



Verbraucherpolitik zwischen Schutz und Freiheit

Von Benjamin Scharnagel
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

1 Einleitung

Spätestens seit der BSE-Krise, die ihren Höhepunkt zur Jahreswende 2000/2001 erreicht hatte, ist der Verbraucherschutz wieder zu einem zentralen Anliegen in der deutschen Politik geworden. Zu Beginn des Jahres 2001 richtete die rot-grüne Bundesregierung das erste Verbraucherschutzministerium auf Bundesebene ein; damals wurde Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen) die erste Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Nach dem Regierungswechsel übernahm Horst Seehofer (CSU) Ende 2005 die Amtsgeschäfte im dann umfirmierten Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Auch die im deutschen Bundestag vertretenen Parteien haben den Verbraucherschutz stärker für sich entdeckt, Verbraucheranliegen in ihren Parteiprogrammen verankert und verschiedene verbraucherpolitische Konzepte erarbeitet. Jüngstes Beispiel ist der Beschluss des CDU-Bundesvorstands zur „Bewahrung der Schöpfung: Klima-, Umwelt- und Verbraucherschutz“. Unter dem Stichwort Bürgernähe will die Europäische Union das Themenfeld Verbraucherschutz ebenfalls stärker besetzen und systematischer bearbeiten. Neben einer Vielzahl bereits existierender Richtlinien hat die Europäische Kommission Anfang 2007 ein Grünbuch zur „Überprüfung des gemeinschaftlichen Besitzstandes im Verbraucherschutz“ und eine verbraucherpolitische Strategie für den Zeitraum 2007 bis 2013 beschlossen.

Im Gegensatz zu diesem politischen Engagement werden Fragen des Verbraucherschutzes in den Wirtschaftswissenschaften eher stiefmütterlich behandelt (siehe zu jüngeren Ausnahmen: Sinn, 2003; Hagen, 2006; Rischkowsky, 2007). Dabei galt schon für den schottischen Moralphilosophen und Begründer der klassischen Volkswirtschaftslehre, Adam Smith: *„Consumption is the sole end and purpose of all production.“* Und auch Ludwig Erhard formulierte für die Soziale Marktwirtschaft: „Unsere Wirtschaftspolitik dient dem Verbraucher; er allein ist Maßstab und Richter allen wirtschaftlichen Tuns.“

Der folgende Beitrag soll die grundlegenden Aspekte des Verbraucherschutzes aus ökonomischer Perspektive erläutern, die Argumente für und wider staatliche Eingriffe zum vermeintlichen oder tatsächlichen Verbraucherwohl abwägen und Lösungen aufzeigen, die Anbieter und Nachfrager selbst zur Durchsetzung von Verbraucherinteressen ergreifen können.

2 Verbraucher und Verbraucherpolitik

Die Verbraucherpolitik kann grundsätzlich auf der gesamtwirtschaftlichen oder auf der einzelwirtschaftlichen Ebene ansetzen. Die erste, makroökonomische Stoßrichtung stellt auf die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ab. Der private Konsum soll gestützt oder gefördert werden – z. B. durch Umverteilung und Transfers an die privaten Haushalte, Steuer- und Abgabensenkungen oder Subventionen.

Zudem findet die Verbraucherpolitik auf der Makroebene ihren Ausdruck in staatlicher Konsumlenkung. Diese verfolgt das Ziel, die Struktur des privaten Konsums entsprechend politischer oder gesellschaftlicher Wertvorstellungen zu steuern. Beispielsweise sollen Altersgrenzen für den Alkohol- und Tabakkonsum, spezielle Verbrauchsteuern oder das strafrechtliche Verbot harter Drogen dafür sorgen, den Konsum bestimmter, als schädlich erachteter Produkte einzuschränken oder zu verbieten.

Im Gegensatz zu dieser gesamtwirtschaftlichen Perspektive stellt der mikroökonomische Ansatz die Interessen und Bedürfnisse des Einzelnen in den Vordergrund. Verbraucherpolitik in diesem Sinne ist Politik für den einzelnen (End-)Verbraucher und für bestimmte Verbrauchergruppen. Sie versteht sich auch als Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite her. Zu ihren Aufgaben zählt im Wesentlichen,

- den Konsumenten zuverlässige Informationen bereitzustellen, damit sich diese optimal auf ihre Entscheidungen vorbereiten können (Verbraucherinformation);
- rechtlichen Schutz vor Täuschung und Übervorteilung zu gewähren sowie Gefahren für Sicherheit, Leben und Gesundheit abzuwehren (Verbraucherschutz);
- die Verbraucher aufzuklären (Verbrauchererziehung).

