

Verbraucherschutz im Transformationsprozess

von

Wilfried Fuhrmann, Potsdam¹

Zur Zitation:

W. Fuhrmann (2001); Verbraucherschutz im Transformationsprozess; in: www.Konsumentenschutz.de Nr. 4, Stand 1.5.2001; auch ausgedruckt als Diskussionspapier erhältlich, ISSN 1433-920X

I. Zur ökonomischen Transformationstheorie

Transformation, beispielsweise der mittel- und osteuropäischen Staaten, wird in der Ökonomik verstanden als der strukturbruchartige Übergang von einem Wirtschaftssystem zu einem anderen, d.h. als der (schockartige oder graduelle) Wechsel aus einer zentralen Verwaltungswirtschaft in eine Marktwirtschaft. Dabei konzentriert sich die ökonomische Theorie der Transformation auf drei Bereiche.

Zur makroökonomischen Transformation

Der Definition der Transformation als Systemwechsel folgend handelt es sich um eine Änderung des ordnungspolitischen Rahmens. Entsprechend erfolgt als erstes die Entwicklung und Einrichtung der konstituierenden Systemelemente wie beispielsweise die Schaffung einer privatwirtschaftlichen Eigentumsordnung mit den Problemen (bezüglich Art und Umfang) der Privatisierung. Zu der neuen Wirtschaftsverfassung und -ordnung gehören auch die Geldverfassung und -ordnung. Da letztere einen bedeutenden Signalcharakter hat und den Zwang zur Vermeidung inkonsistenter realwirtschaftlicher Transformationsschritte beinhaltet, ist die monetäre Transformation als der zu erst notwendige Transformationsschritt zu betrachten (Fuhrmann 1998, 1999). Mit dem volkswirtschaftlichen Ziel eines stabilen monetären Sektors mit effizienten Geld- und Finanzmärkten sind damit zuerst die neue nationale Rechen- und Zahlungsmittelinheit, das gesamtwirtschaftliche Buchungssystem, die Anfangsgeldmenge und der Wechselkurs, das Wechselkurssystem und die Geldangebotsregel sowie die Organisationsstrukturen u.a. der Zentralbank und der Bankenaufsicht festzulegen.

Der zweite Bereich der Transformationsliteratur beschäftigt sich mit staatlichen (politischen) Institutionen und Organisationen, wie beispielsweise mit der Einführung von Steuern und einer effizienten Verwaltung. Bedeutsam sind neben der Freigabe die Ausrichtung der verbleibenden administrierten Preise und Gebühren an den volkswirtschaftlichen Kosten. Dabei haben staatliche Ausgaben und Einnahmen sowie Vorgaben und Anreize nach gesamtwirtschaftlichen Effizienz- und Allokationsüberlegungen zu erfolgen

¹ Für Diskussion, Hinweise und kritische Kommentare danke ich den Dipl.-Volkswirten Frau A. Braumann, R. Giucci und M. Lombino. Alle verbleibenden Ungenauigkeiten gehen ausschließlich zu meinen Lasten.

(„governance“)². Es gibt nur eine sehr eingeschränkte direkte Sozialpolitik während der Transformation. Auch wenn die Transformation für viele Menschen mit materieller Not verbunden ist, so stehen i.d.R. die Förderung von Produktion und Beschäftigung in der sich entwickelnden Marktstruktur im Vordergrund.³

Schaffen Parlament und Regierung zuerst ein stabiles neues Geldsystem und den Rahmen für die Entwicklung von Güter-, Dienstleistungs- und Faktormärkten, so folgt darnach das Problem der allokatiosoptimalen Sequenzierung. Hierzu gehört beispielsweise die Frage nach der optimalen zeitlichen Folge der Entwicklung eines Banken- und Kreditmarktsystems sowie eines Wertpapiermarkt- und Börsensystems (Fuhrmann 1998). Es ist das für das Vertrauen in die Transformation und für die Glaubwürdigkeit der jeweiligen Politik bzw. Maßnahmen bedeutsame Problem der inhaltlichen und dynamischen Widerspruchsfreiheit bzw. institutionellen Konsistenz. Es wird im Zeitablauf durch die gemachten positiven oder negativen Erfahrungen u.a. bezüglich der politischen Durchsetzbarkeit und opportunistischen Verhaltensweisen der Politik abgeschwächt oder verschärft. Ein anderes Beispiel für die Sequenzierung bzw. der Gefahr einer dynamischen Inkonsistenz ergibt sich bei der Liberalisierung des internationalen Kapitalverkehrs und wird neuerdings bezüglich einer optimalen (notwendigen) Kapitalverkehrskontrolle bei den einzelnen Komponenten des Kapitalverkehrs, insbesondere bei den Portfolioinvestitionen und Krediten diskutiert (Hanson 1995; Krugman 1999; Montiel 1996).

