
VERBRAUCHERPOLITIK

Problemfelder und Aufgaben der Verbraucherpolitik

Strukturelle Entwicklung des Verbrauchersektors

Die Veränderung der privaten Verbrauchsausgaben in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg stellt eine der wesentlichen Ursachen für die Entwicklung verbraucherpolitischer Aktivitäten dar. Die Priorität investiver Ausgaben bei privaten Wirtschaftssubjekten und bei der öffentlichen Hand erlaubte dem privaten Verbrauch zunächst nur die Sicherstellung der Befriedigung von Grundbedürfnissen. An die zunehmende Ausdifferenzierung der Produktionsstrukturen war später dann eine entsprechende Veränderung der Verbrauchsstrukturen gekoppelt, die in ihren verschiedenen Teilphasen gut abzugrenzen sind (z. B. »Erste Freißwelle«, »Einrichtungswelle«, »Reisewelle«, »Edelfreißwelle« usw.). Zunehmende Produktdifferenzierung kennzeichnete das Konsumgüterangebot und wurde von zunehmend subtiler gestalteten Marketingstrategien begleitet. Auf der Nachfragerseite erlaubte die Verbesserung der realen Einkommensverhältnisse größeren Bevölkerungsschichten die Befriedigung konsumtiver Bedürfnisse über den Bereich der Grundbedürfnisse hinaus. – No-

minal hat sich der Wert des privaten Verbrauchs in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zwischen 1950 und 1980 rund verzehnfacht. Der private Konsum (einschl. Wohnungseigentum und Sozialleistungen) macht ungefähr zwei Drittel des Sozialproduktes aus. Neben der rein materiellen Wohlstandssteigerung eröffnet die Ausdehnung des nicht durch Arbeits- und körperliche Erholungszeiten beanspruchten Zeitbudgets neue Konsummöglichkeiten und Konsumformen (»Freizeitindustrie«). – Diese strukturelle Entwicklung zum »gehobenen Bedarf« wird in einer Gegenüberstellung der Rangordnung wichtiger Ausgabenkategorien von Haushalten deutlich (vgl. Tabelle). Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß *innerhalb* der einzelnen Ausgabenbereiche erhebliche qualitative Veränderungen eingetreten sind (z. B. im Ernährungsbereich).

Die statistischen Daten zeigen eine Bedeutungsverschiebung von Gebrauchswert- zu Tauschwertaspekten. Dies ist die Grundlage für wirkungsvollere Strategien zur Beeinflussung des Verbraucherverhaltens (z. B. »psychologische« Produktdifferenzierung). An den Ursachen und konkreten Folgen der Strukturänderungen im Konsumgüterangebot und in der Konsumgüternachfrage macht sich gesellschaftliche und wissenschaftliche Kritik fest (»Hypertrophie der Warenpro-

Stand 1950

- I. Nahrungs- und Genußmittel (42,5 %)
- II. Kleidung und Schuhe (15,2 %)
- III. Übrige Waren und Dienstleistungen für die Haushaltsführung (12 %)
- IV. Wohnungsmieten (7 %)
- V. Waren und Dienstleistungen für Bildung und Unterhaltung (6,3 %)
- VI. Verkehr und Nachrichtenübermittlung (5,6 %)
- VII. Persönliche Ausstattung (3,7 %)
- VIII. Waren und Dienstleistungen für Körper- und Gesundheitspflege (3,2 %)
- IX. Elektrizität, Gas, etc. (3 %)

Stand 1981

- I. Nahrungs- und Genußmittel (24,3 %)
- II. Verkehr und Nachrichtenübertragung (15,6 %)
- III. Wohnungsmieten (12,7 %)
- IV. Übrige Waren und Dienstleistungen für die Haushaltsführung (11,1 %)
- V. Kleidung und Schuhe (8,9 %)
- VI. Waren und Dienstleistungen für Bildung und Unterhaltung (7,7 %)
- VII. Persönliche Ausstattung (6,8 %)
- VIII. Elektrizität, Gas, etc. (5,1 %)
- IX. Waren und Dienstleistungen für Körper- und Gesundheitspflege (4,3 %)



Quelle: Biervert, 1983

duktion«; psychologische und technische Obsoleszenz; »Warenästhetik«). Kritisiert wird insbesondere, daß Menschen einer Gesellschaft des materiellen Wohlstandes oder Überflusses ihr Selbstverständnis zu einem beträchtlichen Teil aus ihrer Warenorientierung beziehen. Die Produktionsstrukturen (bzw. deren Ergebnisse) sind es also, die das Bewußtsein der angeblich mündigen Verbraucher bestimmen. Beispielhaft sei hier die Situationsanalyse von *Gartner/Riessman* (1978, S. 41) vorgetragen: »In einer fortgeschrittenen kapitalistischen Gesellschaft führt die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Gesamtnachfrage dazu, daß die Unzufriedenheit der Konsumenten ständig wachgehalten wird. Um die Nachfrage anzuregen, die notwendig ist, um die ungeheure Produktivität der dritten industriellen Revolution zu absorbieren, wird das Schwergewicht auf das Kaufen gelegt – das Kaufen neuer Produkte und

Artikel, des neuesten Autos, Kleides, Fernsehers. Wir werden ständig dazu gebracht, mit dem alten unzufrieden zu sein: Neue Bedürfnisse werden geweckt oder erzeugt, Erwartungen und Ansprüche übersteigert...«. Neben dieser gesellschaftskritischen Sicht wird die Situation privater Verbraucher auch durch einige unmittelbar empirisch belegbare Phänomene gekennzeichnet:

1. Die starke Ausdifferenzierung des Konsumgüterangebotes führt zu einer erheblichen *Komplexitätssteigerung* für marktwirtschaftliche Tauschprozesse. Nachteilig für die Verbraucher wirken sich aus:
 - die Einschränkung der Markttransparenz
 - die zunehmende Schwierigkeit der Qualitätsbeurteilung technischer Konsumgüter durch die Käufer
 - die Einführung standardisierter Transaktionsbedingungen und -verfahren durch die Anbieterseite

- Abstimmungs- und Konzentrationsprozesse auf der Anbieterseite
- die Beherrschung der Informationskanäle durch die Anbieter.

