

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

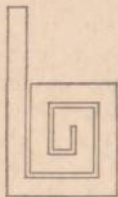
Wolfgang H. Glöckner
Verbraucherpolitik
in der
Bundesrepublik Deutschland

Rainer Bittermann
Gemeinsamer Markt
und Verbraucher

B 42/71
16. Oktober 1971

Wolfgang H. Glöckner, Diplom-Kaufmann, Jahrgang 1943, Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an den Universitäten Hamburg und Köln 1963—1968, wissenschaftlicher Assistent am Forschungsinstitut für Gesellschaftspolitik und beratende Sozialwissenschaft in Göttingen 1968—1970, seit 1970 als wirtschaftspolitischer Referent bei der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV) in Bonn, freier Mitarbeiter der „Frankfurter Rundschau“ und des ARD-Fernsehens.

Rainer Bittermann, Diplom-Volkswirt, geb. am 22. 2. 1944 in Langenöls (Schlesien), 1964—1968 Studium der Volkswirtschaft und der Publizistik an der Freien Universität Berlin und der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, seit 1970 Wirtschaftsredakteur der Westfälischen Rundschau in Bonn.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Am Schluß dieser Ausgabe finden sich zum erstenmal Zusammenfassungen der veröffentlichten Beiträge für bibliographische Zwecke. Damit entspricht die Redaktion einem häufig geäußerten Wunsch. Sie ist bemüht, auch in allen kommenden Folgen solche Kurzfassungen zu bringen.

Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

„Wir sollen eben, wie es so nett heißt, dazu gebracht werden, Geld, das wir nicht besitzen, für Dinge auszugeben, die wir nicht brauchen, um damit Leuten zu imponieren, die wir nicht leiden können.“

Wolfgang Menge,
Der verkaufte Käufer —
Die Manipulation der Konsumgesellschaft

I. Kritik am Theorem der Konsumentensouveränität

Im Zentrum liberalistischer Wirtschaftstheorie steht das Theorem der Souveränität der Konsumenten. Frei, spontan und willkürlich disponieren die Verbraucher — folgt man dieser Auffassung — über ihre Kaufmacht. Bei jedem Kaufakt stimme der Verbraucher gewissermaßen über die Warenqualitäten und Warenquantitäten ab. Das Resultat dieses permanenten Votums bestehe in der Produktion und in der Distribution der einzelnen Güter, der Waren und der Dienstleistungen. Der Geldschein in der Hand des Verbrauchers sei der Stimmentzettel, mit dessen Hilfe die Konsumenten letztlich den gesamten ökonomischen Prozeß steuerten.

In diesem Modell spielen die Produzenten lediglich eine passive Rolle. Ihr Gewinnstreben und der Preismechanismus auf den freien Märkten würde sie dazu zwingen, die Produktion auszudehnen oder einzuschränken, je nachdem, ob die Preise über oder unter ihren Grenzkosten liegen würden. So schrieb Adam Smith vor mehr als 190 Jahren: „Der Verbraucher ist der einzige Zweck aller Produktion; deshalb verdienen die Interessen der Produzenten nur insoweit Beachtung, als sie zugleich den Verbrauchern dienen; dieser Grundsatz ist so selbstverständlich, daß es absurd wäre, ihn erst beweisen zu wollen. Aber“, so fuhr Smith fort, „im System des Merkantilismus wird das Interesse des Verbrauchers nahezu ständig dem des Produzenten geopfert.“ Das hat sich bis heute keineswegs geändert. Die Interessen der Verbraucher werden, pointiert formuliert, immerzu als Opfergaben auf dem Altar der Hersteller und Händler dargebracht. „Der moderne Verbraucher, der so gern als der Souverän der Wirtschaft gepriesen wird“, so umreißt der Engländer Frazer die Realität, „ist in Wirklichkeit heute ein Monarch, der seiner-

seits durch Schmeicheleien seiner Höflinge — nämlich der Produzenten und der Händler — regiert wird.“ Neben anderen hat Hans Albert¹⁾ den unhaltbaren ideologischen Charakter des Theorems der Konsumentensouveränität enthüllt. Zudem zeigt Albert auf, daß die demokratische Ideologie eine „politische“ und eine „ökonomische“ Variante aufweist, d. h. eine solche, die sich auf den staatlichen, und eine solche, die sich auf den kommerziellen Sektor der Gesellschaft bezieht. Er betont, daß

Rainer Bittermann:
Gemeinsamer Markt und Verbraucher S. 14

beide Formen bei näherer Analyse eine streng analoge Struktur offenbaren: hier freie Führerwahl nach dem Prinzip der Majorität der Stimmen, da freie Konsumwahl nach dem Prinzip der Majorität der Kaufkraft. Die zentrale Position in der ökonomischen Variante der demokratischen Ideologie nimmt das Theorem der Konsumentensouveränität ein.

Das Theorem erfüllt im übrigen eine explikativ-normative Doppelfunktion. Zum einen wird es zur vermeintlich richtigen Beschreibung dessen benutzt, was *ist*, zum anderen zur Charakterisierung dessen, was *sein sollte*, zur Darlegung des Postulates also, daß alle Maßnahmen darauf abgestellt werden sollten, den Verbraucher zum Spiritus rector im wirtschaftlichen Geschehen umzufunktionieren. Eine solche Vermengung explikativer und normativer Aussagen war von jeher geeignet, Verwirrung zu stiften und „unbewußten Trugschlüssen und trüben Interessenten-Ideologien Tür und Tor zu öffnen“²⁾. Daher empfiehlt es

¹⁾ H. Albert, Ökonomische Ideologie und politische Theorie, in: Monographien zur Politik, hrsg. v. Gerhard Weisser, Heft 4, Göttingen 1954, S. 116 f.

²⁾ G. Weisser, Bemerkungen über die Gliederung der Sozialpolitiklehre in einen explikativen und einen normativen Teil, unveröffentlichtes Manuskript, Köln 1957, S. 1.

Aus Anlaß der „Dritten Woche des Verbrauchers“ vom 18. bis 22. Oktober 1971 werden in dieser Ausgabe zwei Beiträge zur Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik und in der EWG veröffentlicht.

sich, Sätze explikativen und normativen Inhalts mit einer gewissen Akribie voneinander zu trennen.

Warum gibt es nun keine Konsumentensouveränität? Das Theorem basiert auf dem Modell einer freien Marktwirtschaft mit vollständiger Konkurrenz. Dieses Modell wiederum ist durch eine Anzahl von Prämissen gekennzeichnet, die nicht mit der Realität übereinstimmen. Vor allem aus folgenden Gründen paßt das Konkurrenzmodell keineswegs auf die ökonomische Wirklichkeit: Die Produzenten haben in der Regel eine Quasi-Monopolstellung inne. Die Unvollkommenheit der Märkte gewährt ihnen einen Spielraum für Marktstrategien, den sie verständlicherweise ausnutzen — letztlich zu Lasten des Verbrauchers. Herbert Giersch³⁾ konstatiert: „Hoffnungslos unrealistisch ist für weite Bereiche der gewerblichen Wirtschaft die Vorstellung, daß die Anbieter der Erzeugnisse einen sich auf einem anonymen Markt bildenden Preis als Datum akzeptieren und die passive Rolle des Mengenanpassers spielen.“

Auf seiten der nachfragenden Verbraucher setzt das Modell die Figur des „Homo oeconomicus“ voraus, der sich streng rational verhält und dem es infolge vollständiger Markttransparenz gelingt, auf der Skala seiner Bedürfnisse den höchstmöglichen Punkt zu erreichen. Daß diese Annahmen unrealistisch sind, zeigen die Ergebnisse der empirischen Konsumforschung⁴⁾.

Im übrigen scheint die Tatsache beachtenswert zu sein, daß viele Verfechter des Theorems der Konsumentensouveränität zugleich einer Unternehmerautonomie das Wort reden. Hierin offenbart sich augenscheinlich, daß oftmals Modellvorstellungen gepflegt werden, bei denen nicht nur die Empirie, sondern gelegentlich auch die Logik auf der Strecke bleiben.

