

ARNOLD, ULI

Verbraucherschutz
bei öffentlichen Gütern

1. Die Ziele einer Verbraucherpolitik bzw. Verbraucherschutzpolitik verweisen - trotz aller Unterschiede in der konkreten Formulierung - auf Vorstellungen, die mit dem Begriff Lebensqualität (und deren Erhaltung bzw. Verbesserung) zu tun haben. - Die Widersprüche, die durch die Vielfalt partieller Zielsetzungen zwangsläufig aufgeworfen werden, werden freilich durch eine Formel mit geringerem Informationsgehalt verdeckt.

2. Lebensqualität von Individuen hängt zu einem gewichtigen Teil davon ab, in wie weit Bedürfnisse mit Mitteln, die aus der Umwelt verfügbar gemacht werden, befriedigt werden können.

Werden dabei Mittel endgültig verzehrt ("vernichtet"), dann müssen Fragen der Ressourcenpolitik berücksichtigt werden. Der Prozeß der Verfügbarmachung kann als Interaktionsprozeß beschrieben werden: der Beschaffende tritt in Beziehungen zu jener Person (Institution), die derartige Mittel abgeben kann und ggfs. auch will.

Wir folgen hier dem Vorschlag von SPECHT, der Lebensqualität als abhängig von der "Menge der relevanten Bedürfnisse", der "Menge der relevanten Bedürfnisbefriedigungsmittel" und den "Beziehungen zwischen diesen beiden Mengen" sieht (SPECHT, S. 13).

Die Interpretation mit Hilfe der Vorstellung eines Interaktionsprozesses macht die enge Verknüpfung von Bedürfnissen und Bedürfnisbefriedigungsmitteln deutlich: die Entstehung und konkrete Ausformung von Bedürfnissen wird wesentlich von den vorhandenen Befriedigungsmöglichkeiten geprägt (oder aber, vielleicht stärker noch, von den nicht vorhandenen Bedürfnisbefriedigungsmitteln).

3. Individuen sind regelmäßig Bestandteil verschiedener Interaktionsfelder; diese können auf die güterhafte oder auch auf die nicht-güterhafte Umwelt gerichtet sein. Sie können die Befriedigung produktionsorientierter Bedürfnisse

oder aber konsumorientierter Bedürfnisse zum Ziele haben. Verbraucherschutzpolitik stellt üblicherweise auf den letztgenannten Aspekt ab. - Wegen der starken Interdependenzen innerhalb der Bedürfnisstruktur einerseits und hinsichtlich der Befriedigungsmittel andererseits (vgl. Zif. 2) greift eine Diskussion um Verbraucherschutz, die lediglich auf den Konsumprozeß abstellt, zu kurz. Die im produktiven Bereich gemachten Erfahrungen bzw. die dort befriedigten/nicht befriedigten Bedürfnisse haben prägende Wirkung auf die Konsumgewohnheiten; von daher werden Art und Intensität der Befriedigung konsumtiver Bedürfnisse kanalisiert und limitiert.

Gerade die Analyse der Verbraucherschutzaspekte hinsichtlich des Austausches von Gütern und Leistungen, die öffentliche Anbieter zur Verfügung stellen, ist u.E. dazu geeignet, die Verknüpfungen produktions- und konsumorientierter Bedürfnisse aufzuzeigen, weil hier eine Interessenidentität zwischen "Produzent" und "Konsument" behauptet wird.

4. Formal lassen sich "private" und "öffentliche" Güter (Leistungen) im Hinblick darauf abgrenzen, wer als Anbieter solcher Güter auftritt. Private Güter werden "privatwirtschaftlich" ausgetauscht, d.h., Anbieter und Nachfrager sind Teil eines temporären Interaktionssystems, in dem sie ihre Güter und Leistungen austauschen. Es besteht eine direkte Relation zwischen den Anreizen des Anbieters und den Beiträgen des Nachfragers. Dagegen werden öffentliche Güter und Leistungen nicht vermittelt marktlicher Transaktionen ausgetauscht, sondern von staatlichen Institutionen individuell oder kollektiv zur Verfügung gestellt. Öffentliche Güter im engsten Sinne (sogn. "reine öffentliche Güter") sind solche, die kollektiv zur Verfügung gestellt werden; alle Bürger werden gleichsam pauschal als Nachfrager angesehen. Es erfolgt weder Differenzierung innerhalb der Nachfragerschaft noch Ausschluß von der Inanspruchnahme. - Daneben werden auch Güter und Leistungen von