Die Folge ist, daß sich die Marktposition des einzelnen *Verbrauchers* im Vergleich zur Anbieterseite verschlechtert.

2. Zunehmend treten die *Sozialkosten* des privaten Konsums in den Vordergrund, z. B.:
- Schädigung der Natur durch Ausbeutung der natürlichen Ressourcen
 - Belastung der Umwelt durch Schad- und Abfallstoffe
 - chemische Belastung zahlreicher Konsumgüter (insbesondere der Nahrungsmittel)
 - psychische und physische Belastungen im Produktions- und Konsumprozeß
 - Verdinglichung sozialer Beziehungen

Diese Probleme beherrschen gegenwärtig die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Diskussion.

3. Zunehmende *Erwerbtorientierung* von Haushaltsmitgliedern und »Industrialisierung« von Haushalten: Insbesondere der Wandel im Rollenverständnis weiblicher Haushaltsmitglieder und die damit verbundene Integration in den industriellen Produktionssektor gehen mit einem Funktionsverlust der Haushaltstätigkeiten einher. Die Doppelbelastung durch Beruf und Haushalt wird durch eine Übertragung originärer Haushaltsfunktionen an kommerzielle Institutionen (»Dienstleistungsgesellschaft«) und durch Einsatz kostenintensiver Haushaltsgeräte kompensiert. Mit anderen Worten: Die *Funktionsprinzipien* industrieller Produktion (Arbeitsteilung, Zeitökonomie, Funktionsentleerung) dringen in die Privathaushalte ein und bestimmen auch von daher die Verbrauchsstrukturen.

Verbraucher – Verbraucherpolitik

Angesichts der angedeuteten weitgespannten Problemzusammenhänge sind die äußerst kontroversen Vorstellungen darüber verständlich, wie Verbraucherpolitik ausgerichtet sein soll, welche Handlungsmöglichkeiten in Betracht gezogen werden können und wie Verbraucherpolitik organisatorisch zu gestalten ist. – Formale Übereinstimmung besteht zumindest im praktischen Politikbereich mit einer *Zielangabe*, die eine stärkere Durchsetzung von Verbraucherinteressen gegenüber privaten und öffentlichen Anbietern zum Inhalt hat. Die Konkretisierung des Konstrukts »Verbraucherinteressen« kann freilich nur unter Rückgriff auf allgemeine Normen und politische Grundwerte erfolgen. Die jeweiligen ideologischen Leitvorstellungen sind demnach die *Ursachen* kontroverser verbraucherpolitischer Konzepte. Umstritten ist bereits am Ausgangspunkt der Diskussion der Inhalt des Verbraucherbegriffes; dies muß zwangsläufig Auswirkungen auf den Objektbereich der Verbraucherpolitik haben. So lassen sich folgende Auffassungen unterscheiden (vgl. *Stauss*, 1980):

1. Verbraucher als Adressat des privaten Konsumgüterangebotes (Verbraucher = Käufer/Verwender der marktmäßig vermittelten Güter).
2. Verbraucher als Adressat des öffentlichen Güterangebotes (Verbraucher = Käufer/Verwender öffentlich und marktmäßig angebotener Güter).
3. Verbraucher als Eigenproduzenten (Der Aspekt des reinen Wertverzehr wird durch die *Wertentstehung* ergänzt: Aktivitäten wie z. B. Eigenfertigung, persönliche Dienste usw. sind hier zu nennen).
4. Verbraucher in ihren Nicht-Arbeits-Rollen (Hier wird zwischen Verbrauchern, die in den Arbeitsprozeß und dessen Sozialisationszwänge eingebunden sind und solchen, die außerhalb des Arbeitslebens stehen, unterschieden).

Konzeptionelle Vorstellungen zur Verbraucherpolitik

Die verbraucherpolitischen Konzepte lassen sich im Hinblick auf die zugrundegelegten Basiswertvorstellungen und die Art ihrer Begründung unterscheiden. Mit anderen Worten: Jede Art von Politik geht zwangsläufig von bestimmten ideologischen Leitvorstellungen aus, für deren Realisierung Handlungsstrategien entwickelt werden müssen. – Nachstehend sollen drei Konzepte beispielhaft vorgestellt werden.

Verbraucherpolitik auf der Grundlage marktwirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen

In den Modellvorstellungen der liberalen Wirtschaftstheorie wird dem Konstrukt der Konsumentensouveränität zentrale Bedeutung beigemessen. Alle Wirtschaftsprozesse werden demnach von den *autonomen* Kaufentscheidungen *rational* handelnder, nutzenmaximierender Wirtschaftssubjekte gelenkt, die in der Lage sind, ihre Interessen in optimaler Weise durchzusetzen. Das Vorstellungsbild einer »Abstimmung mit dem Geldschein« (Röpke, 1948) wurde in vielfältiger Weise ausgemalt. Damit wird auf die berühmte Formulierung von *Adam Smith* Bezug genommen, daß in einer Marktwirtschaft der Konsum (damit also *Verbraucherinteressen*) das alleinige Ziel der Produktion sei. Dieses System gewährleistet prinzipiell die optimale Verwirklichung von Verbraucherinteressen; eine inhaltliche Beschreibung und Begründung erscheint deshalb überflüssig: »Nur in einem marktwirtschaftlichen System vermögen die alle Schichten umfassenden, in ihrer Marktstellung überdies schwachgesicherten Konsumenten die Wirtschaft nach ihrem Bedürfnis zu lenken« (Müller-Armack, 1956).