Wer das „Monetärer-Stimmzettel-Modell“ propagiert, sollte wenigstens das sozial- und verbraucherpolitisch beachtliche Faktum zur Kenntnis nehmen, daß die Abstimmung mit

dem Geldschein dann gewissermaßen gemäß einem Viel-Klassen-Wahlrecht erfolgt: Denn sozial schwache Verbraucher benötigen ihr Einkommen, um damit notwendige Waren zu kaufen und notwendige Dienstleistungen zu entgelten. Sie können nämlich nur über eine mehr oder weniger kleine Spitze ihrer Konsumausgaben frei verfügen.

Diese äußerst unvollständige, mit groben Strichen gezeichnete Kritik am Theorem der Konsumentensouveränität mag genügen, um eine erste Bilanz zu ziehen: Das Theorem der Konsumentensouveränität dient in erster Linie als ein Instrument einer Verschleierungsideologie. Diese Ideologie gilt es zu entlarven. „Eine realistische Verbraucherpolitik“, so fordert Otto Blume⁵⁾, der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV), „muß der Ideologie der Konsumentensouveränität entsagen.“

Wenn die Konsumentensouveränität verwirklicht wäre, könnten diejenigen, die sich anschicken, Verbraucherpolitik zu betreiben, getrost auf die Durchführung ihrer Vorhaben verzichten und sich ein anderes Betätigungsfeld suchen. Die in der Wirklichkeit nicht vorhandene Konsumentensouveränität begründet indes die Notwendigkeit einer Verbraucherpolitik.

Nun ist es sicherlich falsch, dem Theorem der Konsumentensouveränität jede verbraucherpolitische Relevanz abzusprechen. Für den Verbraucherpolitiker kann es nämlich durchaus die Funktion einer Art Orientierungshilfe übernehmen. Verbraucherpolitische Maßnahmen sollten darauf ausgerichtet werden, den Grad der Einflußnahme der Verbraucher auf den ökonomischen Prozeß zu erhöhen. Es gilt, in permanentem Kampf der Souveränität des Konsumenten näherzukommen, obwohl sich der Verbraucherpolitiker stets darüber klar sein sollte, daß er das vorgegebene Ziel niemals erreichen wird. Deshalb ist die Verbraucherpolitik eine Aufgabe, die sich immer wieder von neuem stellt.

II. Ziele der Verbraucherpolitik

Unter den Bedingungen einer prinzipiell marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung könnten Personen und Institutionen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland

mit der Verbraucherpolitik befassen, folgenden Katalog von Forderungen akzeptieren und daran ihr Handeln ausrichten⁶⁾:

³⁾ H. Giersch, Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 197 f.

⁴⁾ Zu erwähnen sind hier vor allem die Arbeiten von George Katona in den USA, von Günter Schmolders, Karl Gustav Specht, Peter Meyer-Dohm sowie Otto Blume und deren Schüler in der Bundesrepublik Deutschland.

⁵⁾ O. Blume, Stärkere Verbraucherinformation durch Massenmedien, Manuskript einer Ansprache zur Eröffnung des ersten „Internationalen Verbraucherschutz-Wettbewerbs“ im Januar 1971 in Berlin.

⁶⁾ Einen ähnlichen Katalog enthält die Schrift „Rechte der Verbraucher“, Schriften der Verbraucherverbände, Heft 1, Bonn 1960².

— Die verbraucherpolitischen Maßnahmen sollten dazu beitragen, die Verbraucher in die Lage zu versetzen, von ihrem Recht einer freien Konsumwahl Gebrauch zu machen. Zur *Freiheit der Konsumwahl* sollte in erster Linie der *freie Zugang zur Ware* gehören. Rationierung und Bewirtschaftung sollten deshalb nur als befristete Maßnahmen in Notzeiten in Betracht kommen. Ansonsten sollte es jedoch keinem Konsumenten verwehrt sein, seine Kaufentscheidungen am Markt uneingeschränkt zur Geltung zu bringen. Diese Konsumfreiheit sollte sich sowohl auf die Art als auch auf den Umfang des Verbrauchs erstrecken, und zwar auch dann, wenn mit dem Wandel der Verbrauchergewohnheiten Änderungen in der Produktion und in der Distribution verbunden sind. Ausnahmen vom Prinzip des freien Zugangs zur Ware sollten nur in bestimmten Bereichen vorgenommen werden können, z. B. beim Rauschmittelkonsum.

Ein wichtiges Element der Konsumfreiheit sollte die *freie Wahl der Bezugsquelle* darstellen, d. h. die freie Entscheidung des Verbrauchers darüber, wann, wo und bei wem er Güter erwirbt. Jeder Versuch, dem Verbraucher bestimmte Versorgungsquellen vorzuschreiben oder zu verschließen, sollte vereitelt werden, da sonst der Grad der Konsumfreiheit gemindert würde.

Eine volle Gewährleistung der freien Konsumwahl sollte eine *Stetigkeit der Versorgung* einhalten. Um eine stetige Versorgung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht zu sichern, sollte der freie Zu- und Abstrom wirtschaftlicher Kräfte unbehindert bleiben. Ware und Bezugsquelle sollten dem Verbraucher in bestmöglicher Weise zugänglich gemacht werden. Die Ware sollte ihm zu dem Zeitpunkt und in der Form zur Verfügung stehen, wann und wie er sie braucht.

— Freie Wahl der Ware, der Bezugsquelle sowie die Stetigkeit der Versorgung erfordern einen *möglichst vollständigen Wettbewerb*. Daher sollten die Verbraucherpolitiker einem funktionierenden Wettbewerbssystem auf der Basis einer gesetzlich verankerten Rahmenordnung größte Bedeutung einräumen. Wettbewerbsbeschränkungen aller Art und marktbeherrschende Positionen sollten verhindert werden, damit den Verbrauchern stets Alternativen erhalten bleiben. Auch sollten Maßnahmen ergriffen werden, um den Wettbewerb zu beleben.

— Wie alle übrigen Gruppen der Gesellschaft sollten auch die Verbraucher weiterhin das Recht haben, sich frei zusammenzuschließen. Durch den Zusammenschluß sollte die Ord-

nungsfunktion der individuellen Kaufentscheidung des Verbrauchers nicht gestört, sondern vielmehr verstärkt werden. Verbrauchervertreter sollten in den zuständigen Organen der Wirtschaft mitwirken.

— Zur Vermeidung gesundheitlicher Schädigung des Konsumenten durch schädliche Stoffe, verdorbene Waren und unsachgemäße Dienstleistungen sollten gesetzliche Schutzvorschriften erlassen werden. Darüber hinaus sind praktische Sicherungsvorkehrungen geboten, die entsprechende Überwachungs- und Prüfungsverfahren erfordern.

— Das Zivil- und Strafrecht sollte ausgebaut werden, um die Verbraucher stärker vor Täuschungen zu schützen. Die Warendecklaration sollte verbessert werden. Mit Hilfe objektiver Preis- und Qualitätsmaßstäbe sollten künftig Preis-, Qualitäts- und Gewichtsmanipulationen ausgeschaltet werden.

— Begründete Vermutungen sprechen dafür, daß der Verbraucher seine Lage nicht nur nach den Möglichkeiten direkten privaten Konsums, sondern auch nach dem Grad seiner Versorgung mit öffentlichen Leistungen bewertet. Deshalb sollten auch Maßnahmen der Gesundheitspolitik, des Umweltschutzes usw. unter verbraucherpolitischen Aspekten beleuchtet werden.

— Die Erhaltung der Kaufkraft, die Stetigkeit der Realeinkommen und die Beteiligung aller Verbraucher am Wirtschaftswachstum sollten als wichtige Elemente nicht nur der Wirtschafts-, sondern auch der Verbraucherpolitik gelten.

