eigeninteressen überlassen sollten.

Eine Verbraucherorganisation wird in einer Marktwirtschaft selten von Kammern, einzelnen Banken, Versicherungen, Sparkassen und Unternehmen stets gut gelitten sein. Abwehrende Lobbying-Aktivitäten sind zu erwarten. Und Politiker müssen makroökonomisch denkende Ökonomen sein, um diesem zu widerstehen. Nur wenige Unternehmen treten für die VZn ein. Es sind diejenigen, die die Bedürfnisbefriedigung bzw. zufriedene Kunden mit zu ihrem strategischen Ziel gemacht haben und dazu gezielt die Erkenntnisse der VZn in ihrer Produktentwicklung gewinnbringend nutzten. Denn zu den Funktionen von Verbraucherorganisationen gehört auch die Beteiligung an Markt- und Produktentwicklungen. Sie setzen mit die Anreize zur Abgabe von objektiver Information (für Imagepflege, Events und Erlebniskäufe, life-style-Verhalten usw. sorgt der Wettbewerb unter den Anbietern).

Und wie kann der Verbraucher effektiv an einer zu sichernden Meinungsbildung mitwirken, vergleichbar u.a. den öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten, Kirchen und Gewerkschaften, wenn nicht über Verbraucherorganisationen? Dabei ist er weder in diesen Organisationen gefangen (kein Kammerprinzip!) noch durch sie bevormundet. Eine über Mittelkürzungen erzwungene Deorganisation reduziert den Einfluß der Gesamtheit der Verbraucher, die generelle Wahlfreiheit und damit die Bedeutung der Konsumentensouveränität. Sie steht der Entwicklung zu einer Zivil- bzw. Bürgergesellschaft entgegen.

Der Souverän bzw. letztlich die Gesamtheit aller Verbraucher geben der Politik das Recht zur Steuererhebung. Erwarten können sie von ihrem Agenten, dem Parlament, dann die Wahrnehmung der Aufgaben des Verbraucherschutzes und, da Ministerien dazu in den meisten Fällen eher ungeeignet sind, die Delegation dieser Aufgaben an unabhängige Verbraucherorganisationen einschließlich der öffentlichen Finanzierung der übertragenen Aufgaben. Dieses bedeutet, daß auch aus politökonomischen und demokratietheoretischen Überlegungen Verbraucherorganisationen makroökonomisch geboten sind. Die VZn stärken die Effizienz nicht nur einzelner Märkte, sondern

des Marktsystems insgesamt. Sie sind sogar Teil einer nicht lenkenden angebotsorientierten Wirtschaftspolitik und wirken in Erfüllung ihrer Aufgaben (indirekt) beschäftigungsfördernd.

Eine effiziente Organisation der Marktwirtschaft ist ein wichtiger Produktions-, Wachstums- und Standortfaktor. Dazu gehören Verbraucherzentralen, da die Verbraucherinteressen allein über ihre individuellen Kaufentscheidungen nicht zum Ausdruck kommen (es entstehen Marktverzerrungen) und da die oben dargestellten Informationsdefizite und –asymmetrien, Externalitäten, Gruppeninteressen und Systemrisiken bestehen, so daß ihre gegengewichtige Marktmacht notwendig ist. Diese Notwendigkeit steigt u.a. mit der Konzentration auf der Anbieterseite. Allerdings kann es hier nicht um eine zentrale Einheitsorganisation gehen. Die Partizipation der Verbraucher bzw. Bürger, landesspezifische Besonderheiten sowie Arbeitsteilung und Wettbewerb unter den VZn zur Sicherung der Effizienz gehören auch zu Governance-Überlegungen, die für eine föderale Struktur unabhängiger Verbraucherzentralen sprechen.

III.3. Zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte

Dagegen steht auch nicht der Einwand: Sparen und öffentliche Konsolidierung. Wenn der Staat wirklich sparen will, dann kann er es nur über den Abbau von Ministerien, in vielen Stiftungen und innerhalb der Ministerien. Fließen Teile der freiwerdenden Mittel bindungsfrei an Verbraucherorganisationen, so wird mit insgesamt weniger öffentlichen Mitteln (quantitative Konsolidierung) eine höhere Effizienz (qualitative Konsolidierung) erreicht. Leider muß man betonen, daß die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte primär qualitativ zu erfolgen hat. Insbesondere die Ausgabenanteile für Subventionen, Parteien und den politischen Apparat insgesamt müssen sinken und die für Infrastrukturinvestitionen, Schulen, Berufsschulen usw. sowie Verbraucherschutz steigen

IV. Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit

Jahrelang hat die Politik den Verbraucherschutz immer weniger (und zunehmend projektorientiert sowie in der Hoffnung auf eine Übernahme durch die EU) finanziert. Kürzungen waren wegen eines geringen Widerstandes (Organisationsgrad der Verbraucher) bei fehlenden gesetzlichen Verpflichtungen hier so einfach wie bei den Investitionen in Infrastruktur und Bildung. Doch heute können Mitarbeitern in Ministerien die Aufgaben der Verbraucherorganisationen nicht übernehmen. Verbraucherschutz darf bei der vorgegebenen eindeutigen Zielsetzung (ohne sog. trade-offs) wegen einer dauerhaft notwendigen Reputation bzw. Glaubwürdigkeit weder von Unternehmen noch der Politik abhängen. Es müssen unabhängige Organisationen sein. Sie sind öffentlich zu finanzieren. Dabei können ihre Haushalte über Zahlungen der Kammern (IHK) und Verbände (Versicherungen, Banken) verbessert werden. Eigenmittel über Entgelte für Beratung und Informationsmaterial kommen hinzu - in Stadtstaaten wie Hamburg oder Berlin mehr als in armen Flächenländern wie Mecklenburg-Vorpommern oder Schleswig-Holstein. Die Grenzen eigener Einnahmen verdeutlicht ein kaum möglicher Werbe-Button im Internet: „Diese BSE-Information wurde gesponsort von der britischen Tierkörperverwertung“.

V. Schlußfolgerung

Letztlich ist aber auch noch zu beachten, daß die mit der fortschreitenden Internationalisierung bzw. Globalisierung verbundene Ausdehnung der Vielfalt u.a. von Produkten, Dienstleistungen, Anlage- und Finanzierungsmöglichkeiten die individuellen und gesellschaftlichen Informations- und Bewertungsprobleme fast explosionsartig erhöht. Viele sprechen von einer Informationsgesellschaft, aber die Informationsbeschaffung und -auswertung usw. werden immer teurer (unmittelbare

Suchkosten, steigender Zeitaufwand zum Filtern verlässlicher Information, steigende Anforderungen an das Humankapital bzw. Know-how usw. usf.) und bedeutsamer für die Entwicklung der Gesellschaft und der sozialen Marktwirtschaft.

Die Schlußfolgerung läßt sich bündig zusammenfassen:
Ohne staatliche Mittel, und zwar mehr als jetzt, geht es nicht.

Adresse des Autors:
Prof. Dr. Wilfried Fuhrmann
Institut für Makroökonomik
Universität Potsdam
August-Bebel-Str. 89
D-14482 Potsdam
Tel./Fax: 0331-97732-19/-23
email: fuhrmann@rz.uni-potsdam.de