In der Praxis setzt die Verbraucherpolitik auf der Mikroebene beim Konsumenten an. Sie ist eine Querschnittsaufgabe, die unterschiedliche Bereiche betrifft. Mit Blick auf verschiedene Verbrauchergruppen erstreckt sie sich beispielsweise auf den Anleger-, Jugend-, Mieter- oder Patientenschutz. In thematischer Hinsicht berührt sie unter anderem den Gefahren- und Gesundheitsschutz, den Umweltschutz, die technische Sicherheit, die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Informationsrechte und -pflichten, das Vertragsrecht und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder das Wettbewerbsrecht.

Das Bürgerliche Gesetzbuch definiert den Verbraucher als natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu einem Zweck abschließt, der weder ihrer gewerblichen noch ihrer

selbstständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden kann. Die Rechtsprechung – etwa der Bundesgerichtshof oder der Europäische Gerichtshof – geht regelmäßig von einem durchschnittlich informierten, verständigen Verbraucher aus.

Im politischen Diskurs stehen sich zwei verbraucherpolitische Leitbilder gegenüber (Übersicht 1). Aus marktkritischer Perspektive sind die Verbraucher den Anbietern systematisch unterlegen und bedürfen daher des kollektiven Schutzes. Verbraucherpolitik dient dazu, das Machtungleichgewicht zwischen Anbietern und Nachfragern durch die Förderung von Verbraucher-Gegenmacht auszugleichen. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Linkspartei stützen ihre politischen Forderungen im Wesentlichen auf dieses Leitbild. Nach liberaler Lesart sind Konsumenten hingegen mündige, informierte und eigenverantwortliche Marktteilnehmer. Der Staat soll sich weitgehend darauf beschränken, für einen verlässlichen Rechtsrahmen, Markttransparenz und Wettbewerb zu sorgen. Diese Auffassung vertreten die beiden Unionsparteien sowie die FDP.

Übersicht 1: Verbraucherpolitische Leitbilder der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Partei	Verbraucherpolitisches Leitbild
SPD	Der einzelne Verbraucher ist schwach, die Stärke der Verbraucher wächst mit zunehmender Organisation. Verantwortungsbewusste Verbraucher sind Vorreiter des nachhaltigen Fortschritts.
CDU	Mündiger und eigenverantwortlicher Verbraucher, der informiert ist und auf Augenhöhe entscheiden kann.
CSU	Mündiger und gut informierter Verbraucher, der eigenverantwortlich am Marktgeschehen teilnimmt.
Bündnis 90/Die Grünen	Verbraucher sind gegenüber den Anbietern strukturell benachteiligt.
FDP	Verbraucher sind mündige und eigenverantwortliche Marktteilnehmer.
LINKE	Verbraucher sind heterogene Gruppen von Menschen mit unterschiedlichen Bedürfnisse und Möglichkeiten. Sie handeln in ihren Konsumententscheidungen oft spontan, nicht immer rational und kaufmännisch durchkalkuliert. Der Verbraucher ist schützbedürftig, der mündige Verbraucher ist das Ziel linker Verbraucherpolitik.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Parteiprogrammen und Positionspapieren

Die mikroökonomische Theorie modelliert den Verbraucher herkömmlicherweise als rationales Individuum, das autonom handelt und seinen persönlichen Nutzen entsprechend seiner Präferenzen maximiert. Grundlegend ist das Prinzip der Konsumentensouveränität: Der Einzelne kann frei darüber entscheiden, wie er seine materiellen und immateriellen Bedürfnisse befriedigt. Die Produzenten richten ihr Angebot daran aus.

Im Modell der vollständigen Konkurrenz, dem Referenzrahmen der mikroökonomischen Theorie, treten Probleme des Verbraucherschutzes nicht auf (Übersicht 2): Bei freiem Markteintritt stehen sich viele Anbieter und Nachfrager mit jeweils geringem Marktanteil und damit ohne Marktmacht gegenüber. Gehandelt wird ein homogenes Gut, die Akteure hegen also keine sachlichen, persönlichen, zeitlichen und räumlichen Präferenzen hinsichtlich der Eigenschaften des Gutes oder der jeweiligen Marktgegenseite. Zudem sind Anbieter und Nachfrager über die Qualität der Güter, Mengen und Preise vollständig, kostenlos und zutreffend informiert. Es gibt keine externen Effekte, d. h. weder Produktion noch Verbrauch haben positive oder negative Auswirkungen auf Dritte, die nicht bereits im Preis berücksichtigt sind (Fritsch/Wein/Ewers, 2007, 27 f.).

In dieser Situation stellt sich die Frage nach einem besonderen Schutz des Verbrauchers durch den Staat nicht. Denn der Preis enthält alle entscheidungsrelevanten Informationen. Der Konsument kann als gleichberechtigter Marktteilnehmer frei entscheiden und muss nicht befürchten, dass ihm der Anbieter wichtige Informationen vorenthält oder er anderweitig übervorteilt werden könnte. Der Wettbewerb sorgt dafür, dass das Angebot an Waren und Dienstleistungen sich nach den Wünschen der Verbraucher richtet. Auf diese Weise wird mit der gegebenen Ressourcenausstattung die größtmögliche Wohlfahrt für Konsumenten und Produzenten erreicht.