— Die Verbraucherpolitik sollte vorrangig darauf abstellen, dem Verbraucher Hilfe zur Selbsthilfe zu geben. Diese Hilfe zur Selbsthilfe sollte sich darauf erstrecken, den Verbraucher zu einem rationellen Einsatz seiner Mittel zu bewegen, ihm eine ausreichende Marktinformation und eine bewegliche Reaktion auf diese Information zu ermöglichen und ihn zu einer aktiven Nachfragestrategie zu veranlassen, damit er eine Gegenmacht auf ungleichgewichtigen Märkten erlangt. Der Verbraucher sollte seine Bedürfnisse rational reflektieren. Außerdem sollte der Konsument ein kritisches Einsichtsvermögen in wirtschaftliche Zusammenhänge entwickeln.

Dieser Katalog verbraucherpolitischer Ziele ist bewußt in „Soll-Sätzen“ formuliert worden, wobei stilistische Unzulänglichkeiten in Kauf genommen wurden. Das Verfahren bietet jedoch einen Vorteil: Der Normencharakter der Sätze wird deutlich. Denn wie in anderen Bereichen der Politik besteht auch in der Ver-

braucherpolitik die Gefahr, daß „Soll-Sätze“ einfach in „Ist-Sätze“ transformiert und damit Konfusionen ausgelöst werden. Allzu oft kleiden gerade Angehörige von Interessenten-

gruppen Postulate in ein explikatives Gewand und beruhigen ihr Gewissen, indem sie sich auf diese Weise einreden, ihre Forderungen seien bereits realisiert.

III. Mittel der Verbraucherpolitik

Das verbraucherpolitische Instrumentarium, das eingesetzt wird, um die dargelegten Ziele anzustreben, besteht aus zwei Gruppen von Aktivitäten, und zwar aus sozialpädagogischen und aus sozialorganisatorischen Maßnahmen. Dabei sollen die sozialpädagogischen Initiativen den Verbraucher keineswegs bevormunden, sondern eine Basis schaffen, von der aus der Konsument von seinem Recht auf Freiheit der Konsumwahl Gebrauch zu machen vermag. Besonderen Erfolg läßt ein kombinierter Einsatz sozialpädagogischer und sozialorganisatorischer Instrumente der Verbraucherpolitik erwarten.

1. Sozialpädagogische Maßnahmen

Die sozialpädagogischen Maßnahmen erstrecken sich auf die Verbraucheraufklärung und die Verbraucherinformation. Dabei gilt es, dem Verbraucher die Grundkenntnis zu vermitteln, die zum Verständnis wirtschaftlicher, ernährungsphysiologischer, juristischer und anderer Zusammenhänge notwendig sind. Dazu gehört z. B. das Standardwissen über volkswirtschaftliche Fragen, Budgetplanung, Warenkunde und Umweltschutz.

Eine Aktivierung der Verbraucheraufklärung und -information ist dringend geboten, da empirische Untersuchungen ein erschreckend niedriges Informationsniveau der Verbraucher zutage fördern. Aufschluß über die Informiertheit der Verbraucher über konsumspezifische Fakten bieten vor allem die repräsentativen Umfragen des Kölner Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (früher: Institut für Selbsthilfe und Sozialforschung), des Instituts für angewandte Verbraucherforschung sowie der Gesellschaft für internationale Markt- und Meinungsforschung (Intermarket).

Vergleicht man die Ergebnisse älterer und neuerer Untersuchungen, so zeigt sich deutlich, daß sich der Informationsgrad kaum verbessert hat.

Deshalb verzerrt es auch keineswegs das Bild, wenn man die Kölner Verbraucherstudien⁷⁾

⁷⁾ Institut für Selbsthilfe und Sozialforschung, Verhaltensweisen und Verbrauchergewohnheiten der Konsumenten, Manuskript, Köln 1959, sowie Kölner Verbraucherstudie 1958/59, Köln 1960.

vom Ende der fünfziger Jahre heranzieht, um zu belegen, wie gering das Informationsniveau der Verbraucher in der Bundesrepublik ist. Die Auswertung dieser Studien ergibt, daß eindeutige gruppenspezifische Unterschiede hinsichtlich der Informiertheit der Verbraucher über markt- und hauswirtschaftliche Tatbestände bestehen. Dabei sind es vor allem einkommens- und bildungsschwache Verbrauchergruppen, die am wenigsten informiert sind, Gruppen also, die eine ausreichende Marktübersicht aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage eigentlich am nötigsten hätten.

Die Antworten, die den Interviewern gegeben wurden, weisen eindeutig darauf hin, daß es vor allem das Bildungsniveau, die Höhe des Einkommens, der Beruf, aber auch die Gemeindegröße sind, die mit der Informiertheit der Befragten korrelieren. Insgesamt wissen offensichtlich die Akademiker, die Bezieher eines hohen Einkommens und auch die Großstädter weitaus besser über verbraucherrelevante Tatbestände Bescheid als Volksschüler, Arbeiter und Befragte, die über ein niedriges Einkommen verfügen und auf dem Lande wohnen.

Rolf Bierwirth⁸⁾, der die Ergebnisse der Kölner Studien mit denen neuerer Untersuchungen des Instituts für angewandte Verbraucherforschung und von Intermarket vergleicht, gelangt zu der Auffassung, daß sich die Markttransparenz der Verbraucher „im großen und ganzen nicht verbessert oder strukturell verschoben hat“.

Außerdem zeigen mehrere Untersuchungen, daß der Informationsumfang mit steigendem Lebensalter sinkt. Ältere Menschen informieren sich vor einem Kauf weniger als jüngere, und ihre Kaufentscheidungen sind eher habitualisiert und spontan als geplant⁹⁾.

Da der Vergleich früherer Erhebungen des Instituts für Selbsthilfe und Sozialforschung mit neueren Untersuchungen beweist, daß die bisherige Verbraucheraufklärung kaum zu einer Verbesserung der Informiertheit bzw. zu einer

⁸⁾ R. Bierwirth, Strategie der Verbraucheraufklärung, erscheint in Kürze in Düsseldorf.

⁹⁾ Vgl. R. Ferber, Factors Influencing Durable Goods Purchases, in: The Consumer Behavior, Band 2, New York 1955, S. 89, oder K. Schreiber, Das Kaufverhalten der Verbraucher, Wiesbaden 1965, S. 108.

Veränderung des Kaufverhaltens beitragen konnte, empfiehlt Bierwirth: „Wenn man die Effizienz der Aufklärungsbemühungen steigern will, bleibt deshalb nur übrig, die Verbraucheraufklärung und -beratung neu zu organisieren.“¹⁰⁾ Daher entwickelt Bierwirth eine Konzeption für eine Neugestaltung der Verbraucheraufklärung, die Zielgruppen, Medien, Träger und erfolgsbeeinflussende Faktoren der Verbraucheraufklärung erfaßt und die Konsumforschung als Begegnungsfeld zwischen den verschiedenen Disziplinen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften darstellt, gemäß der Ansicht von Maak: „The economics of consumption is really an interdisciplinary field.“¹¹⁾

Bereits in den Schulen sollte eine Verbrauchernerziehung vorgenommen werden. Da der Schulunterricht in die Kompetenz der Länderregierungen fällt, hat der Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Jahre 1970 an die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder appelliert, das Fach „Verbraucherkunde“ in die Lehrpläne der Schulen aufzunehmen¹²⁾. Jedoch fehlt es noch weitgehend an geeignetem Lehrpersonal, um eine schulische Verbrauchernerziehung durchzuführen. Allerdings haben die Länderregierungen in neuerer Zeit an zahlreichen Pädagogischen Hochschulen Lehrstühle für Wirtschaftswissenschaften und Didaktik der Wirtschaftslehre eingerichtet. Zudem plant die AGV die Schaffung einer sogenannten Verbraucherakademie, auf der Multiplikatoren der Verbraucheraufklärung geschult werden sollen. Da die Verwirklichung des Projektes mit größeren finanziellen Aufwendungen verknüpft ist, müßte die öffentliche Hand entsprechende Mittel bereitstellen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen möchte sein finanzielles Engagement vom Inhalt eines Gutachtens abhängig machen, das gegenwärtig der in Hamburg lehrende Nationalökonom Gerhard Scherhorn erarbeitet. Es ist damit zu rechnen, daß das Gutachten schon in Kürze vorliegt. Da sich ein Verbraucherunterricht in der Schule erst künftig auswirken könnte, bedarf es als flankierender Maßnahme einer Integration der Verbraucheraufklärung in die Erwachsenenbildung. Für Volkshochschulen, Gewerkschaften, Frauen- und Jugendorganisationen, ländliche Ausbildungsstätten sowie für Verbraucherverbände