Zur mikroökonomischen Transformation

Da sich in diesem vorgegebenen makroökonomischen Rahmen dann die Unternehmen und privaten Haushalte eigendynamisch entwickeln, beinhaltet die Transformationstheorie mikroökonomische Analysen. Diese sind überwiegend angebotsorientiert und befassen sich u.a. mit Direktinvestitionen, Unternehmensgründungen und sog. joint-ventures sowie mit der Bildung von Humankapital in allen Bereichen, ökonomisch insbesondere um Fähigkeiten in den Bereichen des Risikomanagements, der Rechnungslegung und Bilanzierung, der Finanzierung und Investition und Marketing sowie der Planung und Kontrolle. Es geht um die schnelle Reduktion von Knappheiten bzw. um die schnelle Anpassung der Preise der Faktoren und Güter an die internationalen.⁴

Zur institutionellen Transformation

Nur selten analysiert wird in der ökonomischen Transformationsliteratur (Mummert 1995) die Bedeutung und Herausbildung von neuen Institutionen im Sinne von Normen, Regeln und Mechanismen, wobei diese sich insbesondere über den Erlaß von Gesetzen, im Wege des Richterrechtes und insbesondere über die in der Gruppe oder Gesellschaft wiederholt und mit steigender Verbreitung durchgeführten individuellen Verhaltensweisen (Hayek 1971) bilden. Ebenso wird kaum beachtet die Frage der Wandlung des einzelnen Mitgliedes der alten (sozialistischen) Planwirtschaft zum individuellen (privaten) Wirtschaftssubjekt als der originären (bzw. kleinsten) ökonomischen Handlungs- und Entscheidungseinheit der Marktwirtschaft.⁵

² Die beiden Ebenen des „Regierens“ („government“) und des „Leitens“ bzw. „Führens“ („guidance“) lassen sich zusammenfassen zum „leitenden Regieren“ (bzw. „governance“).

³ Dieses kann bei einer Stärkung der Konsumentensouveränität und einer sich an ihr ausrichtenden Produktion als eine Form des Verbraucherschutzes interpretiert werden (Kuhlmann 1990; Mitropoulos 1997).

⁴ Beispielsweise geht es um den Import des im Transformationsland unzureichend vorhandenen Kapitals bei Reduktion der Risikoprämie bzw. des Spreads und damit der Kapitalkosten.

⁵ In einer Transformations- bzw. Umbruchgesellschaft läßt erst der makroökonomische Rahmen mit den formellen

II. Zum marktwirtschaftlich rationalen Verbraucher

Ausgeklammert wird zumeist das entscheidende Problem der Transformation, wenn man unterstellt, daß die Menschen sich schockartig marktwirtschaftlich rational verhalten, sofern nur die entsprechenden Anreize über ein Steuersystem, ein freies Güterangebot usw. gesetzt werden.

Ein in einer funktionierenden Marktwirtschaft aufgewachsener Mensch verhält sich u.U. wie ein marktwirtschaftlich rationales Wirtschaftssubjekt, so daß in Analysen westlicher Industrieländer von einem als gegeben unterstellten sog. homo oeconomicus ausgegangen werden kann. Ein derartiges von Erfahrungen geprägtes Individuum gibt es aber in einem Transformationsland nicht (ansonsten gäbe es keinen Systemumbruch).⁶ Es gibt im Transformationsland weder den durchschnittlich informierten und erfahrenen Verbraucher noch das durchschnittliche bzw. repräsentative Wirtschaftssubjekt, welches sich idealtypisch auf allen Güter- und Faktor-Märkten an den Preisen orientiert, eine ökonomisch-effiziente Informationsbeschaffung sowie -verarbeitung betreibt und dann nutzenmaximierend individuell rational entscheidet.

Zielfunktion und Nebenbedingungen, einschl. der Ressourcenausstattung des (durchschnittlichen) Mitgliedes in einer Zentralverwaltungswirtschaft unterscheiden sich von denen eines Wirtschaftssubjektes in einer Marktwirtschaft. Sie müssen unterschiedlich sein, solange sich beide Wirtschaftssysteme, ideal- und realtypisch, institutionell sowie organisatorisch unterscheiden (ohne derartige Unterschiede gibt es keine Transformation).