öffentlichen Institutionen erstellt, die nur bestimmten Abnehmern angeboten werden (öffentliche Individualgüter; meritorische Güter; quasi-öffentliche Güter). Kennzeichnend für diesen Bereich ist, daß prinzipiell auch eine privatwirtschaftliche Transaktion möglich wäre, der Staat jedoch aus politischen Überlegungen heraus für sich ein Anbietermonopol reklamiert.

Der wesentliche Unterschied zum privaten Gütertausch liegt darin, daß die Nachfrager gezwungenermaßen nur mit einem Anbieter zu tun haben (dem sie sich im Extremfall der reinen öffentlichen Güter auch nicht entziehen können) und daß keine direkte Relation zwischen Beiträgen und Anreizen besteht. Die Beiträge werden global über die Besteuerung der Bürger erhoben; eine Rückkopplung der Verbraucher, wie sie privaten Anbietern gegenüber (zumindest prinzipiell) möglich ist, entfällt. - Der "Verbraucher" öffentlicher Güter und Leistungen befindet sich in einer denkbar schlechten Position. Hat der Verbraucher gegenüber privaten Anbietern häufig nur die Möglichkeit, auf ein bestimmtes Anbieterverhalten zu reagieren (wie viele Kritiker behaupten, die eine einseitige Position individueller Anbietermacht konstatieren), so muß er Leistung und Transaktionsbedingungen öffentlicher Anbieter akzeptieren.

Dazu kommt, daß die Verbraucher kaum Vergleichsmöglichkeiten zur Beurteilung der Anbieterleistung wahrnehmen und daß auch aus diesem Grunde kaum Vorstellungen über eine Verbesserung des Angebots entwickelt werden; alternative Befriedigungsmöglichkeiten fehlen definitionsgemäß.

Die Systembeziehung bei der Transaktion öffentlicher Güter findet formal ihre Rechtfertigung in der Unterstellung einer Interessenidentität zwischen dem Bürger als Verbraucher öffentlicher Güter und Leistungen und dem Staat bzw. staatlicher Bürokratie als Anbieter. Demzufolge orientiert sich der öffentliche Anbieter ausschließlich an den Interessen der Nachfrager; ein besonderer Schutz der Verbraucher scheint

prinzipiell überflüssig zu sein. - Solche formalen Deduktionen sagen allerdings nichts über die Realität aus.

5. In Stellungnahmen von Sachwaltern des Verbraucherschutzes (Funktionäre, Politiker) finden sich nur selten Hinweise auf die Notwendigkeit eines Schutzes der Verbraucher bei der Inanspruchnahme öffentlicher Güter und Leistungen. Immerhin problematisiert die Bundesregierung in ihrem ersten "Bericht zur Verbraucherpolitik" (BT-Drucksache VI/2724 vom 18.10.71) selbst diesen Bereich, wenn sie als eines der Ziele ihrer Verbraucherpolitik die "bestmögliche Versorgung der Verbraucher mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen" (S. 3) nennt. Die Bundesregierung hat dabei besonders den Fall der kollektiven öffentlichen Güter im Auge (vgl. ebenda, S. 2). Dagegen werden gerade beim individuellen Konsum öffentlicher Güter Sachverhalte aufgezeigt, die die Schutzbedürftigkeit der Verbraucher als erforderlich erscheinen lassen. Einige Beispiele sollen dies illustrieren.

(1) Angebotsbedingungen öffentlicher Versorgungsbetriebe (AGB öffentlicher Betriebe):

- Freizeichnungs-Klauseln von Schadensersatzverpflichtungen bei E-Werken (vgl. z.B. Handelsblatt Nr. 96 vom 22.5.75, S. 7; Wirtschaftswoche Nr. 44 vom 29.10.76, S. 33);
- Haftungsausschluss der Bundespost beim Fernmeldebetrieb (Fernmeldeordnung von 1971);
- Allgemeine Beförderungsbedingungen öffentlicher Verkehrsbetriebe (vgl. Die Zeit Nr. 4, vom 4.2.77, S. 16).