bietet sich hier ein weiterer Betätigungsbereich. Wie wichtig gerade auch eine Aufklärung der Verbraucher über ökonomische Fakten und Zusammenhänge ist, dürfte einleuchtend sein, wenn man beispielhaft das Konsumentenverhalten im Konjunkturablauf skizziert¹³⁾. Es läßt sich ein prozyklisches Verhalten der Verbraucher beobachten. In der Situation einer Hochkonjunktur gehen die Verbraucher mit vollen Segeln in den Konsum, während sie bei einem konjunkturellen Tief vorsorgen und sparen. Der einsichtige Verbraucher aber sollte gerade umgekehrt agieren, d. h. sich antizyklisch verhalten. Denn es liegt auf der Hand: Eine konjunkturgerechte zeitliche Verlagerung bestimmter Konsumausgaben weiter Verbraucherkreise könnte die Amplituden der Konjunkturzyklen verkleinern und somit die wirtschaftliche Entwicklung stabilisieren.

Da an den Universitäten vorwiegend Unternehmerstrategien dargeboten werden, ist es auch nicht weiter erstaunlich, daß in der Bundesrepublik der Konsument erst jüngst für die Konjunkturprognose entdeckt worden ist. Wenn man sich vor Augen führt, daß im Jahre 1969 etwa 55 Prozent des Bruttosozialproduktes auf den privaten Verbrauch entfielen, so verwundert es jedoch einigermaßen, daß bislang Wirtschaftstheoretiker und Konjunkturforscher den Konsumenten und sein Verhalten weitgehend als *quantité négligeable* im ökonomischen Prozeß betrachten. Noch immer gelten vornehmlich der Unternehmer und seine Erwartungen, die sich in einer Investitionsbereitschaft äußern, als Kristallisationspunkt der Konjunkturprognose, als entscheidend für die konjunkturelle Entwicklung und das wirtschaftliche Wachstum.

Der Kölner Ordinarius Professor Schmolders und seine Mitarbeiter¹⁴⁾ ermitteln nunmehr vierteljährlich einen Konsumklimaindex, wobei sie sich auf die langjährigen Forschungsarbeiten des amerikanischen Ökonomen und Verhaltensforschers George Katona stützen.

Viele Theoretiker abstrahieren indes in ihren Modellen noch immer so stark, daß sie die Ausgaben der Konsumenten als simple Funktion des verfügbaren Einkommens betrachten. Dieses Vorgehen kommt zwar zweifelsohne dem schier unstillbaren Wunsch einer Mathematisierung entgegen, jedoch ist dafür ein sehr hoher Preis zu zahlen, nämlich der einer

¹⁰⁾ Siehe Bierwirth, a. a. O.

¹¹⁾ R. P. Maak, *Economics of Consumption*, in: *A Survey of Contemporary Economics*, Vol. II, Edited by B. F. Haley, Homewood, Ill. 1952, S. 39.

¹²⁾ Verbraucherpolitische Korrespondenz, Hrsg. Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV), Nr. 50/1970, S. 9 f.

¹³⁾ Vgl. W. H. Glöckner, *Konjunktur und Verbraucher*, in: BAG-Nachrichten, Mitteilungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e. V., Heft 1/71, S. 20 f.

¹⁴⁾ Vgl. dazu die Aufsätze von Bernd Biervert, u. a. *Konjunkturforschung beim Verbraucher*, in: BAG-Nachrichten, Heft 10/1970, oder die Veröffentlichungen von Burkhard Strümpel.

starken empirischen Entleerung des unterstellten Konsumentenverhaltens.

Heute sollte vielmehr davon ausgegangen werden, daß gesteigerte Einkommen breiter Bevölkerungskreise auch den wirtschaftlichen Dispositionsspielraum der Verbraucher erweitern. Denn viele Konsumenten verfügen nicht nur über Einkommen, um ihre lebensnotwendigen Bedürfnisse zu befriedigen, sondern sie können darüber hinaus weitere Güter erwerben oder auch Teile ihres Einkommens zunächst dem Konsum entziehen und sparen. Mit zunehmendem Einkommen verlagert sich die Konsumentennachfrage von den Verbrauchsgütern zu den Gebrauchsgütern (z. B. Kühltruhen und Farbfernsehgeräten) und den Dienstleistungen. Gerade die Nachfrage nach Gebrauchsgütern, die größtenteils zum Zusatzbedarf gehören, ist vermehrten Schwankungen ausgesetzt. Dem Konsumenten eröffnet sich eine Alternative zur Anschaffung von durables, nämlich das Sparen. Und Freiheit der Konsumwahl bedeutet nicht zuletzt auch die Freiheit der Wahl des Konsumzeitpunktes durch den Verbraucher.

Wann der Konsument nicht lebensnotwendige Güter kauft oder wann er spart, hängt von seinen Stimmungen und Erwartungen ab. Daten über die Stimmungen und Erwartungen der Verbraucher ermöglichen es, konjunkturelle Umschwünge im Bereich der Konsumentennachfrage vorherzusagen und somit die Prognose des gesamten konjunkturellen Trends zuverlässiger zu gestalten.

Wenn Schillers Konjunktur-Experte, Ministerialdirektor Otto Schlecht, betont, daß 50 Prozent der Konjunkturpolitik Massenpsychologie seien, so ist diese Aussage zwar als sehr pointiert zu bezeichnen, aber sie enthält mindestens einen richtigen Kern. Moral suasion, die vielzitierte Politik mit dem Zeigefinger, gilt nun eben als eines der klassischen Instrumente der Konjunkturpolitik.

Um den Verbrauchern z. B. fundamentale Kenntnisse volkswirtschaftlicher Art zu vermitteln, sind langfristige Maßnahmen erforderlich. Zusätzlich sollte eine kurzfristige und informative Aktivität eine möglichst umfassende, situationsbezogene Marktkenntnis herstellen, die den Verbrauchern eine richtige Reaktion in aktuellen Lagen ermöglicht. Es geht hier zum Beispiel darum, den Verbraucher mit den notwendigen Informationen für Preis- und Qualitätsvergleiche auszustatten. Gegenwärtig laufen in der Bundesrepublik regional begrenzte Tests, bei denen der Verbraucher bestimmte Preisinformationen telefonisch abrufen kann.

In der Bundesrepublik kann man — mit gewissen Einschränkungen, die weiter unten dargelegt werden — folgende Institutionen als Träger der Verbraucheraufklärung und -information ansprechen:

1. Die Bundesministerien für Wirtschaft und Finanzen, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Jugend, Familie und Gesundheit, für Arbeit und Sozialordnung, für Städtebau und Wohnungswesen, für Inneres und das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung,
2. die Regierungen der Bundesländer,
3. die Massenmedien, sofern sie originär und nicht vermittelnd tätig werden,
4. die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. (AGV), Bonn, und ihre Mitgliedsverbände,
5. die 11 Verbraucherzentralen mit ihren rd. 50 Beratungsstellen in verschiedenen Städten der Bundesrepublik,
6. Stiftung Warentest, Berlin,
7. den Verein zum Schutz der Verbraucher gegen unlauteren Wettbewerb e. V., Berlin,
8. den Bundesausschuß für volkswirtschaftliche Aufklärung e. V. (BAVA), Köln,
9. die Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft e. V. (AGH), Bonn,
10. die 45 hauswirtschaftlichen Beratungsstellen der Frauenverbände,
11. die Wohnberatungsstellen (neu zu errichtende können sich an bestehende Verbraucherzentralen oder hauswirtschaftliche Beratungsstellen anlehnen),
12. die Beratungsstellen der Energieversorgungsunternehmen (ca. 800),
13. das Kontaktbüro für Verbraucheraufklärung, Bonn,
14. den Deutschen Normenausschuß,
15. den Ausschuß für Lieferungsbedingungen und Gütesicherung (RAL), Frankfurt,
16. die ca. 100 Mütterschulen der konfessionsgebundenen und freien Frauenverbände,
17. die Zentralstelle für rationelles Haushalten,
18. die Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V.,
19. die Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft e. V.