Transformation ist, ausgehend vom Individuum, die Veränderung des bedingten Zielsystems des (durchschnittlichen) Wirtschaftssubjektes und daran anknüpfend ist es die Veränderung aller Institutionen, d.h. der Gesamtheit u.a. der Werte, der üblichen Routinen und Verhaltensmuster, der Orientierungen, Usancen und Verträge. Die verschiedenen Institutionen weisen unterschiedliche Persistenzen bzw. Beharrungstendenzen auf. Der Erfolg der Transformation und das Risiko des Scheiterns sind ebenso wie die Schnelligkeit und die gesellschaftlichen Kosten der Transformation auch abhängig von den unterschiedlichen Anpassungsgeschwindigkeiten dieser Institutionen.

Die übliche makro- und mikroökonomische Transformationsliteratur erfaßt die Veränderungen von Nebenbedingungen wie der Budgetrestriktion, durch die bei jedem Wirtschaftssubjekt u.a. Lern- und

Institutionen die marktwirtschaftlich rationalen (mikroökonomischen) Verhaltensweisen entstehen. Entsprechend versucht die Mikroökonomik über eine Vielzahl von Modellen die in einem gegebenen makroökonomischen Umfeld implizit enthaltenen, möglichen rationalen mikroökonomischen Verhaltensweisen und Institutionen zu extrahieren. Die Analyse und Ausschöpfung aller realen (und nicht der repräsentativen oder realtypischen) Verhaltensmöglichkeiten seitens der Unternehmen in diesem Rahmen ist dann das Ziel der Betriebswirtschaftslehre. In der anschließenden Evolution folgen dann aus den realtypischen Verhaltensweisen der Betriebe und der Verbraucher sowie aus den Erkenntnissen der Mikroökonomik die notwendige Änderungen bzw. Anpassungen des makroökonomischen institutionellen Rahmens.

Wird hingegen die mikroökonomische Fundierung bzw. Neoklassik normativ verstanden, dann wird ein ganz bestimmtes Verhalten quasi zur Norm erklärt und damit zur Grundlage des neuen Ordnungsrahmens gemacht – dieses entspricht kaum einem zukunfts-offenen, dynamischen marktwirtschaftlichen System, sondern mehr einem zentralverwaltenden Wirtschafts- und Politiksystem.

⁶ Auch als gesamtwirtschaftliche Nachfrage spielen die Verbraucher transformationstheoretisch keine Rolle, höchstens bei hohen Konsumgüterimporten. Relevant erscheint die Nachfrage des Auslandes bzw. die Glaubwürdigkeit schaffende (irreversible) internationale Orientierung und Integration. Dabei wird das Transformationsland wie eine kleine offene Volkswirtschaft analysiert. Sie steht dem Rest der Welt, einer vollkommen elastischen Nachfrage gegen und muß „nur“ zu den gegebenen Weltmarktpreisen produzieren und exportieren, die knappen Faktoren importieren oder ausbilden.

Suchprozesse sowie Änderungen des Angebots- und Nachfrageverhaltens erzwungen werden. Letztlich werden einzig Preise sowie Preisveränderungen anstelle von Mengenquotierungen und Bezugssystemen entscheidungsrelevant. Es gilt zunehmend für alle (ökonomischen) Lebensbereiche wie beispielsweise bei Banken, Strom und Wasser, Reisen und Handwerkerleistungen oder beispielsweise bei Kauf-, Miet-, Pacht-, Kredit-, Ausbildungs-, Arbeits-, Versorgungs- und Eheverträgen. Es erfolgen auch psychologisch und soziologisch zu erklärende orientierungs-, lern- sowie verhaltenstheoretische Prozesse. Diese bestimmen die Änderungen insbesondere der informellen Institutionen.

III. Monetäre Stabilität und Verbraucherschutz sichern die Transformation

Die monetäre Transformation, d.h. die Schaffung einer stabilen Geld- und Währungsordnung ist ein allgemeines Signal und eine Vorgabe für die konsistente realwirtschaftliche Transformation. Sie benennt die politisch eingegangene gesellschaftliche Selbstbindung sowie ihre konstitutionelle Verankerung als Grundlage ihrer Glaubwürdigkeit. So liegt eine Begründung für ein Currency-Board in dem möglichen Import von Glaubwürdigkeit (Calvo, Frenkel 1991) und in der erzwungenen Systemkompatibilität (Fuhrmann 1994, 2000a). Ist für die markterfahrenen und marktorientierten Ausländer die Glaubwürdigkeit der Zentralbank abhängig von ihrer gesetzlich garantierten Unabhängigkeit und der gesetzlich garantierten freien Währungskonvertibilität, dann entsteht mit der entsprechenden öffentlichen politischen Bindung auch bei den Inländern Vertrauen in den neuen monetären Rahmen, so daß sie sich nicht mehr an den Aussagen der alten, verwaltungswirtschaftlichen Organisationen und Politiker orientieren.