Übersicht 2: Annahmen und Abweichungen zur vollständigen Konkurrenz

Annahmen des Modells der vollständigen Konkurrenz	Gründe für Funktionsstörungen und Marktversagen
▪ Atomistische Marktstruktur	▪ Marktmacht mindestens einer Marktseite
▪ Freier Marktzugang	▪ Markteintrittsbarrieren
▪ Homogenes Gut	▪ Heterogene Güter
▪ Vollständige Markttransparenz	▪ Unvollständige Information
▪ Rational handelnde Individuen	▪ Beschränkte Rationalität
▪ Keine externen Effekte	▪ Externe Effekte

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Offensichtlich handelt es sich bei der vollständigen Konkurrenz um ein idealtypisches Konstrukt, dessen Voraussetzungen in der Realität selten erfüllt sind. Je nachdem, wie stark die Wirklichkeit

von diesen Prämissen abweicht, funktioniert der Wettbewerb nur eingeschränkt bzw. der Markt versagt ganz oder teilweise. Der nachfolgende Abschnitt geht auf die Fälle von Marktmacht, Eintrittsbarrieren, Produktvielfalt und unvollständiger Information genauer ein.

3 Ursachen für Verbraucherschutzpolitische Probleme

3.1 Marktmacht und Eintrittshürden

Gibt es nur wenige Unternehmen, die eine bestimmte Ware oder Dienstleistung anbieten, oder stehen potenzielle Konkurrenten vor nur schwer überwindbaren Hürden, um in den Markt einzutreten, benachteiligt der mangelnde Wettbewerbsdruck die Verbraucher. Denn sie erhalten eine zu geringe Menge des gewünschten Gutes zu überhöhten Preisen.

In dieser Situation ist es Aufgabe der Wettbewerbspolitik, durch geeignete Rahmensetzung dafür zu sorgen, dass der Markt offen für neue Anbieter bleibt bzw. bestreitbar wird. Der freie Wettbewerb ermöglicht dann, dass dem Verbraucherinteresse an niedrigen Preisen, hoher Qualität und großer Produktvielfalt entsprochen wird. Denn ein Unternehmen kann sich nur am Markt behaupten und Gewinne erzielen, wenn es die Wünsche der Nachfrager möglichst gut erfüllt. Funktionierender Wettbewerb ist damit wesentliche Voraussetzung und wichtiger Bestandteil eines effektiven Verbraucherschutzes.

3.2 Informationsmangel und Produktvielfalt

Weiß ein Verbraucher über die Eigenschaften eines Produktes (Preis, Qualität, Vor- und Nachteile, Herstellungsverfahren usw.) und seiner Varianten nicht oder nur wenig Bescheid, lassen sich grundsätzlich zwei Arten von Informationsmangel unterscheiden:

- **Unvollständige Information:** Anbieter und Nachfrager verfügen prinzipiell über dieselben Informationen. Aus unterschiedlichen Gründen nutzen die Konsumenten diese aber nicht oder nur begrenzt.
- **Asymmetrische Information:** Der Anbieter verfügt gegenüber dem Verbraucher über einen Informationsvorsprung und nutzt diesen zu seinem Vorteil aus. Der Kunde kann diesen Informationsvorsprung nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten einholen.

Unvollständige Information liegt insbesondere bei Unkenntnis über die Qualität oder Beschaffenheit eines Gutes vor. Je nachdem wie stark die Produkteigenschaften beim Kauf bzw.

zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses für den Kunden nicht erkennbar sind, unterscheidet man idealiter homogene Güter, Such- bzw. Inspektionsgüter, Erfahrungsgüter und Vertrauens- bzw. Glaubensgüter. Homogene Güter zeichnen sich durch eine standardisierte Qualität aus wie beispielsweise Milch, Papier in DIN-Formaten, Obst und Gemüse verschiedener Güteklassen oder unterschiedliche Mehltypen. Bei den sogenannten Such- oder Inspektionsgütern ist es dem Kunden vor dem Erwerb möglich, ohne nennenswerten Aufwand alle relevanten Informationen zusammenzutragen, indem er verschiedene Angebote miteinander vergleicht und alle Produkteigenschaften erkennbar sind. Erfahrungsgüter werden hingegen dadurch charakterisiert, dass der Konsument erst nach dem Kauf durch Ge- oder Verbrauch erfährt, ob das Gut den gewünschten Nutzen stiftet. Kann ein Kunde auch nach Vertragsabschluss nicht alle Eigenschaften eines Gutes feststellen oder können die Folgen seiner Nutzung dem Produkt nicht eindeutig zugeordnet werden (z. B. langfristige Gesundheitsschäden), handelt es sich um ein Vertrauens- oder Glaubensgut. Der Kunde muss darauf vertrauen und dem Verkäufer glauben, dass das Produkt seinen Vorstellungen entspricht und nicht unvorhersehbare Nachteile für ihn hat.