Ohne nun die Aufgaben dieser Institutionen im einzelnen zu erläutern — das würde zweifellos den Rahmen dieser Abhandlung sprengen —, erscheinen jedoch zu einigen der in der Enumeration genannten Einrichtungen kritische Anmerkungen notwendig zu sein, da der

Verbraucher von ihnen tendenziös beraten wird.

So veröffentlicht z. B. die Zentralstelle für rationelles Haushalten, die vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband finanziert wird, Broschüren und Merkblätter über Fragen der Einkommensverwendung, womit allerdings teilweise eine indirekte Werbung für die Sparkassen verknüpft ist.

Auch die Beratungsstellen der Energieversorgungsunternehmen sollte man nicht ohne Abstriche den Verbraucherberatungsstellen zurechnen, da sie nicht unbedingt eine objektive Beratung durchführen, sondern letztlich zur Absatzförderung tendieren. Bei den meisten der acht Wohnberatungsstellen kommen auch verbraucherfremde Interessen ins Spiel, da sie zum Teil für bestimmte Produkte und Firmen werben¹⁵⁾.

Wer sich beraten lassen möchte, sollte in jedem Falle die Verbraucherzentralen der Länder und die ihnen angeschlossenen Beratungsstellen sowie die Beratungsstellen der Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft bevorzugen.

Eine markante Position nimmt das auf Bundesebene tätige sogenannte Kontaktbüro für Verbraucheraufklärung ein. Es ist ein vom Bundesernährungsministerium finanziertes Marketing-Büro, das weniger Verbraucheraufklärung als vielmehr Absatzförderung vornehmlich für landwirtschaftliche Produkte betreibt. Interessengegensätze zwischen den Marktparteien werden geschickt kaschiert. Eine enge Liaison mit einigen Konsumgüterindustrien wurde z. B. dadurch deutlich, daß diese dem Kontaktbüro Einkaufsstragetaschen bezahlten, deren eine Seite als Werbefläche dient, während die andere Seite die Aufschrift „Der König bin ich“ sowie einen informationsarmen Text trägt, der Verbraucheraufklärung vor-täuscht¹⁶⁾.

Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV), die auf Bundesebene seit langem eine breite Palette verbraucherpolitischer Aktivitäten entfaltet, wird ihre Basis erweitern. Bei Drucklegung dieses Beitrages zeichnete sich bereits eine unmittelbar bevorstehende Verschmelzung der Arbeitsgemeinschaft mit den Verbraucherzentralen der Länder, der Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft und dem Bundesausschuß für volkswirtschaftliche Aufklärung ab. Das neue Gebilde soll den Namen Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AGV) tragen und eine Konzentration der an sozialpädagogischen und sozialorganisatorischen

Maßnahmen der Verbraucherpolitik interessierten Kräfte bewirken.

Nach dem Entwurf ihrer Satzung besteht die Aufgabe der neuen Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher darin, „daß sie

a) sich bei den für die Gesetzgebung, Verwaltung und Wirtschaftsorganisation zuständigen Stellen für das wirtschaftliche Allgemeinwohl einsetzt (Verbrauchervertretung)

b) durch Förderung und Koordination der Tätigkeit der verbraucherberatenden Mitgliedsorganisationen sowie durch eigene Einrichtungen zu einer nicht interessenbestimmten Unterrichtung der Verbraucher beiträgt (Verbraucherberatung, Verbraucherinformation).“

Die zentrale Aufklärungs- und Informationsarbeit der AGV alter und auch neuer Prägung erfolgt vor allem durch Publikationen sowie durch Seminare, Tagungen und Vorträge. Kommentare und Anregungen der AGV zu aktuellen verbraucherpolitischen Themen werden in der wöchentlich erscheinenden „Verbraucherpolitischen Korrespondenz“ veröffentlicht, die in einer Auflage von 3000 Exemplaren erscheint und an Multiplikatoren, an Journalisten, ferner an Behörden und andere Wirtschaftsverbände versandt wird. An Presseagenturen, Korrespondenten und Redakteure richtet sich die „Verbraucherpolitische Korrespondenz — Schnellinformation“, mit der kurzfristig aktuelle Nachrichten und Kommentare verbreitet werden.

Die Monatszeitschrift „Verbraucher-Rundschau“, deren Auflagenhöhe zwischen 10 000 und 250 000 Exemplaren schwankt, wendet sich direkt an den Endverbraucher und dient den örtlichen Verbraucherberatungsstellen als Hilfsmittel für die Beratung. Zusätzlich verfügt die AGV über eine Broschüren-Reihe „Schriften der Verbraucherverbände“, in der bislang 12 Hefte erschienen sind, die wichtige Verbrauchertemen beinhalten.

Die Stiftung Warentest¹⁷⁾ mit Sitz in Berlin wurde im Jahre 1964 vom Bund als eine Stiftung des privaten Rechts errichtet. Nach ihrer Satzung dient sie dem Zweck der „Unterrichtung der Öffentlichkeit über objektivierbare Merkmale des Nutz- und Gebrauchswertes von Waren und Leistungen, die in größeren Räumen, in grundsätzlich gleichartiger Beschaffenheit und in einer zu ihrer Identifizierung gleichartigen Weise angeboten werden“¹⁸⁾. Die Stiftung führt selbst oder als Auftraggeberin anderer Institute Warentests durch und

¹⁵⁾ Chr. von Braunschweig, Der Konsument und seine Vertretung, Heidelberg 1965, S. 190.

¹⁶⁾ Vgl. Bierwirth, a. a. O.

¹⁷⁾ D. Meiners, Ordnungspolitische Probleme des Warentests, Berlin 1968. Der Verfasser beleuchtet die Probleme vergleichender Warentests.

¹⁸⁾ § 2 Abs. 1 der Satzung der Stiftung Warentest.

läßt die Qualität von Dienstleistungen überprüfen. Die Ergebnisse werden durch die stiftungseigene Monatszeitschrift „test“ verbreitet. Zudem gehen immer mehr Tageszeitungen und Zeitschriften dazu über, die Testergebnisse nachzudrucken. Auch Rundfunk und Fernsehen tragen durch regelmäßige Sendungen zur Streuung der Testergebnisse bei.

Um sich vor Interessenteneinflüssen zu schützen, nimmt die Zeitschrift „test“ keinerlei Insetrate auf. Da die Testverfahren hohe Kosten verursachen, muß der Staat die Stiftung in erheblichem Umfang subventionieren. Von den 10,4 Millionen DM, die der Bund im Haushaltsjahr 1970 für Verbraucheraufklärung aufwandte, erhielt die Stiftung Warentest 4,5 Millionen DM¹⁹⁾. Der Betrag wurde inzwischen auf mehr als 5 Millionen DM erhöht, um der Stiftung ein erweitertes Testprogramm zu ermöglichen. Aufschlußreich ist eine Analyse der Leserschaft der Testzeitschrift: Angehörige von Gruppen mit höherem Sozialstatus nehmen die Informationsofferte der Stiftung an, während die sozial schwachen Verbraucher den Testergebnissen weitgehend keine Aufmerksamkeit schenken²⁰⁾.

Als Medien der Verbraucheraufklärung und -information kommen neben der mündlichen Beratung die klassischen Werbemedien — Broschüre, Zeitung, Zeitschrift, Funk, Fernsehen, Film — in Betracht. Die Spezifika der einzelnen Medien lassen ein pauschales Urteil über deren Eignung zur Verbraucheraufklärung nicht zu; offensichtlich hat jedes Medium seine Vor- und Nachteile. Eine große Effizienz sowohl quantitativer als auch qualitativer Art wird immer wieder dem Fernsehen zugesprochen, vor allem, weil es die optische und akustische Ansprache miteinander verbindet und auch, etwa im Gegensatz zu den Broschüren, jene Konsumentengruppen erreicht, die sich anderer Mittel der Verbraucheraufklärung nicht oder nicht ausreichend bedienen. Hinzu kommt — wie beim Rundfunk — der öffentlich-rechtliche Charakter der Fernsehanstalten und die Tatsache, daß die Werbeeinnahmen beim Fernsehen nur einen geringen Teil der Gesamteinnahmen ausmachen. Dadurch entzieht sich das Fernsehen weitgehend potentieller Sanktionen der werbenden Wirtschaft, wenn es Verbraucherinformationen ausstrahlt, die der Industrie und dem Handel nicht genehm sind.