(2) Preispolitik öffentlicher Anbieter (nach einer in der Wirtschaftswoche veröffentlichten Schätzung macht der administrativ festgelegte Preisanteil an den Konsumausgaben je nach unterstelltem Haushaltstyp zwischen 29 und 38 % im Lebenshaltungspreisindex aus (vgl. Wirtschaftswoche Nr. 9 v. 18.2.77, S. 34 f; vgl. BOTT, S. 119; Verbraucherpolitische Korrespondenz Nr. 10/1977, S. 7).

Bemerkenswert ist auch, daß gleiche Tatbestände bei öffentlichen bzw. privaten Anbietern unterschiedlich geregelt werden (z.B. "Absendertheorie" beim Abzahlungsgesetz versus "Zugangstheorie" nach der Abgabenordnung bzw. Finanzgerichtsordnung).

Eine Kritik an der Identitätsfiktion von Verbraucher- und Anbieterinteressen (Zif. 4) bei öffentlichen Gütern führt zwangsläufig zu einer Analyse des Entscheidungsprozesses bezüglich der Bereitstellung solcher Güter.

Formal werden Bereitstellungsentscheidungen von Repräsentanten initiiert bzw. kontrolliert, die aufgrund festgelegter Wahlverfahren dazu ermächtigt wurden. Die Aufgabe dieser politischen Entscheidungsträger im engeren Sinne besteht darin, das Verhalten einzelne öffentliche Anbieter, also der Administration, zu steuern, zumindest zu kontrollieren.

Da die politischen Entscheidungsträger letztlich vom Wählervotum abhängig sind und diese Wähler eben die betroffenen Verbraucher sind, könnte man vermuten, daß Politiker in der Lage sind, die Interessen der Verbraucher bestmöglich zu verwirklichen.

Die Realität läßt berechtigte Zweifel an dieser Vermutung aufkommen. Dafür können folgende Gründe maßgeblich sein:

- (1) Verbraucher müssen in der Lage sein, ihre Interessen so zu artikulieren, daß sie überhaupt in das Gesichtsfeld von Politikern gelangen können. - Empirische Untersuchungen über Konsumentenverhalten lassen erkennen, daß Verbraucher dazu nur sehr bedingt in der Lage sind.
- (2) Politische Entscheidungs- und Problemlösungsprozesse sind geprägt von den faktischen Machtverhältnissen innerhalb des Entscheidungsgremiums; sie spiegeln die Interessengruppen wieder, denen Politiker verpflichtet sind. Dabei finden stark organisierte und institutionell

vertretene Gruppeninteressen eher Beachtung als individuell vorgetragene Verbraucherinteressen.

Da aber bislang ein Grundkonsens über die relevanten Interessen der Verbraucher fehlt, fehlt auch die Basis, die zu einer nachhaltigen Organisation und Artikulation von Verbraucherinteressen erforderlich ist.

- (3) Die Realität des Transaktionssystems öffentlicher Güter würde unzulänglich erfaßt, wenn die faktische Macht der ausführenden Instanzen und damit eben auch des bürokratischen Apparats, der konkret als Anbieter öffentlicher Güter und Leistungen dem einzelnen Verbraucher gegenübertritt, ^{nicht} berücksichtigt werden würde. Damit ist eine Eigentümlichkeit des Austauschsystems von öffentlichen Gütern aufgezeigt, die - verglichen mit dem privatwirtschaftlichen Gütertausch - zusätzliche Konfliktebenen beinhaltet. - Die Nachfrageinteressen werden nicht direkt von den Betroffenen, sondern von Politikern, die über Wahlprozesse formal als Repräsentanten legitimiert sind, zum Ausdruck gebracht. Diese Artikulation gegenüber dem jeweiligen öffentlichen Anbieter hat den Charakter einer Vorgabe. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß wegen des faktischen Eigengewichts der Administration (bzw. der ausführenden Bürokratie) solche Vorgaben in sehr abstrakter und aggregierter Form erfolgen, daß damit in aller Regel nicht ein spezielles Austauschverhältnis gestaltet wird. - Der Verbraucher wird also bei der Inanspruchnahme mit dem jeweiligen öffentlichen Anbieter konfrontiert; seine Rückkopplung erfolgt über das politische Entscheidungs- und Kontrollsystem. Die Auswirkungen solcher Einflußnahme werden allerdings sehr gering veranschlagt (vgl. z.B. DOWNS, S. 250).