Eine vergleichbare Bedeutung wie die monetäre Transformation hat die Schaffung eines glaubwürdigen Verbraucherschutzes. Ersteres dient der Sicherung des jederzeitigen freien Tausches der Währung des Transformationslandes in eine internationale Währung, also beispielsweise von Rubel in DM oder \$, indem jeder (auch der ausländische) Inhaber von Rubel die Option erhält, jederzeit Rubel in DM oder \$ zu tauschen, wobei die Ausübung dieses Optionsrechtes gesetzlich garantiert wird. Dieses garantierte Optionsrecht reduziert das Risiko eines Investments in Rubel. Vergleichbar reduziert ein glaubwürdiger Verbraucherschutz im Transformationsland für jedes (auch das ausländische) Wirtschaftssubjekt das Risiko eines Tausches von Rubel in Güter, Faktoren usw., beispielsweise dahingehend, dass dieses Gut nicht die zugesicherten Eigenschaften und Qualitäten aufweist bzw. zumindest den gesetzlichen Bestimmungen entspricht. So geben die Verbraucherorganisationen dem einzelnen Verbraucher die Option u.a. auf Information, Beratung, Kontrolle und öffentliche Vertretung. Entsprechend fordern beispielsweise ausländische Unternehmen, insbesondere Direktinvestoren stets die schnelle Schaffung von Rechtssicherheit, insbesondere von effektiven Insolvenzregeln und damit die Sicherung ihres Optionsrechtes auf eine rechtliche/richterliche, durchsetzbare Entscheidung. Bei den Verbrauchern schaffen derartige Institutionen des Rechts verbunden mit effektiven Rechtsinstanzen sowie effektiven Verbraucherschutzorganisationen unmittelbar Glaubwürdigkeit und Vertrauen in die neue Institution des Marktes - trotz zunächst fehlender praktischer Erfahrungen u.a. mit dem faktischen Richterrecht.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich somit auf das bisher vernachlässigte Politikfeld des Verbraucherschutzes,⁷ wobei hier unter Verbraucher nur die privaten Wirtschaftssubjekte bzw. Haushalte verstanden werden und keine gewerblichen Endverbraucher.

⁷ Es ist nicht sinnvoll, im Rahmen der Sequenzierung nach der optimalen Stufe für die Institutionalisierung des Verbraucherschutzes im Transformationsprozeß zu suchen. Eine Phase ohne jede institutionelle Regelung ist (u.a. wegen des persistierenden Vertrauens in alte verwaltungswirtschaftliche Autoritäten, der Herdenbindung und Orientierung an den scheinbar Erfolgreichen, den Neureichen) kontraproduktiv. Man denke an die bekannten Fälle von Firmengründungen, die mit hohen Zinsversprechen das Geldvermögen der „kleinen“ Wirtschaftssubjekte attrahieren und

IV. Zum Verbraucherschutz

Sicherung der Freiheit bedingt auch Konsumentenfreiheit: Zur Bedeutung der Haftung

Das Prinzip der Freiheit bei der Verfügung über die Nutzung des Eigentums und im Vertragsrecht ist umfassend zu verstehen. Der Sicherung von Freiheit und Eigentum bzw. der Verhinderung von Machtmissbrauch und eines selbstzerstörerischen laissez-faire dient das Prinzip der Haftung. Hinzukommen müssen eine freie Information, effektive Kontrollmöglichkeiten und die dynamische Institutionalisierung neuer Märkte. Schon ein teilweiser Ausschluß von Haftung ist bedeutsam, da letztendlich jede Beschränkung der Haftung eine Tendenz zur Zentralverwaltungswirtschaft auslöst (W. Eucken). Verwaltung und Bürokratie herrschen dort (L. Mises), wo es nicht der Konsument tut.

Die Gesamtheit aller Verbraucher gibt der Politik das Recht zur Steuererhebung und erwartet von ihren Agenten: Parlament und Regierung die Wahrnehmung der Aufgaben des Verbraucherschutz. Unabhängig von der Pflicht des Parlamentes zur Schaffung eines umfangreichen Verbraucherrechts können die Verbraucher die Durchsetzung, Wahrung und Sicherung ihrer Interessen aber weder dem unternehmerischen Wettbewerb bzw. der Angebotsseite noch den Politikern mit ihren polit-ökonomischen Eigeninteressen überlassen. Auch Ämter und Ministerien sind dazu wenig geeignet. Die Aufgabe ist aus politökonomischen und demokratietheoretischen Überlegungen an eigenständige, unabhängige Verbraucherschutzorganisationen zu delegieren. Die Verbraucherorganisationen sind ein konstituierendes System- sowie Transformationselement und sichern (wie u.a. eine freie Presse) u.a. real die Effektivität des marktwirtschaftliche Prinzips der Haftung und schaffen damit als wichtiges öffentliches Gut: den sozialwirkenden Markt. Dieses bedingt die öffentliche Finanzierung der unabhängigen Verbraucherorganisationen.