Eine weitere Spielart unvollständiger Information besteht in der Komplexität von Produkten z. B. hinsichtlich ihrer Leistungsbestandteile oder der Vertragsgestaltung. So erschweren die unterschiedlichen Tarife und Nutzungsbedingungen von Telekommunikations- und Mobilfunkdiensten oder Stromanbietern die Entscheidung für den richtigen Anbieter. Auch die Bedingungen von Versicherungs- oder Kreditverträgen können für potenzielle Kunden schwer nachvollziehbar sein, so dass eine präferenzgerechte Auswahl erschwert wird. In solchen Fällen könnten die Verbraucher prinzipiell zwar alle erforderlichen Informationen einholen. Allerdings erfordert dies hohen zeitlichen und ggf. finanziellen Aufwand und kann ihre kognitiven Fähigkeiten übersteigen.

Schließlich können auch situationsbedingte Informationsmängel dazu führen, dass ein Kauf im Nachhinein bereut wird. Dies kann bei Haustürgeschäften und ungewollten Telefonanrufen (Kaltaquise) der Fall sein, bei denen eine Person überrumpelt wird, oder in Situationen, in denen sie sich unter Zeitdruck (z. B. zeitlich befristete Lockangebote) oder in einer Zwangslage („Kaffeefahrten“, Drückerkolonnen) zum Kauf entscheidet. Unter normalen Umständen und der Gelegenheit, sich über das Produkt und seine Alternativen ausreichend zu informieren, hätte der Kunde das Geschäft möglicherweise nicht abgeschlossen.

Bei **ungleicher** oder **asymmetrischer Informationsverteilung** verfügt der Anbieter über Informationen, die dem Nachfrager nicht zugänglich sind. Solche Situationen werden auch als Prinzipal-Agenten-Beziehung beschrieben. Im verbraucherpolitischen Kontext ist der Kunde der

Auftraggeber bzw. Prinzipal, für den der Anbieter als Auftragnehmer bzw. Agent eine Leistung erbringt. Der Kunde hat im Gegensatz zu dem Anbieter (Unternehmen, Produzent, Geschäft, Verkäufer) weder alle relevanten Informationen noch ist er in der Lage zu überprüfen, ob das gewünschte Produkt auch die vereinbarten Eigenschaften besitzt. Verhält sich der Anbieter nun opportunistisch, ist er also auf seinen kurzfristigen Vorteil (Gewinn) bedacht und nimmt dabei Nachteile des Verbrauchers in Kauf, kann dies volkswirtschaftlich schädlich sein. Unter diesen Umständen lohnt ehrliches Verhalten nur solange, wie es einträglicher als unehrliches Handeln ist (Richter/Furubotn, 1999, 263 ff.). Opportunistisches Verhalten kann sowohl vor als auch nach Vertragsabschluss auftreten.

Bei **vorvertraglichem Opportunismus** verschweigt der Anbieter dem Kunden vor dem Kauf bestimmte Produkteigenschaften oder informiert diesen fehlerhaft. George A. Akerlof (1970) hat in einem grundlegenden Artikel am Beispiel des Gebrauchtwagenhandels dargelegt, dass der Markt versagt, wenn die Kunden nicht die tatsächliche Qualität der angebotenen Autos erkennen können und stattdessen ihrer Kaufentscheidung eine erwartete Durchschnittsqualität zugrunde legen. Ihre entsprechende Zahlungsbereitschaft stimmt nicht mit dem Preis überein, den die Händler höherwertiger Autos verlangen, um ihre Kosten zu decken. Gelingt es diesen nicht, die Kunden von ihrem besseren Angebot zu überzeugen, werden sie aus dem Markt scheiden. Dies senkt wiederum die durchschnittliche Qualität der verbleibenden Autos und mithin die Zahlungsbereitschaft der Kunden. Die Verschlechterung der Qualität lässt in diesem theoretischen Fall über kurz oder lang den Markt zusammenbrechen. Angebot und Nachfrage finden nicht mehr zu einander und beiderseitig vorteilhafte Tauschgeschäfte bleiben aus.

Im Falle von **nachvertraglichem Opportunismus** verstößt der Anbieter nach dem Kauf gegen die Abmachung mit dem Kunden, zum Beispiel indem er sich nicht im vereinbarten Umfang für den Kunden einsetzt („verstecktes Handeln“) oder indem er dem Kunden wichtige Informationen vorenthält („versteckte Informationen“). Ist es für den Kunden zu kostspielig, dieses Verhalten zu kontrollieren und gegebenenfalls zu sanktionieren, muss er mit der Unsicherheit leben, eventuell übervorteilt zu werden.