Das Marktmodell als ordnungspolitische Leitvorstellung hat erhebliche praktische Bedeutung für die Verbraucherpolitik: Maßnahmen zur Herstellung funktionsfähigen Wettbewerbs gelten bislang als die wesentlichen Mittel zur Förderung von Verbraucherinteressen. Im »Zweiten Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik« (1975) wurden unter stillschweigendem Bezug auf dieses Modellbild folgende Ziele formuliert:

- »Stärkung der Stellung des Verbrauchers am Markt durch Erhaltung und Förderung eines wirksamen Wettbewerbs in allen Wirtschaftsbereichen;
- Information und Beratung des Verbrauchers über grundlegende wirtschaftliche Zusammenhänge, über aktuelle Marktgeschehen, über richtiges Marktverhalten und über rationelle Haushaltsführung;
- Verbesserung der Rechtsposition der Verbraucher und Schutz des Verbrauchers vor Irreführung, unlauteren Verkaufspraktiken und den Verbraucher unbillig benachteiligende Vertragsbedingungen... ;
- umfassender Schutz des Verbrauchers vor gesundheitlichen Gefahren... ;
- Stärkung und Straffung der verbraucherpolitischen Interessenvertretungen und Wahrung der Verbraucherinteressen bei der Gütekennzeichnung und Normung.«

Das Marktparadigma setzt bekanntlich eine Reihe von realitätsfernen Elementen konstitutiv voraus.

Die Kritik an diesen Modellprämissen setzt spätestens dann ein, wenn die theoretischen Aussagen als deskriptive, faktische Aussagen vorgestellt werden.

Das Schutz- und Gegenmachtmodell

Dieses Konzept geht von einer prinzipiellen Asymmetrie der Machtverteilung in Konsumgütermärkten aus, die von wettbewerbspolitischen Maßnahmen *alleine* nicht neutralisiert

werden kann. Die Anbieter des privaten und öffentlichen Gütersektors dominieren die Gütertauschprozesse. Sie sind in der Lage, Marktstrukturen zu gestalten und zu verändern. Die Realität, so konstatiert einer der wesentlichen Protagonisten dieses Konzeptes, stehe in einem deutlichen Kontrast zum idealen marktwirtschaftlichen Modell: »Die Produzenten privater, aber auch öffentlicher Güter besitzen in ihrem Verhältnis zu den Konsumenten vielfach mehr Macht, als zur Erfüllung ihrer Funktion erforderlich ist; das Interesse der Konsumenten kommt bei den Entscheidungen über die Produktion zu kurz...« (Scherhorn, 1975, S. 30).

Die struktur- und handlungsbedingte Marktmacht der Anbieter zielt auf die Einschränkung der *Konsumfreiheit* der Nachfrager ab. Diese interpretiert Scherhorn als »Handlungs- und Entschließungsfreiheit«. Empirisch belegbare Einschränkungen der Handlungsfreiheit von Nachfragern durch Anbieter sind:

- Einschränkung des *Handlungsrepertoires* auf nur reaktive Verhaltensweisen
- Einschränkung der *Handlungsmöglichkeiten* wegen der Heterogenität der *Tauschobjekte*
- Einschränkung der *Handlungsmöglichkeiten* durch Reduzierung des *Leistungswettbewerbs*.

Einschränkungen der *Entschließungsfreiheit* der Nachfrager gehen auf folgende Ursachen zurück:

- Die professionelle Handhabung der Kommunikationstechniken (»Kanäle«) versetzt die Anbieter in die Lage, die Kommunikation im Austauschprozeß zu beherrschen und die Kommunikationsbeziehungen untereinander effizient zu gestalten (z. B. Austausch von Marktdaten, Verwendung von wissenschaftlichen Informationen über Käuferverhalten usw.).
- Strukturierung der Kommunikationsinhalte in der Weise, daß Bedarfsentstehung und -deckungsmöglichkeiten beeinflusst werden (»manipulative Marktinformationen« durch

bspw. unthematische, irreführende, verschleiernde, falsche usw. Information).

Die Verbraucherpolitik muß darauf gerichtet sein, das *Machtgefälle* zwischen Anbietern und Konsumenten auszugleichen. Mehrere Ansatzmöglichkeiten stehen dafür offen:

- Abbau von Anbietermacht (z. B. durch wettbewerbspolitische Maßnahmen);
- Aufbau von Konsumentenmacht im Sinne von Gegenmachtbildung (»countervailing power«);
- Schaffung von normierten, ggf. institutionell abgesicherten Schutzpositionen für die Verbraucher (spezielles *Verbraucherrecht*, Organisationen zur Durchsetzung von Verbraucherinteressen).

Von zentraler Bedeutung für die Kennzeichnung des Konzepts von Scherhorn ist die inhaltliche Konkretisierung des Begriffs »Verbraucherinteresse«. – Unter direktem und insgesamt gesehen unkritischem Rückgriff auf das hierarchisch geordnete System menschlicher Bedürfnisse von Abraham Maslow werden Verbraucherinteressen als Mittel zur Befriedigung des Bedürfnisses nach Selbstverwirklichung definiert.