Angesichts des Problems der Glaubwürdigkeit und des potentiellen Markteinflusses ist der konstitutionelle Ansatz, d.h. die per Gesetz gesicherte Unabhängigkeit der Verbraucherorganisation bei öffentlicher Finanzierung, vergleichbar wie beim Kartellamt oder der Zentralbank, die optimale Organisationsform - im Gegensatz zu einer sog. Kontraktlösung bzw. erfolgsabhängigen Anwaltsgebühren bei extrem hohen Haftungsrisiken der Anbieter wie in den USA, die wegen der hohen Kosten letztlich die Verbraucher sowohl über höhere Produktpreise als auch über hohe Versicherungsaufwendungen schädigen.

Die gebotene Partizipation der Verbraucher und Bürger sowie regionen- und landesspezifische Besonderheiten sowie die Sicherung der Effizienz der Verbraucherorganisationen sprechen für eine föderale Struktur unabhängiger Verbraucherorganisationen. Auch diese föderale Struktur entspricht modernen Governance-Überlegungen.

Organisierter Verbraucherschutz

Je „jünger“ ein Marktsystem ist und damit je weniger gesicherte institutionelle Regeln es gibt, desto größer ist auf ihm die Informations- und Wissensasymmetrie zwischen den Unternehmen und den Nachfragern

dann insolvent werden, d.h. an die Fälle, in denen „clevere“ Geschäftemacher auf einem unregulierten Markt ein Produkt anbieten, welches der inländische Verbraucher mit seinem alten, bedingten Zielsystem nicht beurteilen kann.

bzw. hier den Verbrauchern. Letzteren fehlen erstens: gefestigte neue informelle Verhaltensroutinen, zweitens: zu neuen Normen verfestigte Tauschancen, drittens: durchsetzbare formelle Institutionen wie standardisierte Verträge (wie die Allgemeinen Geschäftsbedingungen) und eine effektive (Prospekt- und Produkt-) Haftung, viertens: klare Instanzen und fünftens: mit dem Vertrauen in die Institution Markt, die Bereitschaft, marktkonforme Verhaltensweisen überhaupt zu entwickeln und anzunehmen.

Das Vertrauen der Verbraucher in eine sich formende Marktwirtschaft entwickelt sich in Abhängigkeit von den individuellen Erfahrungen, der Rechtssicherheit des Tausches für jedermann sowie der allgemeinen Akzeptanz der neuen Werteordnung. Dabei gründen sich Sicherheit und Stabilität des marktwirtschaftlichen monetären Tausches auch auf einem prinzipiellen Ausgleich der Marktmacht beider Marktseiten.

Entsprechend erfordern effiziente Märkte, auf denen Nicht-Kaufleute als Nachfrager bzw. Verbraucher auftreten, sichernde Maßnahmen. Dieses sind neben gesetzlich verankerten Rechten (wie beispielsweise besondere Widerrufsrechte) auch Organisationen wie beispielsweise die Verbraucherzentralen in Deutschland. Diese stützen in einem realtypisch monopolistischen Wettbewerb anstelle einer atomistischen Marktstruktur die vielen kleinen, marktmachtlosen Verbraucher. Unabhängige Verbraucherorganisationen sind so notwendig wie ein unabhängiges Kartellamt (und eine unabhängige Bankenaufsicht usw.).

Ist eine Marktwirtschaft ohne derartige Verbraucherorganisationen realtypisch verzerrt und ungleichgewichtig, so wird sie in toto nicht als per se sozial angesehen, ihre gesellschaftliche Akzeptanz ist stark eingeschränkt, die Transformation stark gefährdet. Entsprechend ist zu Beginn der Transformation zur Vermeidung derartiger Inkonsistenzen der unmittelbare Aufbau von Verbraucherschutz-Organisationen notwendig.⁸ Je schwächer (und politisch abhängiger) derartige Organisationen sind, desto größer sind die marktwirtschaftlichen Inkonsistenzen und desto ineffizienter ist dieser Marktwirtschaft. Eine Zentralverwaltungswirtschaft hat keine unabhängigen Verbraucherorganisationen (ebenso wie u.a. kein unabhängiges Kartellamt, Zentralbank und Gewerkschaften).