¹⁹⁾ Siehe Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Rosenthal auf eine Kleine Anfrage des Bundestagsabgeordneten Dr. Schmidt (Wuppertal) und der Fraktion der CDU/CSU, Bundestags-Drucksache VI/1403.

²⁰⁾ Vgl. Intermarkt, Warentest — Eine Studie über Verbraucherwünsche, Berlin 1965, S. 77 ff.

Der Film hat gegenüber dem Fernsehen zwar den Vorteil einer größeren Wiedergabefläche, ist aber in quantitativer Hinsicht dem Fernsehen unterlegen, weil sich die Zahl der Kinós und auch der Kinobesucher reduziert hat.

Im Januar dieses Jahres veranstalteten die AGV und die Neue Hauswirtschaft und Verbraucherzentrale Berlin erstmalig einen „Internationalen Verbraucherfilm-Wettbewerb“, um das Interesse an einer Verbraucherinformation in Film und Fernsehen zu verstärken. Zum Wettbewerb wurden weitaus mehr Fernseh- als Kinofilme eingesandt — eine Relation, die durchaus den Intentionen der Veranstalter entsprach, da sie das Fernsehen als optimales Mittel der Verbraucherinformation betrachten. Die Veranstaltung soll künftig in zweijährigem Turnus wiederholt werden. Bei dem Wettbewerb wurde deutlich, daß die Verbraucherinformationen in Film und Fernsehen der Verbesserung bedürfen.

Auch bei der Verbraucherinformation in der Presse liegt einiges im argen. Leserschaftsuntersuchungen haben gezeigt, daß die meisten Leser die Wirtschaftsseiten der Zeitungen ungelesen überschlagen. Bei einer Untersuchung von mehr als dreißig regionalen Tageszeitungen gaben durchschnittlich 64 Prozent der Leser an, die Wirtschaftsseiten bei ihrer Lektüre auszusparen; bei einzelnen Zeitungen steigt dieser Prozentsatz gar auf 77 Prozent bei den männlichen und auf 88 Prozent bei den weiblichen Lesern²¹⁾. Daran knüpfen die Münchener Publizistikforscher Glotz und Langenbucher die Frage, ob daraus auf ein grundsätzliches Desinteresse an der Wirtschaftsberichterstattung geschlossen werden dürfe²²⁾. Jedoch ist zweifellos ein Interesse für Wirtschaftsteile vorhanden. Wenn trotzdem die Artikel, die wirtschaftlichen Problemen gewidmet sind, nur eine so niedrige Lesersfrequenz erreichen, so gibt es dafür nach Auffassung von Glotz und Langenbucher fünf Gründe, die eine nähere Inhaltsanalyse der Wirtschaftsteile verdeutlichen:

1. Ganz allgemein wird wirtschaftlichen Fragen in den meisten Zeitungen viel zu wenig Platz eingeräumt. Nur die großen überregionalen Tageszeitungen und einige auflagenstarke Großstadtzeitungen stellen genug Raum für sozialökonomische Informationen zur Verfügung, um wirklich vielen Lesern etwas bieten zu können.

²¹⁾ B. H. Feddersen, Informationen (Winter 1966/67), S. 3.

²²⁾ P. Glotz und W. R. Langenbucher, Der mißachtete Leser — Zur Kritik der deutschen Presse, Köln und Berlin 1969. Den Wirtschaftsteil der Tageszeitungen beleuchten die Autoren auf S. 65 ff.

2. Häufig ist der Inhalt der Wirtschaftsteile auf Syndici, Börsianer und Aktienbesitzer zugeschnitten. Er ist fast ausschließlich produktionswirtschaftlich orientiert. In den Wirtschaftsteilen deutscher Tageszeitungen stehen Betriebsberichte, Branchenberichte, eine Kolonne „Geld und Banken“, das Kursblatt, Tabellen über Weltrohstoffpreise und der Aktienindex. Das sind zweifelsohne wichtige Informationen, die jedoch das Gros der Leser nicht interessieren. Die Hauptthemen beziehen sich auf die Bereiche „Unternehmer“, „Börse“ und „Staat“. Nicht weniger als 70 Prozent der gesamten Fläche wird diesen Themenkomplexen zugestanden.

3. Im Stoffangebot der Wirtschaftsteile — und das scheint besonders wichtig zu sein — spielen Verbraucherfragen noch eine viel zu geringe Rolle. Daher bleiben wichtige Informationsbedürfnisse des größten Teils der Leser unberücksichtigt. Zwar bringen alle Wirtschaftsseiten regelmäßig Meldungen zur Stoffkategorie „Verbraucher“, aber das sind in der Regel Informationen über den Verbraucher, die den Produzenten und den Händler interessieren, damit er sich am Markt orientieren kann. Umgekehrt fehlt aber weitgehend die tägliche verbrauchernahe Information, Nachrichten über preisgünstige Angebote, technische Neuerungen, Qualitätstests.

4. Der Wirtschaftsteil der Zeitung ist journalistisch einfalllos gestaltet. Meistens unterscheidet sich diese Seite negativ vom Umbruch und der Aufmachung anderer Seiten.

5. Allzu oft sprechen die Journalisten der Wirtschaftsteile eine Fachsprache. Deshalb laufen sie Gefahr, in ihrem Fachjargon am Durchschnittsleser vorbeizutheoretisieren. Man bietet verschlüsselte Informationen für die schmale Schicht der Wissenden, die zugleich auch die Besitzenden und Disponierenden sind. Im Bestreben, „seriös“ zu sein, schließt man den Normalbürger von der Kommunikation aus²³⁾.

Zweifelsohne zeichnet sich jedoch jüngst ein Trend ab, nach dem Journalisten aller Bereiche ihre Leser, Zuhörer und Zuschauer stärker in ihrer Eigenschaft als Konsumenten betrachten. Eine Spalte „Einkaufsnotizen“ oder gar eine Halbseite „Verbrauchermarkt“ findet sich schon in einer Reihe von Tageszeitungen. Auch wächst ständig die Anzahl von Funk- und Fernsehredakteuren, die regelmäßig Konsumentenfragen aufgreift.

Wer die Sprache der Wirtschaftsjournalisten einmal unter semantischen Aspekten analy-

²³⁾ Vgl. H. Geyer, Wirtschaftskommunikation in bayerischen Tageszeitungen, Institut für Zeitungswissenschaft, Universität München, Manuskript 1968.

siert, wird feststellen, daß viele Wirtschaftsjournalisten eine Sprache verwenden, die selbst bei Nachrichten versteckte Wertungen gleich mitliefert. Deshalb überrascht es auch nicht, daß Werner Hofmann²⁴⁾ konstatiert: „Es ist vor allem der Journalismus — im weitesten Sinne —, der unsere Begriffe defloriert, unserem Sprachgebrauch seine Wertungs-Unschuld genommen hat.“ Das gilt auch für Journalisten, die Verbraucherthemen behandeln. Da werden z. B. Preise nicht schlicht erhöht, sondern „korrigiert“ oder allenfalls „angehoben“. Man scheut sich einfach, das Kind beim Namen zu nennen²⁵⁾. Da werden die stereotypen Hinweise von Verbandssprechern auf „wachsen den Kostendruck“ oder die „auf breiter Front gestiegenen Kosten“ kritiklos wiedergegeben und anschließend wird dann gefolgert, daß deshalb „Preiskorrekturen“ notwendig seien — Preiskorrekturen nach oben, versteht sich. Zahlreiche Journalisten tragen dazu bei, einen Jargon des Beschönigens zu kultivieren. Da werden Preise „neugestaltet“, da werden ganze Branchen von „der Preiswelle erfaßt“, da können die „gestiegenen Kosten nicht mehr aufgefangen werden“. Kaum noch jemand macht sich klar, daß Preise und Kosten überhaupt nicht steigen können, sie können nämlich nur gesteigert werden. Die Preise klettern beileibe nicht selbständig nach oben, sondern es bedarf der Personen, die an der Preis-schraube drehen, die die Preise heraufsetzen.