Ausdrücklich wird eine *elitäre* Festlegung der Inhalte von Verbraucherinteressen abgelehnt: Berücksichtigt man allerdings, daß die Maslowsche Bedürfnistheorie stark normativen Gehalt aufweist, dann müssen diese Normen zwangsläufig den Inhalt der Verbraucherinteressen bestimmen – somit also doch eine elitäre Festlegung! Dies zeigt sich an verschiedenen Stellen sehr deutlich, wenn Scherhorn z. B. auf bildungsbürgerliche Vorstellungen Bezug nimmt.

Das Partizipationsmodell

Ordnungspolitisch bzw. elitär ausgerichtete Begründungsverfahren zur Definition von Verbraucherinteressen und zur Festlegung verbraucherpolitischer Ziele und Handlungs-

muster werden von diesem Modell zurückgewiesen. Statt dessen wird ein *prozessualer* Begründungsmodus vorgeschlagen. Damit richten sich die Überlegungen auf Verfahrensweisen, die unter Beteiligung der Verbraucher in einer »idealen« Gesprächs- oder Beratungssituation zu einem Normkonsens und letztlich zu Handlungsstrategien führen sollen: »Verbraucherpolitik in partizipatorischer Absicht« (Biervert et al., 1977). – Die zentrale Forderung der »Ex ante-Verbraucherpolitik« besteht darin, frühzeitige und direkte Beteiligung von Verbrauchern bzw. »basislegitimierten« Repräsentanten oder Organisationen an Entscheidungsprozessen zu ermöglichen, die die Produktion oder Distribution von Gütern und Dienstleistungen im privaten und öffentlichen Sektor betreffen. Die dabei entstehenden Aufgaben werden produktions- und reproduktionsbezogen gesehen:

– Für den Produktionsbereich werden Formen der unmittelbaren, selbstorganisierten Leistungserstellung (Genossenschaften; Selbsthilfe-Netze) und Beteiligungsmöglichkeiten an Produktionsentscheidungen erörtert (Konsumentenräte; betriebliche Mitbestimmung; Formen der branchenbezogenen Investitionslenkung) und, im Hinblick auf öffentliche Güterproduktion, Formen bürgernaher Planung (»neighbourhood planing«, »advocacy planing«) diskutiert.

– Hinsichtlich des Reproduktionsbereiches werden Formen gemeinschaftlichen Konsum- und Freizeitverhaltens als Gegenpol zu den individuellen Konsumformen diskutiert, wobei insbesondere auch auf die nicht-gütergebundenen Konsumformen verwiesen wird. Die institutionelle Bewältigung könnte in Form von Verbrauchervereinen, Kreativitäts- und Kommunikationszentren, kollektive Nutzung langlebiger Gebrauchsgüter usw. erfolgen.

Fraglich ist, in welchem Maße ein solch idealisiertes Modellbild des vernünftigen Argumen-

tierens realistische Bedeutung erlangen kann. Hier kann nur pauschal auf die Vielzahl praktischer und theoretischer Einwände verwiesen werden, die gegen Diskursmodelle ganz allgemein vorgetragen wurden. Die praktische Bewährung steht jedenfalls für die »Ex ante-Verbraucherpolitik« noch aus. – Schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß die Verlagerung der Legitimationsbasis von den Inhalten auf den Prozeßablauf selbst einen begründungsbedürftigen Vorgang darstellt.

Die Vertreter dieses Konzeptes treten als strenge Kritiker der praktischen Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik auf. Ihre Hauptvorwürfe sind:

- die Ziele der praktischen Verbraucherpolitik sind nicht operational formuliert; sie sind in bezug auf ihre Wertbasis nicht ausreichend reflektiert;
- die praktische Verbraucherpolitik entfaltet nur geringe Wirkung, weil sie nicht explizit von den Bedürfnissen der Verbraucher ausgeht und die Aspekte der Bedürfnisgenese und Bedürfnisbefriedigung vernachlässigt;
- die praktische Verbraucherpolitik ist auch deshalb wenig wirksam, weil sie zum überwiegenden Teil von sog. Fremdorganisationen betrieben wird, die zudem noch vom Staat finanziert werden;
- die praktische Verbraucherpolitik beschränkt sich auf ein »reaktives Kurieren an Symptomen« (Biervert et al., 1977, S. 41).

Instrumente der Verbraucherpolitik

Die Handlungsmöglichkeiten der praktischen Verbraucherpolitik sind nachhaltig von den Schutz- und Gegenmachtvorstellungen des Scherhornschen Konzeptes geprägt. Sie haben erkennbar Eingang in die staatliche Verbraucherpolitik gefunden. Üblicherweise werden

(1) Verbraucherinformation, (2) Verbrauchererziehung und (3) Verbraucherpolitik durch Rechtsschutz unterschieden.