Beratungsstellen und Internet

Der Zugang der Verbraucher zu den Verbraucherschutzorganisationen ist über die Bereitstellung von Informationen und Korrespondenzmöglichkeiten via Internet, vor allem aber für Schulung und Einzelfallberatungen über ein landesweites Netz von lokalen Beratungsstellen zu sichern.⁹ Die Beratungsstellen dienen dabei (wie das Internet) der Verbraucherinformation. Sie bzw. die persönlichen Kontakte sind aber wegen der vielen nicht-standardisierbaren Dienstleistungen und Einzelfallberatungen sowie der vielen (insbesondere älteren) Menschen ohne Internetzugang auch langfristig nicht durch das Internet substituierbar.

Dabei müssen diese Beratungsstellen allen Bürgern gleichermaßen offen stehen. Im Falle von Gebühren, beispielsweise für eine bestimmte Beratung, Leistung oder Broschüre haben diese für jeden Bürger gleich hoch zu sein. Besondere Beratungsgutscheine für Bedürftige führen zu einem ineffizienten, teuren Verwaltungssystem, welches nicht nur ein ordnungspolitischer Fremdkörper ist, sondern auch mehr öffentliche Mittel erfordert als ein einheitliches System für alle Verbraucher.

⁸ Unabhängige Verbraucherorganisationen lassen sich einer (indirekten) Sozialpolitik zurechnen.

⁹ So hatte beispielsweise die Verbraucherzentrale des kleinen deutschen Bundeslandes Schleswig-Holstein mit 2,3 Mio Einwohnern im Jahre 1999 rund 125.000 Internet-Zugriffe sowie 175.000 persönliche Verbraucherkontakte.

Zur öffentlichen Finanzierung

Der Notwendigkeit einer öffentlichen Finanzierung widersprechen einige Liberale mit dem Hinweis, daß diese Organisationen ausreichend Eigeneinnahmen erwirtschaften, wenn die Verbraucher für die Information, Schulung und Beratung bezahlen. Dieser wirtschaftsliberale Ansatz kann allerdings nicht überzeugen. Denn gerade infolge jener, die Notwendigkeit von Verbraucherschutzorganisationen begründenden Asymmetrien, können derartige Eigeneinnahmen prinzipiell nicht so groß sein, um die Asymmetrie aufzuheben.

Betrachtet man beispielsweise die Bereitstellung von Informationen, so gilt u.a. daß der einzelne Verbraucher in vielen Fällen

- die Bedeutung vieler Produktkomponenten ebenso wie den Wert einzelner Produktinformationen für seine persönliche Gesundheit und Sicherheit u. a. aufgrund fehlender Bildung und spezifischem Fachwissen gar nicht erkennen kann und er somit ökonomisch rational weder eine derartige Informationsnachfrage entfaltet noch dafür zu zahlen bereit ist,
- wegen der Geringfügigkeit eines bestimmten Gutes in seinem Warenkorb (wie beispielsweise genveränderter Mais, strahlenbelastete Pilze, formaldehydbelastete Stofftiere) ökonomisch rational auch für diese keine Informationskosten zu tragen bereit ist.

Der einzelne Verbraucher wird somit in vielen Fällen individuell die Information gar nicht haben wollen oder den Nutzen gering schätzen. Alle (individuellen) Verbraucher werden so, unabhängig von der Höhe ihres Einkommens, insgesamt stets weniger als die Kosten für diese Informationen zu zahlen bereit sein. Gleichwohl besteht an diesen Informationen ein öffentliches Interesse, insbesondere bei ansonsten zu erwartenden volkswirtschaftlichen Kosten u.a. im Gesundheitswesen oder bei drohendem (partiellen) Marktversagen oder bei meritorischen Gütern. Dann sind öffentlich finanzierte Informationen, Sensibilisierungen, Schulungen und persönliche Beratungen durch Verbraucherorganisationen unverzichtbar. Für eine sozialwirkende Marktwirtschaft sind Verbraucherorganisationen so notwendig wie Schulen.

Die Notwendigkeit der Rechtsberatung durch Verbraucherorganisationen folgt bereits daraus, daß der einzelne Verbraucher ansonsten u.a. aufgrund seiner rechtlichen Unerfahrenheit, der für ihn nicht unerheblichen, zu verauslagenden Rechtskosten und seiner möglichen Vermögensrisiken

- auf sein Recht verzichtet und
- im Klagefalle faktisch auch signifikant geringere Erfolgchancen als das Unternehmen hat.

Wegen dieser hohen Prozeßkosten und -risiken, die kein einzelner Verbraucher zu tragen in der Lage ist, ist den unabhängigen Verbraucherorganisationen das Recht der Klage einzuräumen, d.h. es ist das Recht zur sog. Verbandsklage gesetzlich zu verankern.