Die eigenständigen Interessen der Anbieterorganisationen, ihre Macht, "Sachzwänge" zu schaffen, kanalisieren

das Entscheidungsverhalten von Politikern nachhaltiger, als dies von Verbraucherseite her möglich wäre.

- (4) Entscheidungen über die Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen berühren sowohl Produzenten (Produzenteninteressen verstanden als die Interessen von Anbieterorganisation und ihren Arbeitnehmern) als auch Konsumenteninteressen. - Die Entscheidung über eine Fahrpreiserhöhung bei einem kommunalen Verkehrsbetrieb schafft die Voraussetzung für höhere Entgeltzahlungen für die dort Beschäftigten, belastet aber andererseits das Budget der Benutzer, schränkt also deren Konsummöglichkeiten ein.

Wenn nun aber Wähler Änderungen in jenen Bereichen, in denen sie als Produzenten ihre Einkommen erzielen, aufmerksamer verfolgen als jene, in denen sie als Konsumenten ihre Einkommen ausgeben, dann werden sich Politiker eher an Produzenten - als an Konsumenteninteressen orientieren. Politiker sind, pointiert ausgedrückt, vor allem daran interessiert, Wählerstimmen zu erhalten bzw. zu gewinnen; eine Förderung von Konsumenteninteressen verspricht nur einen geringen Beitrag zur Erreichung des Primärzieles. (Vgl. die Argumentation von WECKBACH, S. 74; BIERVERT, S. 100).

Die Vernachlässigung von Verbraucherinteressen durch die politischen Entscheidungsträger garantiert den jeweiligen Anbietern öffentlicher Güter und Leistungen einen größeren Autonomiebereich hinsichtlich ihres Anbieterverhaltens; die zunächst konstruierte Interessenidentität erweist sich auch aus diesem Grunde als obsolet.

7. Es stellt sich die Frage nach Möglichkeiten einer stärkeren Organisation von Verbraucherschutzinteressen gegenüber Anbietern öffentlicher Güter und Leistungen. - Organisierbarkeit setzt einen Mindestvorrat gemeinsamer Interessen und die Bereitschaft zum Engagement voraus. Damit stoßen

wir auf die Tatbestände, die sich auch bei der Organisation und Durchsetzung von Verbraucherschutzinteressen gegenüber privaten Anbietern als wesentliche Hemmnisse herausgeschält haben.

Organisationen des Verbraucherschutzes - auch gegenüber öffentlichen Anbietern - "können nur wenig Unterstützung von denen erwarten, deren Interessen sie vertreten, zumal diese in den Genuß der Vorteile einer Interessenvertretung kommen, auch ohne dafür Zeit oder Geld beizutragen".

(WECKBACH, S. 75).

Neben diesem "Trittbrettfahrer-Effekt" ("free rider") erschwert die mutmaßliche Vielfalt individueller Verbraucherinteressen eine nachhaltige Organisation. Interessenvielfalt verweist zumeist auch auf Interessenkonflikte. Im konkreten Fall bedeutete dies, daß z.B. Probleme der Prioritätensetzung, der Verteilung von Ressourcen, die den Kern politischer Entscheidungstätigkeiten ausmachen, von Verbraucherschutzorganisationen zu lösen wären. Es ist fraglich, ob solche Organisationen dies leisten können. - Davon abgesehen ist zu fragen, ob eine Doppelstruktur von politischem Entscheidungssystem und Verbraucherschutzsystem erwünscht sein kann; bei einer hier unterstellten demokratischen Struktur von Verbraucherschutzorganisationen ergäbe sich eine vermutlich dysfunktionale (weil doppelte) Ermächtigung durch die betroffenen Wähler und Verbraucher. Die Probleme derartiger Vermaschungen von politischen Systemen und dem System des Verbraucherschutzes (z.B. Verwischung von Verantwortlichkeiten) müßten zunächst intensiver diskutiert und herausgeschält werden.