Ob ein Anbieter seinen Informationsvorsprung auch tatsächlich oder dauerhaft zulasten der Verbraucher ausnutzen kann, hängt allerdings von einer Reihe weiterer Faktoren ab. Entscheidend ist unter anderem, ob es sich um eine persönliche oder eine anonyme Geschäftsbeziehung handelt, ob Anbieter und Nachfrager wiederholt und regelmäßig oder nur einmal aufeinander treffen und ob die vertragliche Bindung von kurzer oder langer Dauer ist. Auch die eingangs beschriebenen Eigenschaften von Waren und Dienstleistungen bzw. ihre Erklärungsbedürftigkeit spielen eine Rolle. So bietet die einmalige Bestellung eines komplizierten

technischen Gerätes bei einem unbekanntem Anbieter im Internet diesem größere Täuschungsmöglichkeiten als der regelmäßige Brötcheneinkauf beim Bäcker um die Ecke. Schließlich gibt es sowohl marktendogene bzw. private Mechanismen als auch staatliche Regelungen, welche opportunistisches Handeln infolge ungleicher Informationsverteilung eindämmen. Auf diese geht der nächste Abschnitt näher ein.

4 Lösungen für Verbraucherschutzpolitische Probleme

4.1 Private Lösungen

Konsumenten und Unternehmen stehen verschiedene Möglichkeiten offen, den negativen Folgen von Informationsdefiziten zu begegnen (vgl. Übersicht 3).

Übersicht 3: Private Lösungen von Verbraucherschutzproblemen

Verbraucher	Anbieter
individuelle Lösungen	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eigene Informationsbeschaffung oder Beauftragung spezialisierter Dritter („Screening“) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Information und Werbung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wiederholungskäufe 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantien und Vertragsgestaltung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anbieterwechsel und Beschwerden („exit and voice“) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufbau und Pflege einer Marke
kollektive Lösungen	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einkaufsgemeinschaften, Netzwerke und Nichtregierungsorganisationen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ freiwillige Gütesiegel, Selbstverpflichtungen und -kontrolle
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normung und Standardisierung

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bei unvollständiger Information kann der Verbraucher sich entweder selbst einen Überblick über den Markt verschaffen oder spezialisierte Dritte damit beauftragen, verschiedene Anbieter, Produktalternativen, Nutzungsmöglichkeiten, Vertragsbedingungen usw. herauszufinden. Dadurch entstehen ihm Kosten, und er entscheidet selbst, wie viel zusätzliche Information er benötigt. Es kann aus seiner Sicht sinnvoll sein, zu einem gewissen Grade unwissend zu bleiben, wenn der Aufwand für weitere Kenntnisse nicht dem erwarteten Zusatznutzen entspricht. Das Ausmaß der Informationsbeschaffung hängt zudem davon ab, wie viel das Gut wert ist, wie lange es gebraucht

wird oder wie oft es gekauft wird. So wird ein Konsument aus eigenem Antrieb mehr Informationsaufwand für den Kauf eines Autos, den Erwerb einer Immobilie oder den Abschluss einer Lebensversicherung betreiben als für den Kauf von Waren des täglichen Bedarfs.

Zudem lassen sich Informationen auch durch Wiederholungskäufe sammeln. Durch Versuch und Irrtum findet der Konsument mit der Zeit sein bevorzugtes Angebot heraus. Fehlentscheidungen gehören zum persönlichen Konsumrisiko dazu. Missfällt ihm die Leistung, kann sich der Verbraucher bei dem Anbieter beschweren, die Ware umtauschen, Nachbesserungen verlangen oder zur Konkurrenz wechseln. Merklicher Kundenschwund wird ein Unternehmen veranlassen, seine Produkte, Preise und Absatzstrategien zu ändern. Tatsächliche oder angedrohte Abwanderung und Widerspruch diszipliniert die Unternehmen zu mehr Kundenorientierung. Diese Strategie funktioniert allerdings weniger gut bei einmaligen oder unumkehrbaren Entscheidungen.

Eine andere Möglichkeit der Konsumenten, den Anbietern mehr auf Augenhöhe zu begegnen, besteht darin, sich in Einkaufsgemeinschaften oder Netzwerken zusammenzuschließen. Auf diese Weise können gemeinsam größere Mengen zu niedrigeren Preisen abgenommen oder kostengünstig Informationsdefizite abgebaut werden. Internetforen und -Blogs sind weitere Beispiele für private Kollektivlösungen zur Herstellung von Markttransparenz.