Die übliche Argumentation zur individuellen Zahlung postuliert darüber hinaus idealtypisch die vollkommene individuelle Rationalität des einzelnen Verbrauchers. Selbst in etablierten Marktwirtschaften kann faktisch bzw. realtypisch höchstens von einem durchschnittlich informierten Verbraucher ausgegangen werden (siehe das EuGH). In Transformationsländern ist aber auch dieses ebenso wenig der Fall wie eine hohe Informationseffizienz der Märkte.

Zur Informationseffizienz von Märkten

Märkte werden idealtypisch als vollkommen informationseffizient betrachtet, wobei die Unternehmen objektive Informationen über ihre Produkte geben. Ein effizienter Markt setzt dabei bestimmte Institutionen

und Organisationen voraus, wobei deren operationale Effizienz die Grundlage der Informationseffizienz und diese ihrerseits der Allokationseffizienz ist.

Die diesbezügliche Marktfunktionen der Verbraucher können weder von Kaufhäusern übernommen noch durch den Reputationswettbewerb der Unternehmen ersetzt werden. Idealtypisch bestimmen informierte rationale Verbraucher mit ihren privaten (Kauf-) Entscheidungen den volkswirtschaftlichen Einsatz aller Ressourcen.¹⁰ Da realtypisch die Verbraucherinteressen allein über ihre individuellen Kaufentscheidungen nicht zum Ausdruck kommen und Marktverzerrungen entstehen und da infolge der dargestellten Informationsdefizite und -asymmetrien, Externalitäten und Gruppeninteressen Systemrisiken bestehen, ist eine gegengewichtige Marktmacht notwendig. Entsprechend setzen in vielen Fällen real erst Verbraucherorganisationen die Anreize zur Abgabe von objektiven Produktinformationen, denn der faktische Wettbewerb unter den Anbietern fördert das Marketing im Sinne von Imagepflege, die sog. Events und Erlebniskäufe, life-style-Verhalten usw..

Verbraucherorganisationen wie die Verbraucherzentralen in Deutschland stellen den Konsumenten nicht nur Informationen über einzelne Produkte bereit, sondern sie schaffen und bedingen die Informationseffizienz der Märkte mit. Sie sammeln u.a. die Informationen von betroffenen Nachfragern und verdichten sie mit ihrer Fachkompetenz. Dann bringen sie diese beispielsweise (auch gegen das Lobbying einzelner Branchen und Unternehmen) in die politische Diskussion ein oder sie sorgen innerhalb des Rechtssystems für gerichtliche Kontrollen.¹¹

Auch in Bereichen wie Rabatten, Zugaben und Ladenöffnungszeiten vertreten nicht die Gewerkschaften oder gewerbliche Kammern (Handwerkskammern, Industrieverbände usw.), sondern Verbraucherorganisationen die Verbraucherinteressen in der öffentlichen Diskussion.¹²

In der Transformation kommt hinzu, daß Verbraucherorganisationen die unerfahrenen heimischen Verbraucher auch vor einer Übervorteilung durch ausländische Unternehmen schützen können.

Eine effiziente Organisation der Marktwirtschaft, zu der Verbraucherorganisationen gehören, ist ein wichtiger Produktions-, Wachstums- und Standortfaktor.

V. Schlußfolgerung

Die größten Risiken der Transformation bestehen in zu großen Inkonsistenzen und einer ungenügenden allgemeinen Glaubwürdigkeit des neuen institutionellen und organisatorischen Rahmens. Eine Marktwirtschaft ist eine monetäre Tauschwirtschaft. Ihre Effizienz setzt das Vertrauen in die Stabilität des Geldes ebenso wie in die Rechtssicherheit des Tausches voraus. Zu letzterem gehören eine effektive

¹⁰ Dieses gilt auch wenn einerseits das Angebot u.a. über Demonstrationseffekte oder die Unternehmen u.a. über das Marketing die Präferenzen der Nachfrager beeinflussen und andererseits die Verbraucher in dynamischen Marktwirtschaften nicht nur auf gegebene Informationen wie Preise reagieren, sondern auch in anderer Form ihre Bedürfnisse artikulieren, Informationen in den Markt geben und so das Angebot mit entwickeln. So nutzen Unternehmen, zu deren strategischen Zielen die Bedürfnisbefriedigung ihrer Kunden gehört, gezielt die Erkenntnisse der Verbraucherorganisationen bei ihrer Produktentwicklung.

¹¹ Beispielsweise haben in Deutschland die Verbraucherzentralen - und nicht Politiker, der sog. Markt, Anbieter, Anbietervereinigungen, Banken, Verbände, Landwirtschaftsminister oder die Landwirtschaftskammern - von Anfang an immer wieder auf die aufkommende BSE-Gefahr hingewiesen und wurden politisch, finanziell „abgestraft“; sie haben die frühere Wertstellungspraxis der Banken und die jahrezehntelang unberechtigten Gebühren bei Barabhebungen gestoppt.