Verbraucherinformation

Aufgaben: Informationsdefizite der Konsumenten sind eine wesentliche Ursache für die asymmetrische Machtverteilung in Konsumgütermärkten. Verbraucherinformationen sollen die »Informationsmacht« der Anbieterseite neutralisieren. Wesentliche Aufgaben sind dabei:

- Ergänzung unvollständiger Produzenteninformationen;
- Richtigstellung manipulativer Anbieterinformationen (»Gegeninformation«: Aufhebung der verschleiern, irreführenden, verfälschenden Wirkung);
- weitere Verbreitung und Verstärkung der von Konsumenten ausgehenden Informationen, die an Anbieter/Produzenten gerichtet sind (z. B. Kritik an bestimmten Anbieterpraktiken, mangelhaften Produktqualitäten und Sicherheitsstandards usw.);
- Unterrichtung der Konsumenten über kollektive Maßnahmen der Verbraucherpolitik, über die institutionellen Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung und -durchsetzung (z. B. öffentliche Informationsveranstaltungen; Beratungs- und Kooperationsmöglichkeiten);
- Vermittlung von Informationen, die von Konsumenten aus an die Institution der Verbraucherpolitik gerichtet werden (Mitteilungen von individuellen Erfahrungen; Informationen über Mißstände).

Informationskanäle und Formen der Verbraucherinformation:

- Produktbegleitende Informationen: Damit sind nicht die vom Hersteller am Produkt selbst oder seiner Verpackung angebrachten Informationen gemeint, sondern die von *neutralen* Instanzen vergebenen Kennzeich-

nungen, die eine vergleichende Qualitätsbeurteilung ermöglichen (neutrale Warenkennzeichnung wie z. B. Gütezeichen, Sicherheitszeichen, Testkarten usw.). – Als Medien solcher Produktbegleitinformationen kommen das Produktetikett, die Gebrauchsanweisung, Produktanhänger usw. in Frage.

- Verbraucherinformationen auf Abruf: Für einen bestimmten Problemlösungsprozeß kann der Verbraucher sich gezielt kaufentscheidungsrelevante Informationen beschaffen. Dazu stehen Nachschlagewerke, Dateien, Beratungsstellen usw. zur Verfügung. Versuchsweise werden bereits solche verbraucherbezogenen Informationen zentral in Datenverarbeitungsanlagen erfaßt und gespeichert, um sie dann zentral abrufbar zu halten (z. B. BTX-System in Verbraucherberatungsstellen). Derzeit stehen noch immer die Print-Medien im Mittelpunkt (Merkblätter, Broschüren, Testzeitschriften usw.).
- Verbraucherinformationen in den Massenmedien: Verbraucherinformationen werden auch von Rundfunk, Fernsehen, Tageszeitungen und Wochenzeitschriften verbreitet. Auf diesen Wegen lassen sich insbesondere aktuelle Testinformationen (»testkompaß« der Stiftung Warentest) und Informationen über aktuelle verbraucherpolitische Problemstellungen streuen (sog. »Aktivinformationen«).
- Gezielte Aktivinformationen für sog. Multiplikatoren: Verschiedene verbraucherpolitische Informationen versorgen Multiplikatoren (z. B. Lehrer, Verbraucherberater, soziale Dienste) mit periodisch erscheinendem Informationsmaterial (z. B. »agv-Mitteilungen«, Verbraucherpolitische Korrespondenz).

Kritik der Informationspolitik: In der Bundesrepublik hat die Verbraucherpolitik ihren Schwerpunkt im Bereich der Verbraucherinformation. Dieser Ansatz ist von verschiede-

nen Seiten her scharf kritisiert worden. Aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht wird besonders das zugrundegelegte »rationalistische Informationsmodell« als realitätsfremd kritisiert. Verbraucher, so wird argumentiert, sind nur in begrenztem Umfang in der Lage, komplexe Informationen problembezogen zu verarbeiten. Sie müssen zwangsläufig unthematische Informationen verarbeiten; der Kaufentscheid hängt von mehr oder weniger stark verankerten Einstellungen, Stereotypen usw. ab. Eine Reihe empirischer Untersuchungen und Experimente scheint zu belegen, daß ein Mehr an Informationen – mit dem Bestreben, das Informationsangebot der Anbieter zu kompensieren – zu einem »information overload« führen und damit die Entscheidungsfähigkeit eines Verbrauchers beeinträchtigen kann. Überzeugende Versuche einer Evaluation der bisherigen Informationspolitik fehlen bislang.

Verbrauchererziehung und Verbraucherbildung

»Wenn Verbraucher die Aufgaben meistern sollen, die die Konsumfreiheit an sie stellt, muß man ihnen die Fähigkeit dazu durch Erziehung vermitteln. Die Erziehung zum bewußten, mündigen Verbraucher muß in der Schule beginnen und mit den Methoden der Erwachsenenbildung fortgesetzt werden« (Scherhorn 1975, S. 73). Hier wird deutlich, wie sehr auf marktwirtschaftliche Ordnungsvorstellungen Bezug genommen wird. Aufgabe der Verbrauchererziehung und -ausbildung ist es, Menschen besser auf ihre *Rolle* als *Verbraucher* in einem marktwirtschaftlichen System vorzubereiten. Die individuelle Situation des Verbrauchers soll sich dadurch verbessern, daß er (1) über Grundkenntnisse ökonomischer Strukturen und Prozesse verfügt, (2) in der Lage ist, seine individuelle Bedürfnisstruktur kritisch zu prüfen, (3) über bewegliche Reaktionsmuster verfügt, um sich an

Marktänderungen optimal anpassen zu können und (4) über Kommunikationsmöglichkeiten verfügt, um Widerspruch gegenüber der Anbieterseite zu äußern.

Die Sozialisation für die Verbraucherrolle soll bereits in der Schule beginnen und in ihren Fächern verankert werden. Analysen von Schulbüchern und Lehrplänen lassen jedoch erkennen, daß die Verbrauchererziehung weder als eigenständiges Fach »Verbraucherkunde« noch als Unterrichtsprinzip (ökonomische Sachverhalte in verschiedenen Unterrichtsfächern) eine wesentliche Bedeutung erlangt hat. Der Vorwurf des »wirtschaftlichen Analphabetismus« scheint insoweit gerechtfertigt zu sein.