Zivilgesellschaftliche Akteure und Nichtregierungsorganisationen (z. B. Foodwatch, Greenpeace oder der Deutsche Verbraucherschutzverein und der ADAC) gehören ebenfalls dazu. Auch die Verbraucherschutzzentralen oder die Stiftung Warentest treten als Themenanwälte auf, die in der Öffentlichkeit auf Verbraucherprobleme aufmerksam machen, Informationen beschaffen und vermitteln sowie Unternehmen und Politik kontrollieren. Sie lassen sich allerdings nicht eindeutig den privaten Lösungen von Verbraucherschutzproblemen zuordnen, da sie ganz oder teilweise staatlich bezuschusst werden.

Unternehmen haben ein ureigenes Interesse daran, ihre Kunden zufrieden zu stellen. Denn sonst können sie sich nicht dauerhaft im Wettbewerb bewähren. Um Informationsdefizite abzubauen und das Vertrauen der Verbraucher zu erlangen, stehen ihnen verschiedene Möglichkeiten offen: Mithilfe von Produktinformation und Werbung können sie die Kunden über den Nutzen ihres Angebots aufklären. Informative Werbung erhöht die Markttransparenz, indem sie über die Existenz von Produkten, ihre Preise, Qualität und Verfügbarkeit aufklärt. So senken beispielsweise Zeitungsanzeigen und Prospekte die Informationskosten der Konsumenten bei Suchgütern. Suggestive bzw. überzeugende Werbung zielt dagegen darauf ab, den Kunden durch das Image des Produktes oder des Unternehmens für sich zu gewinnen. Sie bietet sich insbesondere bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern an.

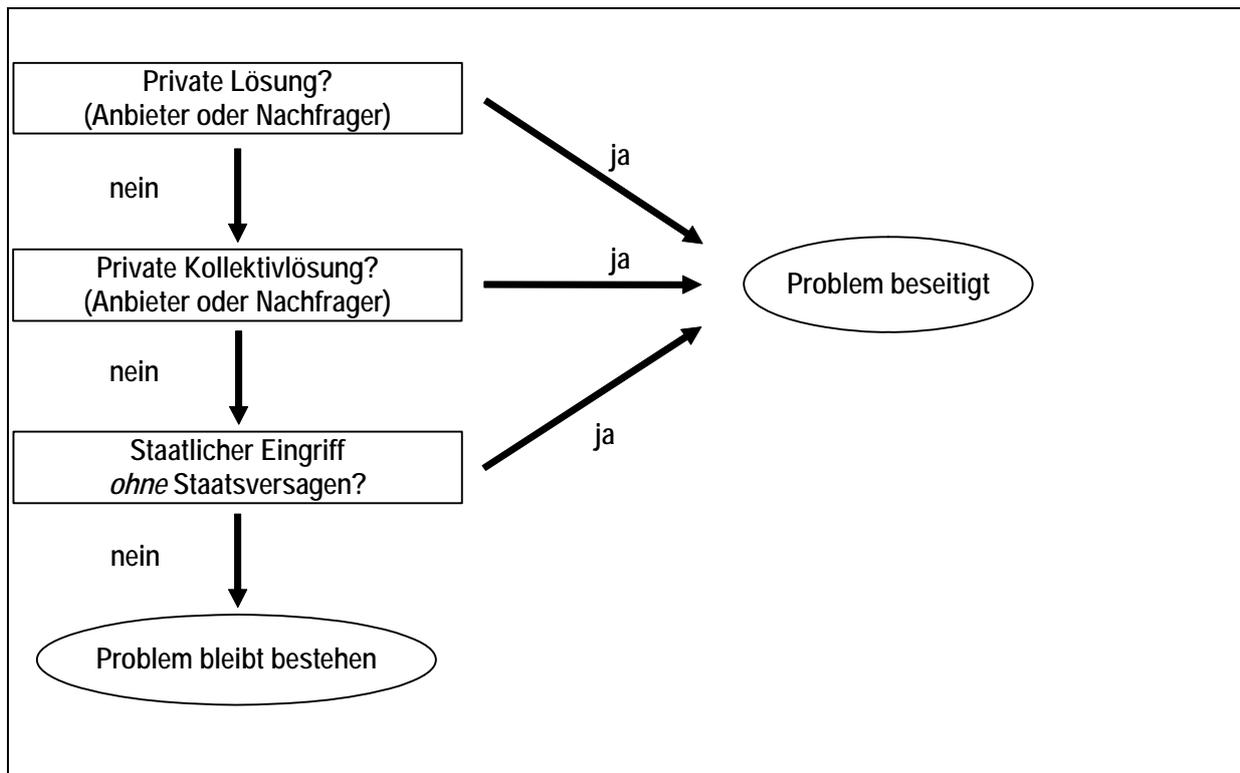
Bei asymmetrischer Informationsverteilung hilft Werbung allein nicht weiter, denn die Kunden können sich nicht sicher sein, ob die Informationen auch zutreffen. Deshalb müssen die Unternehmen Vertrauen herstellen, indem sie in glaubwürdige Signale an den Verbraucher investieren und Reputation aufbauen. Dazu dienen beispielsweise vertraglich zugesicherte Garantien, Gewährleistungs- und Nachbesserungspflichten sowie Haftungsregeln. Außerdem investieren Unternehmen in den Aufbau und die Pflege von Marken, die für Zuverlässigkeit stehen. Schließlich sind Unternehmen mit ihrem Namen und ihren Produkten in der Öffentlichkeit präsent. Ein negativer Ruf infolge geringwertiger Qualität, schlechtem Kundenumgang, umweltschädlicher Produktion oder schlechter Arbeitsbedingungen mindert die Absatz- und damit Gewinnchancen eines Unternehmens.