¹² Unabhängig von der Begründung eines öffentlich finanzierten Verbraucherschutzes infolge von (Informations-) Asymmetrien usw. zeigt sich, daß Verbraucherorganisationen notwendig sind, wenn es ein sog. Kammerwesen gibt.

Haftung ebenso wie die Beseitigung signifikanter Informations- und Rechtsasymmetrien zwischen Produzenten und Verbrauchern. Entsprechend gilt, daß die Institutionalisierung des Verbraucherschutzes ebenso wie die monetäre Transformation mit ihrer Signalwirkung und gesellschaftlichen Selbstbindung zu den konstituierenden Schritten der Transformation gehört. Vergleichbar der gesetzlichen Verankerung einer unabhängigen Bankenaufsicht sind öffentlich finanzierte Verbraucherorganisationen als unabhängige Institutionen gesetzlich zu sichern. Das Vertrauen in die Institution des Marktes wächst nur mit einem effektiven Verbraucherschutz, insbesondere mit effektiven Verbraucherschutzorganisationen.

Literaturhinweise:

- Calvo, G; J. Frenkel (1991); Credit Markets, Credibility, and Economic Transformation; in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, 139 – 148.
- Eucken, W. (1947); Grundlagen der Nationalökonomie; 5. Aufl., Bad Godesberg.
- Fischer, S. (1980); Dynamic Inconsistency, Cooperation, and the Benevolent Disassembling Government; in: Journal of Economic Dynamics and Control, Vol. 2, 93-107.
- Fuhrmann, W. (1994); Ein Currency Board System; in: Univ. Paderborn, Intern. Economics, Working Paper, Nr. 9403 und in: www.uni-potsdam.de/u/makrooekonomie/publ.htm#aufsaeetze
- Fuhrmann, W. (1998); Geld und Währungsordnung als Grundlage der Transformation; in: P.J.J. Welfens et al. (Hrsg.), Systemtransformation in Deutschland und Russland, Heidelberg, 53-63.
- Fuhrmann, W. (1999); Einige Gedanken zu einem Currency-Board für Russland; in: A. Linkow (Hrsg.), Sozialökonomische Reformen in Rußland und Deutschland, St. Petersburg, Herzen-RGPU, 109-117 (in russ. Sprache; siehe russ. Texte unter www.nowgorod.de)
- Fuhrmann, W. (2000); Zur Notwendigkeit eines öffentlich finanzierten Verbraucherschutzes; Beitrag Nr. 1 (01.11.2000) in: www.Konsumentenschutz.de
- Fuhrmann, W. (2000a); Zentralbank und Währungsboard; in: E. Scholing (Hrsg.), Währung und wirtschaftliche Entwicklung, Berlin, 117-132.
- Frenkel, J. (1991), Credit Markets, Credibility, and Economic Transformation, in: Journal of Economic Perspectives, Vol. 5/4, 139-148
- Hanson, J. A. (1995); Opening the Capital Account: Costs, Benefits, and Sequencing; in S. Edwards (ed.): Capital Controls, Exchange Rates, and Monetary Policy in the World Economy, Cambridge, (MA).
- Hayek, F. A. von (1971), Die Verfassung der Freiheit, Tübingen.
- Kliemt, H. (1991), Der Homo oeconomicus in der Klemme. Der Beitrag der Spieltheorie zur Erzeugung und Lösung des Hobbesschen Ordnungsproblems, in: Esser, H.; K. G. Troitzsch (Hg.); Modellierung sozialer Prozesse, Bonn, 179-204.
- Krugman, P. (1999), The Return of Depression Economics, New York, NY.
- Kuhlmann, E. (1990), Verbraucherpolitik - Grundsätze ihrer Theorie und Praxis, München.
- Mitropoulos, S. (1997), Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft - Konzeptionen und internationale Erfahrungen, Berlin.
- Montiel, P. J. (1996); Policy Responses to Surges in Capital Inflows: Issues and Lessons; in A. Calvo, M. Goldstein, E. Hochreiter (eds.); Private Capital Flows to Emerging Markets After the Mexican Crisis, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Mummert, U. (1995), Informelle Institutionen in ökonomischen Transformationsprozessen, Baden-Baden.
- Popper, K. R. (1994); Alles Leben ist Problemlösen; München.
- Schaltinat K.H. (1998); Internationale Verbraucherstreitigkeiten, Frankfurt, Berlin u.a.O.

Schmidt-Trenz, H. J. ; G. Schmidtchen (1994), Theorie optimaler Rechtsräume, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Vol. 13, 7-30.

Witt, U. (ed.); Explaining Process and Change – Approaches to Evolutionary Economics, Ann Arbor, 105-21.

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