Kritik: Es wird bezweifelt, daß die öffentlichen Schulen in der Lage sind, das Unterrichtsfeld Verbrauchererziehung abzudecken, solange keine dafür ausgebildeten Lehrer zur Verfügung stehen. Weiterhin wird die fehlende Reflexion der Lernziele und die fehlende Integration der Lehrinhalte in dem gesamten Bildungskanon bemängelt.

Rechtsschutz als Verbraucherpolitik

Eine Vielfalt kaum mehr zu überschaender Rechtsnormen sollen (1) den Verbraucher vor für ihn abträglichen Marketingpraktiken der Anbieter schützen, sollen (2) den Verbraucher vor sich selbst schützen, sollen (3) die Stellung des Verbrauchers im Markt stärken. – Hinsichtlich ihres Regelungsbereiches sind zu unterscheiden:

- Rechtsnormen zur Reglementierung des Anbieterverhaltens auf Konsumgütermärkten: bspw. Lebensmittel-Bedarfsgegenstände-gesetz, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Abzahlungsgesetz, AGB-Gesetz usw.
- Rechtsnormen zur Reglementierung des Handelns öffentlicher Anbieter: bspw. Informationsrechte bei der Planung öffentlicher Güter (z. B. BBauG).

– Schutz individueller Rechtsgüter vor Verletzung durch Anbieter: bspw. Rechtsnormen zur Regelung der Produzentenhaftung für Planungsfehler.

Die von der Rechtsordnung geschaffenen Anspruchsgrundlagen müssen vom einzelnen Verbraucher aktiv durchgesetzt werden. Weitverbreitete Unkenntnis über die Rechtsnormen selbst, die Angst vor einer gerichtlichen Durchsetzung von Ansprüchen, die häufig geringen Streitwerte, insbesondere bei Gütern des täglichen Bedarfs, sind einige Barrieren, die eine nachhaltige Durchsetzung von Verbraucherschutzrechten durch den einzelnen Verbraucher erschweren oder gar verhindern. Formen der rechtlichen Beratung im Rahmen von Verbraucherberatungsstellen werden neuerdings diskutiert, um hilfesuchenden Verbrauchern unmittelbar helfen zu können (Mieterberatungen, Schuldnerberatungen usw.). Die Wahrung standespolitischer Interessen durch die Rechtsanwälte setzt jedoch enge Schranken für diese Form des Verbraucherschutzes (vgl. dazu die immer noch restriktiven Bestimmungen des Rechtsberatungsgesetzes, novelliert am 18. 8. 1980).

Kritik: Als einer der engagiertesten Kritiker ist hier *Simitis* zu erwähnen: »Der Verbraucher wird nicht schon dadurch zu einer rechtlich faßbaren Figur, daß er ständig erwähnt wird... erst wenn der Zweck legislativer und richterlicher Intervention unmißverständlich bestimmt ist, läßt sich die Frage nach der Bedeutung des Verbrauchers und des Verbraucherrechts beantworten« (*Simitis*, 1976, S. 18). Nach seiner Auffassung orientieren sich die Rechtsordnung und die Rechtsprechung einseitig am marktwirtschaftlichen Ordnungsmodell, um den Mechanismus des Wettbewerbs in Gang zu halten bzw. besser in Gang zu bringen. – Verbraucherschutz als »Schlagwort oder Rechtsprinzip«? Gerade weil nur schwache institutionelle Vorkehrungen zur Durchsetzung von Verbraucherrechten in der Bundesrepublik Deutschland vor-

handen sind, bezeichnet *Simitis* das Verbraucherrecht als eine Modeerscheinung. Immerhin gibt es im Ausland zahlreiche Gestaltungsmöglichkeiten wie bspw. die Einrichtung eines Consumer Council, eines Verbraucherombudsmann, einer Class Action als prozeßtechnischem Instrument.

Institutionen und Organisationsformen der Verbraucherpolitik

Organisationsstrukturen als Spiegelbild verbraucherpolitischer Konzepte

Die Konsumgenossenschaften des 19. Jahrhunderts werden als erste Organisationsformen der Verbraucherpolitik und als Vorläufer der im 20. Jahrhundert aufkommenden Interessenverbände genannt. Allerdings darf man nicht übersehen, daß auch vor dem Industriezeitalter bereits Organisationen mit der Wahrung und Durchsetzung von Verbraucherinteressen betraut waren. Hier sei nur an die Handwerkszünfte erinnert, die nicht nur ihr Angebotsmonopol organisierten und ihre berufsständischen Interessen durchsetzten, sondern auch die Angebotsbedingungen und die Qualität der Marktleistungen kontrolliert haben (z. B. Brotgewicht und Brotpreis; vgl. ausführlich dazu *Stromer* 1975).

Vorhandene Organisationsstrukturen lassen Rückschlüsse auf die von ihnen umzusetzenden konzeptionellen Vorstellungen zu; andererseits erlauben sie auch eine Einschätzung der auf dieser Basis möglichen Aktivitäten. Grundlegende konzeptionelle Richtungen werden in folgenden organisatorischen Gestaltungen sichtbar:

– Verbraucherpolitik als Instrument zur Be-

seitigung von Wettbewerbsmängeln, zur Restaurierung des Konkurrenzmechanismus («illegitimes Kind der Marktwirtschaft»): dafür stehen *Wettbewerbsbehörden* wie z. B. das Bundeskartellamt, die Federal Trade Commission in den Vereinigten Staaten von Amerika.