Vielfach bietet es sich auch an, gemeinsam mit anderen Anbietern den Kunden die Zuverlässigkeit von Waren und Dienstleistungen des gleichen Typs zu signalisieren. Dazu dienen beispielsweise freiwillige Gütesiegel, Selbstverpflichtungen und -kontrollen oder Schlichtungsstellen und Ombudsverfahren. Auch Normung und Standardisierung können die Markttransparenz erhöhen, die Informationskosten senken und vertrauensbildend wirken.

4.2 Staatliche Lösungen

Marktversagen oder Funktionsstörungen können verbraucherpolitische Eingriffe des Staates rechtfertigen. Zwingend sind solche Staatseingriffe jedoch nicht (vgl. Abbildung 1). Vielmehr ist – wie bei jeder politischen Entscheidung – abzuwägen, ob sich durch staatliches Handeln die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt verbessern lässt *und* dies die überlegene Alternative gegenüber privaten Arrangements ist oder ob dadurch mehr Schaden angerichtet wird als im unregulierten Zustand. Auch ist nicht jeder staatliche Eingriff geeignet, das zugrunde liegende Problem zu heilen. Es bedarf also der Klärung, welches verbraucherpolitische Instrument eingesetzt werden sollte, falls der Markt versagt und staatliches gegenüber privatem Handeln vorzuziehen ist.

Abbildung 1: Ablaufschema bei der Lösung von Problemen des Verbraucherschutzes



Quelle: Eigene Darstellung

Schließlich ist zu beachten, dass nicht nur der Markt, sondern eben auch der Staat bzw. die Politik und die Bürokratie versagen können mit entsprechenden gesamtgesellschaftlich negativen Folgen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der staatliche Eingriff nicht ursachengerecht bzw. rechtzeitig erfolgt oder nicht ausreicht, um den Mangel zu beheben. Auch besteht stets die Gefahr der Überregulierung. Zudem kann der Staat nicht für sich in Anspruch nehmen, über mehr Wissen zu verfügen als die Marktteilnehmer selbst. Schließlich können auch sinnvolle staatliche Regelungen daran scheitern, dass sie von der öffentlichen Verwaltung nicht befolgt werden.

Staatliche Rahmensetzung dient der Korrektur von Marktunvollkommenheiten, die Anbieter und Nachfrager selbst nicht abmildern oder beseitigen können. Im Falle von Marktmacht und Eintrittsbarrieren verfügt die Wettbewerbspolitik über vielfältige Instrumente, um für freien Marktzutritt und Konkurrenz unter den Anbietern zu sorgen. Dazu zählen beispielsweise das Kartellrecht, das Lauterkeitsrecht oder die Fusionskontrolle. Eine wichtige Rolle spielen auch die Kartellbehörden bei der Marktaufsicht und der Missbrauchsbekämpfung. Schließlich führt auch die Deregulierung von Märkten und Staatsmonopolen zu größerer Produktvielfalt und niedrigeren Preisen und damit zu einer Verbesserung der Situation für die Verbraucher.

Die Verbraucherpolitik geht über diese wettbewerbspolitischen Maßnahmen hinaus, indem sie für mehr Markttransparenz sorgt, opportunistisches Handeln der Anbieter vor oder nach Vertragsabschluss eindämmt sowie Informationskosten und Unsicherheit senkt. Zu ihrem Instrumentarium gehören Ge- und Verbote, welche sich beispielsweise zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher anbieten. Dabei gilt es, vermeidbare Risiken zu identifizieren und einzuschränken. Der Schutz vor Übervorteilung durch Zurückhaltung von Information kann durch Ge- und Verbote gestärkt werden. Diese Aufgabe erfüllen beispielsweise auch Mindeststandards sowie die Produkthaftung und die Regelung von Schadenersatzansprüchen. Zudem können staatliche Gütesiegel und Zertifikate dem Verbraucher die Vertrauenswürdigkeit von Gütern signalisieren.