Verbraucherfeindliche Wertungen in den Massenmedien finden sich in Hülle und Fülle. Dafür offerieren Glotz und Langenbacher ein bezeichnendes Beispiel: „Wenn ein großer Filialbetrieb die Preisbindung für Waschmittel durchbricht — so geschehen 1966 —, drucken Deutschlands Zeitungen zwar eifrig die Stellungnahmen der betroffenen Händler ab, übernehmen deren Sprache — ‚Wettbewerbsganster‘ —, versäumen aber gerade, über das zu informieren, was als einziges die Masse ihrer Leser interessiert: Daß eine wichtige Ware enorm verbilligt wurde und wo man sie kaufen kann.“²⁶⁾ Gelingt es den preisbindenden Produzenten dann, die nach dem Kartellgesetz notwendige Lückenlosigkeit des Preisbindungssystems wiederherzustellen, so wird in den Zeitungen die Meldung verbreitet: „Die Preisbindung für Waschmittel wurde gerettet.“ Wer ein Gespür für semantische Obertöne von Aussagen entwickelt hat, wird leicht die versteckte Wertung bemerken, die in dieser Meldung liegt.

²⁴⁾ W. Hofmann, Universität, Ideologie, Gesellschaft, Frankfurt a. Main 1968, S. 61.

²⁵⁾ Vgl. dazu die Glosse von Otto Köhler in: Der Spiegel, Nr. 33/70, S. 72.

²⁶⁾ Glotz und Langenbacher, a. a. O., S. 68.

Eine wirksame Verbraucheraufklärung und -information benötigt vermehrt Journalisten, die für den Verbraucher Partei ergreifen.

2. Sozialorganisatorische Maßnahmen

Verbraucheraufklärung und -information reichen jedoch nicht aus, um die Position des Verbrauchers im erstrebten Umfang zu stärken. Daher sind die sozialpädagogischen Initiativen stets durch sozialorganisatorische zu ergänzen. Zudem sind die organisatorischen Maßnahmen notwendig, um eine ausreichende Effizienz der pädagogischen zu gewährleisten.

a) Ausbau der Gesetzgebung

In der Bundesrepublik bestehen zahlreiche Gesetze und Rechtsverordnungen, die für den Verbraucher bedeutsam sind. Wenn Gesetze und Rechtsverordnungen neu geschaffen oder novelliert werden, sollten sich die Bundesregierung und das Parlament darum bemühen, die berechtigten Schutzinteressen der Verbraucher zu berücksichtigen. Die für den Schutz des Verbrauchers wichtigsten Gesetze und Rechtsverordnungen sind ²⁷⁾:

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz)

Dieses Gesetz hat das Ziel, möglichst gleiche Wettbewerbsbedingungen für die anbietenden Unternehmen zu schaffen. Nur ein funktionierender Wettbewerb gewährleistet dauerhaft, daß der Verbraucher unter den Angeboten verschiedener Firmen wählen kann. Gegenwärtig bemühen sich die Parlamentarier um eine Novellierung des Kartellgesetzes: Eine präventive Fusionskontrolle, eine Verstärkung der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen sowie Kooperationserleichterungen für kleinere und mittlere Unternehmen bilden den Kern der beabsichtigten Novelle.

Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

Dieses Gesetz zielt darauf ab, Täuschungen im geschäftlichen Verkehr zu verhindern. Es dient gleichzeitig dazu, den Verbraucher vor unseriösen Geschäftspraktiken bestimmter Unternehmen zu schützen und den Gefahren zu begegnen, die sich für den Verbraucher aus neuartigen Werbemethoden ergeben. So soll z. B. vermieden werden, daß ein Händler mit „Lockvogelangeboten“ wirbt, die dann kaum oder gar nicht in seinem Geschäft vorrätig sind.

²⁷⁾ Vgl. Verbraucher-Rundschau „Verbraucherschutzgesetz“, Heft 5/1971, sowie die Zusammenstellung der AGV „Gesetze und Rechtsverordnungen zum Schutze des Verbrauchers“, Stand November 1970.

Auch ermöglicht das Gesetz den Verbraucherverbänden, auf eine Unterlassung unlauteren Wettbewerbs zu klagen.

Abzahlungsgesetz

Durch dieses Gesetz werden Ratenkäufe geregelt. Danach bedürfen Kaufverträge auf Teilzahlungsbasis der Schriftform. Dabei sind der Barzahlungspreis, der Teilzahlungspreis sowie der Betrag, die Zahl und die Fälligkeit der einzelnen Teilzahlungen genau anzugeben. Kommt es bei Abzahlungsgeschäften zu Rechtsstreitigkeiten, so ist ausschließlich das Gericht zuständig, in dessen Bezirk der Käufer seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthaltsort hat. Aufgrund einer Initiative des Bundesrates beschäftigt sich gegenwärtig der Bundestag mit einer Novellierung des Abzahlungsgesetzes, die darauf abzielt, den Schutz des Verbrauchers durch ein zeitlich befristetes Widerrufsrecht zu erweitern.

Gesetz über technische Arbeitsmittel (Maschinenschutzgesetz)

Durch dieses Gesetz soll bewirkt werden, daß sogenannte technische Arbeitsmittel bestimmten Sicherheitsvorschriften genügen. Zu diesen technischen Arbeitsmitteln gehören so unterschiedliche Produkte wie Werkzeuge, Kraftmaschinen, Hebe- und Fördereinrichtungen bis hin zu Haushaltsgeräten und Spielzeug. Die Gefährdung des Benutzers dieser Arbeitsmittel soll auf das geringstmögliche Maß begrenzt werden.

Preisauszeichnungsverordnung

Diese Rechtsverordnung verpflichtet den Handel, die von ihm geforderten Preise genau anzugeben. Die Preisauszeichnungen müssen leicht erkennbar, dem Angebot eindeutig zugeordnet und deutlich lesbar sein. Eine Aufgliederung der Preise ist nur dann gestattet, wenn sie sich auf Waren und Leistungen bezieht, die auch gesondert erbracht werden. Der Preis eines Sessels aus einer Polstergarnitur darf z. B. nur für sich ausgezeichnet werden, wenn der Verbraucher diesen Sessel auch allein erwerben kann.

Gesetz über das Eichwesen

Unter den zahlreichen Vorschriften dieses Gesetzes ist die folgende für den Verbraucher besonders interessant: Bisher konnte etwa eine Konservendose mit der Aufschrift „Inhalt 167 g, Preis 1,94 DM“ verkauft werden. Wenn künftig Fertigpackungen „krumme Gewichte“ enthalten, sind die Beteiligten verpflichtet, auch den Grundpreis, also etwa den Kilo- oder Literpreis, anzugeben. Durch das Gesetz erhält also der Verbraucher die Chance, die Preise genau vergleichen zu können.

Lebensmittelgesetz

Das Lebensmittelgesetz und zahlreiche Gesetze über einzelne Lebensmittel (z. B. Brotgesetz, Weingesetz) regeln die Herstellung, den Vertrieb und das Angebot von Nahrungsmitteln an den Letztverbraucher. Außerdem bestehen in diesem Bereich zahlreiche Rechtsverordnungen. Fremde Stoffe (z. B. Farbstoffe) müssen kenntlich gemacht werden. Man darf sie nur verwenden, wenn sie gesundheitlich unbedenklich und zur Herstellung unentbehrlich sind. Zur Zeit wird eine Gesamtreform des Lebensmittelrechts vorbereitet, die auch Tabakwaren, kosmetische Artikel und solche Waren umfaßt, die unmittelbar mit dem menschlichen Körper in Berührung kommen (z. B. Zahnbürsten).