8. Es ist weiterhin zu diskutieren, ob die Durchsetzung von Verbraucherschutzinteressen stets an eine auf Beständigkeit bedachte, formale Organisation gebunden sein muß oder ob nicht auch spontane, auf konkrete Anlässe und Aktionen gerichtete Gruppenbildungen eine effektive Vertretung ermöglichen. Die Stärke solcher Initiativgruppen (Bürgerinitiativen ; "Konsumenteninitiativen") liegt darin, daß sie ein

konkretes Ziel zu erreichen trachten, das nachhaltig von allen Anhängern unterstützt wird; verselbständigte Organisationsinteressen, wie sie bei formalen Verbraucherschutzorganisationen entwickelt werden, liegen hier (zunächst) nicht vor. Spontaneität und Flexibilität werden jedoch "bezahlt" mit Problemen, die partikuläre Interessen und kurzfristige, ggf. auch regionale Orientierung aufweisen. - Verbraucherschutz "aus einem Guß" ist auf diese Weise nicht zu verwirklichen.

9. Die Konsequenzen aus diesen Überlegungen deuten m.E. in folgende Richtung: Verbraucherschutz muß auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlicher Weise organisiert werden; dies betrifft nicht nur den Schutz gegenüber öffentlichen, sondern auch gegenüber privaten Anbietern.

Diese Feststellung scheint trivial zu sein, wird jedoch erforderlich angesichts einer einseitigen Diskussion, die ausschließlich auf eine zentrale und für alle Aspekte zuständige Organisation abstellt und deren Ausbau fördern will. Eine zentrale Organisation scheint zwar für die kontinuierliche Arbeit (in den Massenmedien; als "Verbraucher lobby") unverzichtbar; daneben werden aber - ebenso dringlich - spontane Gruppierungen zur Durchführung konkreter Aktionen benötigt. Dafür könnte eine zentrale Organisation "Kristallisationskerne" ausbilden, in der Entstehungsphase organisatorische und personelle Hilfestellung bieten und für eine überregionale Koordination Sorge tragen.

Eine ganz wichtige Aufgabe besteht darin, die sozial wenig bzw. unterprivilegierten Schichten zum Engagement zu ermuntern. Nach den bisherigen Erfahrungen laufen Bürgerinitiativen darauf hinaus, Interessenvertretung bestimmter sozialer Gruppen zu sein; z.B. wurde festgestellt, daß Arbeiter fast nicht in solchen Initiativen mitarbeiten (vgl. Die Zeit Nr.12 vom 11.3.77, S. 6): "In der Protestbewegung artikuliert sich jene Schicht, die eh schon privilegiert ist, und aus ihr die aktive Elite" (ebenda). - Dieser Sachverhalt könnte damit erklärt werden, daß die nicht Beteiligten in besonderer

Weise ihren eigenen "Produzenteninteressen" verhaftet sind (vgl. Zif. 6); d.h., sie werden sich eher für eine Verbesserung ihrer Einkommensverhältnisse, ihrer Arbeitsbedingungen usw. einsetzen, als für eine Verbesserung ihrer Konsumbedingungen.

Ein effektiver Verbraucherschutz wird erst dann möglich sein, wenn es gelingt, die Interdependenzen von "Produzenten"- und "Konsumenteninteressen" bewußt zu machen.

Quellenangaben

BIERVERT; Möglichkeiten der Einbeziehung öffentlicher Güter;
in: BIERVERT et al. (Hrsg.); Verbrauchergerechte Verbraucherforschung und Verbraucherpolitik;
Wuppertal 1976, S. 93 - 106;

BOTT; Der Anteil der administrierten Preise am Preisindex der Lebenshaltung; Bericht im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, 1975;

DOWNS; Ökonomische Theorie der Demokratie; Tübingen 1968;

SPECHT; Marketing-Management und Qualität des Lebens;
Stuttgart 1974;

WECKBACH; Zur Wirksamkeit einer Vertretung von Konsumenteninteressen im politischen Raum; in: Diskussionsergebnisse des 1. WWK über einzel- und gesamtwirtschaftliche Fragen der Marketingwissenschaft;
Wuppertal 1975, S. 71 - 77.