- Verbraucherpolitik als *Schutzaufgabe* des demokratischen Rechtsstaates: Diese Vorstellung zeigt sich in der Existenz von Exekutivorganen wie z. B. Verbraucherministerien, Consumer Ombudsman, staatlich finanzierte Verbraucherverbände usw.
- Verbraucherpolitik als Ausdruck des Versagens staatlichen Handelns («Politikversagen»): Dies zeigt sich in der Forderung nach bzw. Existenz von Formen der Selbstorganisation von Verbrauchern (sog. Gegenmacht-konzept). Beispielhaft können hier die einzelnen Organisationsformen der sog. Konsumerismus-Bewegung in den USA (etwa Consumer Union, Mietervereine) genannt werden.
- Verbraucherpolitik als Mittel zur Integration von Produzenten- und Konsumenteninteressen: Kooperative Entscheidungsstrukturen im Anbieterbereich sollen die erforderlichen Abstimmungsprozesse ermöglichen (z. B. Verbraucherbeiräte; Beschwerdegremien einzelner Unternehmen oder von Verbänden/Kammern).
- Verbraucherpolitik als Mittel zur Durchsetzung demokratischer Partizipations- und Organisationsformen in *allen* Lebensbereichen im Sinne von *Biervert et al.*: Der Realisierung *solcher* gesellschaftsbezogener Reformbestrebungen dienen »soziale Netzwerke«, Bürgerinitiativen, Basisorganisationen.

Die Organisationsformen der Verbraucherpolitik wurden in den letzten Jahren vor allem unter dem Aspekt *Fremd- und Selbstorganisation* diskutiert. Die herkömmlichen Organisationsformen sehen durchweg keine unmittelbare persönliche Mitgliedschaft für Verbraucher

vor. Die Verbraucherinteressen werden repräsentativ oder aber von staatlichen Stellen direkt wahrgenommen. Eine unmittelbare und direkte Einflußmöglichkeit durch einzelne Verbraucher ist nicht möglich. Hier setzt der Vorwurf des »Legitimationsdefizites« ein (Wer vertritt wen? Mit welcher Berechtigung?), zumal diese Organisationen durchweg auch von staatlicher Seite finanziert werden. Unter solchen Voraussetzungen sei Verbraucherpolitik und -schutz unergiebig, weil »den Imperativen der politischen und ökonomischen Situation untergeordnet« (*Simitis*, S. 209). – Andererseits wird ausgiebig die mangelnde Selbstorganisationsfähigkeit von Verbrauchern diskutiert (Interessenpluralität; »Konsumentenlethargie«; Unorganisierbarkeit als »quasi soziologisches Gesetz«).

Formen der Fremdorganisation

Diese Formen können hinsichtlich des Grades ihrer Einbindung in die staatliche Bürokratie differenziert werden:

- Dienststellen von Regierungsorganen

Beispiele Bundesrepublik Deutschland:

- Verbraucherabteilungen/Verbraucherreferate in Bundes- und Landesministerien; Interministerieller Ausschuß für Verbraucherfragen der Bundesregierung.

Beispiele Ausland: Selbständige Verbraucherministerien in Großbritannien, Kanada, Norwegen, Jamaika; Office of Consumer Affairs (OCA) beim Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika.

- Selbständige Exekutivorgane

Beispiele Bundesrepublik: Bundeskartellamt; Bundesgesundheitsamt (Diskussion über die Schaffung einer zentralen Behörde mit Kompetenz für Kartell-, Monopol- und Verbraucherfragen).

Beispiele Ausland:

- Consumer Ombudsman in Schweden und Norwegen;