Effektiver Verbraucherschutz bedarf jedoch nicht nur solcher Vorkehrungen, sondern muss auch durchgesetzt werden. Dazu sind Kontrollen ebenso erforderlich wie Sanktionen bei Regelverstößen. Schließlich können Information, Aufklärung und Konsumentenbildung die Verbraucher in die Lage versetzen, eigenständig fundierte Entscheidungen zu treffen. Allerdings überschreitet der Staat seine Kompetenz, wenn seine Informationspolitik legal vermarktete Waren und Dienstleistungen diskriminiert.

5 Verbraucherpolitik im Spannungsfeld zwischen kollektivem Schutz und individueller Freiheit

In der Sozialen Marktwirtschaft hat die Verbraucherpolitik die Aufgabe, funktionierenden Wettbewerb und damit die bestmögliche Versorgung mit Waren und Dienstleistungen sicherzustellen. Staatliche Eingriffe zur Wahrung von Verbraucherinteressen sind dann gerechtfertigt, wenn es dadurch besser als durch marktendogene Mechanismen gelingt, Informationsdefizite abzubauen, für Rechtssicherheit zu sorgen sowie Gefahren für Gesundheit und Sicherheit abzuwehren. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Markt nicht in der Lage ist, ausreichend Vertrauen aufzubauen.

Allerdings hat der Staat in solchen Situationen keinen Freibrief für jedwede Intervention, insbesondere dann nicht, wenn er sich anmaßt, besser zu wissen, was gut oder schlecht für den Verbraucher sei. Es gilt, den Einzelnen nicht zu bevormunden, sondern ihm seine Entscheidungsfreiheit zu lassen. Das Konsumrisiko kann der Staat den Verbrauchern nicht abnehmen. Sie müssen jedoch über Vor- und Nachteile von Waren, Dienstleistungen und Verträgen Bescheid wissen und vor Übervorteilung sicher sein. Dazu bedarf es unter anderem einklagbarer Rechte und Haftungsregeln, die vom Staat überwacht und durchgesetzt werden.

Verbraucherpolitik steht im ständigen Spannungsfeld zwischen kollektivem Schutz und individueller Freiheit: Einerseits kann Verbraucherschutz den Wettbewerb beflügeln und Innovationen fördern, indem er Transparenz unter den Marktteilnehmern herstellt. Aufklärung und Rechtssicherheit sorgen zudem dafür, dass ein souveräner Verbraucher dem Anbieter als gleichberechtigter Vertragspartner begegnet. Andererseits kann Verbraucherschutz den Wettbewerb einschränken und Innovationen hemmen, wenn er bestimmte Anbieter benachteiligt und die Unternehmen daran hindert, neue Problemlösungen für den Kunden zu entwickeln. Er greift in die Vertragsfreiheit ein, wenn die Konditionen einer Abmachung nicht mehr frei aushandelbar sind. Schließlich schadet staatliche Bevormundung der Konsumentensouveränität.

Nach der ökonomischen Theorie ist das optimale Ausmaß an Verbraucherschutz dann erreicht, wenn sein Grenznutzen den Grenzkosten entspricht. Für die Politik ist dies keine praktikable Handlungsempfehlung, um die unterschiedlichen Interessen auszubalancieren. Das „richtige“ Ausmaß an staatlichem Verbraucherschutz ist vielmehr eine normative Entscheidung, die der gesellschaftlichen Willensbildung folgt. Dabei ist zu beachten, dass kollektiver Schutz nicht zu kollektivem Zwang wird und den Wettbewerb außer Kraft setzt.

Quellen und weiterführende Literatur

Akerlof, George A., 1970, The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, S. 488–500

Fritsch, Michael / Wein, Thomas / Ewers, Hans-Jürgen, 2007, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7. Auflage, München

Hagen, Kornelia, 2006, Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Richter, Rudolf / Furubotn, Eirik G., 1999, Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung, 2. Auflage, Tübingen

Rischkowsky, Franziska, 2007, Europäische Verbraucherpolitik. Theoretische Grundlagen und neue Probleme am Beispiel des Internets, Marburg

Sinn, Hans-Werner, 2003, Verbraucherschutz als Staatsaufgabe, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2003, 4 (2), S. 281–294

Der Autor

Dr. rer. pol. Benjamin Scharnagel, geboren 1971 in Düsseldorf; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln und an der Università Commerciale L. Bocconi in Mailand; von 1997 bis 2003 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Staatswissenschaftlichen Seminar der Universität zu Köln und gleichzeitig bis 2002 wissenschaftlicher Referent beim Deutschen Bundestag; 2002 Promotion in Köln zum Thema „Internationale Nichtregierungsorganisationen und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter“; seit 2003 Referent im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Allgemeine Wirtschaftspolitik“; 2004 und 2005 Dozent für Mikroökonomik an der Kölner Journalistenschule; im September und Oktober 2007 Berater der International Finance Corporation (IFC)/Weltbank für das Projekt „Reform Index Egypt“ in Alexandria/Ägypten.