- »Market Council« als drittelparitätisch besetzter Marktrat (Verbraucher, Wirtschaftsvertreter und Unparteiische) zur Verfolgung von Wettbewerbsverstößen in Schweden und Norwegen;
- Federal Trade Commission (FTC) in USA: ursprünglich reine Wettbewerbsbehörde, seit 1914 unabhängige Bundesbehörde; durch »Truth in Lending Act«, »Fair Packaging and Labelling Act« usw. mit Verbraucherschutzaufgaben betraut;
- Food and Drug Administration (FDA): zuständig für Arzneimittelzulassung, -kontrolle, -rücknahme;
- Diskussion über Schaffung einer zentralen Behörde in den USA (»Consumer Protection Agency«).
- In ca. 30 US-Bundesstaaten gibt es unabhängige Verbraucherbehörden; z.B. die »New York City Consumer Affairs Agency« mit ca. 300 Mitarbeitern.
- *Offizielle Institution zur Politikberatung*
Diese Einrichtungen, die hier nur beispielhaft für die Bundesrepublik Deutschland aufgeführt werden können, weil sie in dieser Form im Ausland nicht auftreten, sollen Gesetzgebungsverfahren und Organe der Exekutive sachkundig begleiten.
Beispiele: Verbraucherausschuß beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; Verbraucherbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft.
- *Vom Staat gegründete Verbraucherinstitute*
Diese Einrichtungen dienen der wirkungsvolleren Durchsetzung einzelner Handlungsinstrumente der Verbraucherpolitik. Sie sollen Dienstleistungen für andere Verbraucherorganisationen erbringen; sie sind also nicht dazu da, Verbraucherinteressen zu organisieren.
Beispiele:
 - Stiftung Warentest, Berlin: Stiftung des privaten Rechts, seit 1964; Stiftungszweck ist die »Unterrichtung der Öffentlichkeit über objektivierbare Merkmale des Nutzwertes und Gebrauchswertes von Waren und Leistungen«; Publikationsorgan ist die monatlich erscheinende Zeitschrift »test«; sie gibt spezielle Medien heraus, um sog. Multiplikatoren zu erreichen (Zeitungsredaktionen, Hörfunk und Fernsehanstalten).
 - Stiftung Verbraucherinstitut, Berlin: Ihre Aufgabe besteht in der Erarbeitung von didaktischen Grundlagen und Materialien für die Verbrauchererziehung in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen.
 - Bundesausschuß für volkswirtschaftliche Aufklärung e.V.: Publikationsorgan ist der »Verbraucherdienst« (Ausgabe A veröffentlichte Multiplikatoren; Ausgabe B für Lehr- und Beratungskräfte).
- *Vom Staat geförderte Verbraucherorganisationen*
Diese Verbraucherorganisationen wurden in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg absichtlich als »sekundäre Verbraucherverbände« (Egner) gegründet. Sie verzichten also bewußt auf individuelle Mitgliedschaft und sind der staatlichen finanziellen Förderung anheimgestellt.
Beispiele:
 - Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AGV): wurde 1953 gegründet; über 30 Verbände und Institutionen sind die Mitglieder (z.B. Deutscher Hausfrauenbund, Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Verbraucherzentralen usw.).
 - Verbraucherzentralen (VZ): Sie existieren in allen Bundesländern und werden ausschließlich aus Bundes- und Landesmitteln finanziert. Sie betreuen ein Netz von Verbraucherberatungsstellen an zentralen Orten in ihrem Organisationsgebiet. Ihre *Hauptaufgabe* ist die individuelle Beratung von Verbrauchern (Qualitäts- und Produktberatung speziell bei technischen Haushaltsgeräten; Bearbeitung von Reklamationen; Ernährungs- und Budgetbe-

- ratung).
- Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft (AGH): Zusammenschluß von Frauenverbänden zu einem eingetragenen Verein; Hauptaufgabe: Unterrichtung über rationellere und zweckmäßigere Haushaltsführung, Verbesserung des Informationsstandes über Konsumgüter. Die AGH verfügt über ein Netz von hauswirtschaftlichen Beratungsstellen zur Durchführung von Einzel- und Gruppenberatungen.
 - Deutsche Gesellschaft für Ernährung (DGE): Information der breiten Öffentlichkeit über Ernährungsprobleme, Publikation von Forschungsergebnissen.
 - Verbraucherschutzverein, Berlin: Aufgabe des Vereines ist es, gemäß § 13 Abs. 1 des UWG, Ansprüche aus Wettbewerbsverstößen geltend zu machen (Abmahnungen, einstweilige Verfügungen, Unterlassungsklagen).

Formen der Selbstorganisation

Unmittelbare Organisationsformen für Verbraucher gibt es in der Bundesrepublik in nur geringer Anzahl. Ihr Leistungsbereich ist regional begrenzt – oder sie verstehen sich als partielle Interessenorganisationen (z. B. die örtlichen Mietervereine; ADAC, ACE usw.). – Überregionale Bedeutung hat die »Arbeitsgemeinschaft Bildungsinformation e. V., Stuttgart«. – Auf lokaler bzw. regionaler Ebene wurden in den letzten Jahren immer wieder Verbraucherselbstorganisationen gegründet (z. B. »Schuldner- und Verbraucherschutz Kassel e. V.«). Häufig haben Bürgerinitiativen den Anstoß zur Gründung geliefert.

Große, unmittelbare Verbraucherorganisationen existieren in den angelsächsischen Län-

dern. – Die britische »Consumers' Association« publiziert die Zeitschrift »Which«; sie hat ca. 600 000 Abonnenten. Die US-amerikanische »Consumers Union« betreut die Zeitschrift Consumer Reports. Ralph Nader ist es zuzuschreiben, daß die Consumer Unions der USA sich auch im politischen Bereich artikulieren und mit öffentlichkeitswirksamen Aktionen (z. B. Gruppenklagen gegen einzelne Firmen) auf Verbraucherprobleme aufmerksam machen (Konsumerismus-Bewegung; »Naderismus«).

LITERATUR

- Biervert, B.*, Strukturelle Entwicklungslinien der Organisation von Verbraucherinteressen, in: Rock/Schaffartzik (Hg.); Verbraucherarbeit: Herausforderungen der Zukunft, Frankfurt/New York 1983
- Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock*, Grundlagen der Verbraucherpolitik, Reinbek 1977
- Bundesregierung*, 2. Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik, Bonn 1975
- Egner, E.*, Studien über Haushalt und Verbrauch, Berlin 1963
- Fleischmann, G.* (Hrsg.), Der kritische Verbraucher, Frankfurt/New York 1981
- Gartner/Riessman*, Der aktive Konsument in der mie des tertiären Sektors, Frankfurt 1978
- Scherhorn, G.*, Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik, Göttingen 1975
- Simitis, K.*, Verbraucherschutz. Schlagwort oder Rechtsprinzip?, Baden-Baden 1976
- Stauss, W.*, Verbraucherinteressen, Stuttgart 1980
- Stromer von Reichenbach, W.*, Verbraucherschutz in der Vergangenheit, in: Dichtl, E. (Hrsg.), Verbraucherschutz in der Marktwirtschaft, Berlin 1975, S. 97 ff.

Professor Dr. Dr. Ulli Arnold, Gesamthochschule Kassel, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Absatz und Beschaffung