Pflanzenschutzgesetz

Die Nahrungsmittel enthalten häufig Rückstände von oftmals giftigen Pflanzenschutzmitteln. Das Pflanzenschutzgesetz und die Höchstmengenverordnung — Pflanzenschutz — begrenzen daher die Verwendung, die zulässigen Höchstmengen und die Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in der Nahrung.

Gesetze und Gesetzesvorhaben, die die Stellung des Verbrauchers berühren, sollten immer darauf hin überprüft werden, wie den Interessen des Konsumenten genügt werden kann.

Ein beachtlicher Teil der gesetzgeberischen Maßnahmen zum Schutze des Verbrauchers ist dabei im Bereich der Gesundheitspolitik zu treffen. Im Bewußtsein weiter Verbraucherkreise tritt die gesundheitspolitische Komponente des Verbraucherschutzes immer mehr in den Vordergrund, wie überhaupt der Gesichtspunkt der Gesundheit einen überragenden Platz in der Bewertung der Öffentlichkeit einnimmt. Heute wird die Gesundheit des Verbrauchers in wachsendem Maße durch die zunehmende Verseuchung der Nahrungsmittel mit chemischen Stoffen gefährdet. Deshalb werden auf diesem Sektor künftig verstärkte Maßnahmen zu ergreifen sein. Die Lebensmittelkontrolle wird sich nicht auf die Überprüfung schon im Markt befindlicher Produkte beschränken dürfen, sondern sollte schon auf deren Erzeugung Einfluß nehmen.

Die Gesamtreform des Lebensmittelrechts ist unstrittig eines der wichtigsten Gesetzesvorhaben der Bundesregierung auf dem Gebiete des Verbraucherschutzes. Mit dieser Reform sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, die es gestatten, den Schutz des Verbrauchers mit der auf diesem Gebiete immer rascher fortschreitenden technischen Entwicklung in Einklang zu halten.

b) Verbesserte Koordinierung der Aufgaben

Die Bundesregierung sollte ihren Teil zur Intensivierung der Verbraucherpolitik beitragen, indem sie die Aktivitäten der mit Verbraucherfragen befaßten Ressorts besser koordiniert. Der interministerielle Ausschuß für Verbraucherfragen könnte dabei das für die Koordinierung zuständige Organ sein. Die dort konzipierte Politik sollte mit den Aktivitäten der Länderregierungen und der mit Verbraucheranliegen befaßten Verbände und Organisationen abgestimmt werden. Dabei ist nicht nur ein Einwirken des Bundes auf die Länder und privaten Institutionen ins Auge zu fassen, sondern es sollten umgekehrt auch Reformvorschläge dieser Stellen an den Bund herangetragen werden und bei ihm Berücksichtigung finden.

c) Straffung der Verbraucherselbsthilfeorganisationen

Die Zersplitterung der Verbraucherorganisationen stellt ein wesentliches Hindernis auf dem Wege zu einer wirksameren Verbraucherpolitik dar. Die beabsichtigte Verzahnung einiger Organisationen mit der AGV bedeutet einen wichtigen Schritt in die entgegengesetzte Richtung. Eine Straffung der Selbsthilfeorganisationen dürfte auch zu einer positiveren Haltung der Träger der Massenmedien zur Verbraucherpolitik beitragen.

d) Aufstockung der finanziellen Mittel

Die Mittelvergabe aller beteiligten Stellen der öffentlichen Hand sollte aufeinander abgestimmt werden. Zudem wird es notwendig sein, die für die Verbraucheraufklärung und -information vorgesehenen Mittel erheblich aufzustocken. In die verbesserte Finanzierung sollte auch die anwendende Forschung einbezogen werden.

Eine wirksamere Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist erforderlich, damit sich eine Situation ändert, die offensichtlich schon im Kaiserreich bestand: „Auf den Tribünen der Parlamente, in den Denkschriften der Staatsmänner, in Broschüren und Zeitungen spielt der Konsument nicht mehr mit: da gibt es nur Produzenten, und zwar durchweg notleidende. Notleidende Gutsbesitzer, notleidende Handwerker, notleidende Fabrikanten, notleidende Kleinhändler, und alle strecken die Hand aus und verlangen, daß der Staat sie aus den Taschen der Konsumenten mit Almosen fülle, daß er wenigstens die Augen zudrücke, wenn sie durch Kartelle und Preisverabredungen sich diese selber nehmen.“²⁸⁾

²⁸⁾ K. Bücher, Der deutsche Buchhandel und die Wissenschaft, Leipzig 1903, S. 142.

Gemeinsamer Markt und Verbraucher

I. Vorbemerkung

„Alles Wirtschaften dient dem Ziel, die Bedürfnisse des Verbrauchers zu befriedigen.“ Dieser scheinbar unumstößliche Grundsatz liberaler Wirtschaftsordnung ist in den letzten Jahrzehnten sowohl von der Theorie wie von der Praxis her starken Anfechtungen ausgesetzt, und die Folgerung aus dieser These, der Bedarf des Konsumenten sei der maßgebende Faktor der Produktion, geriet mehr und mehr in das Schußfeld ideologischer Auseinandersetzungen. Zwei Gruppen von Auffassungen über die Stellung des Verbrauchers in der modernen Marktwirtschaft stehen sich heute diametral gegenüber. Die eine Gruppe vertritt die Auffassung, Produktion und Verteilung würden ausschließlich durch die Verbraucherswünsche bzw. durch den „Stimmschein Geld“ (Röpke) reguliert. Die andere, pessimistische Meinung, die gelegentlich in den Kreisen der Letztverbraucher vorherrscht, leugnet mehr oder weniger diese Einflußmöglichkeiten des Verbrauchers, vor allem deswegen, weil es den „zwar getrennt marschierenden, aber vereint schlagenden“ Interessenverbänden der Hersteller und Verteiler aufgrund ihrer größeren Wirtschaftskraft immer wieder gelingt, die regulierende Funktion des Verbrauchers auszuschalten¹⁾. Die Produktion wird zum „Motor der Wirtschaftsdynamik“²⁾. Der Verbrauch wird häufig nur noch als „Lebensmittelvernichtung“ angesehen. Der Konsument ist lediglich das „Duplikat des Produzenten“³⁾. In Wirklichkeit liegt die Wahrheit in der Mitte. Es soll keineswegs bestritten werden, daß sowohl die einzelne Kaufentscheidung als auch die gesamte Verbrauchernachfrage einen markt-, preis- und wettbewerbsgestaltenden Einfluß ausübt. Andererseits kann aber auch nicht geleugnet werden, daß der Produzenten- und Verteilerseite Mittel in großer Auswahl zur Verfügung stehen, um die Risiken des Marktes — durch Preisabsprachen, Wettbewerbsbeschränkungen etc. — auf den Verbraucher abzuwälzen.

¹⁾ Vgl. J. Bock und K. G. Specht (Hrsg.), Verbraucherpolitik, Köln und Opladen 1958, S. 28.

²⁾ Vgl. J. A. Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, München 1926.

³⁾ Vgl. Ch. v. Reichenau, Konsum und volkswirtschaftliche Theorie, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 159, 1944.

Wer die verbraucherpolitischen Entscheidungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft untersuchen will, wird sich deshalb vornehmlich mit der Frage zu beschäftigen haben, inwieweit das Produzenteninteresse gegenüber dem Verbraucherinteresse bevorzugt oder eingeschränkt worden ist. Als Maßstab zur Beurteilung der Lage des Verbrauchers in der EWG dienen die Zielsetzungen der Europäischen Gemeinschaft. In der Präambel des Vertrages zur Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus dem Jahre 1957 werden folgende Ziele genannt: Der festere Zusammenschluß der Mitgliedstaaten, die Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen und die Gewährleistung eines ausgewogenen Handelsverkehrs und redlichen Wettbewerbs. Hiervon ausgehend setzt der Vertrag konkrete Bestimmungen für die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und einheitliche Vorschriften für die Außengrenzen dieses Marktes. Die Bestimmungen sehen nicht nur eine Öffnung der nationalen Märkte zwischen den sechs Mitgliedstaaten vor, sondern sie bemühen sich um eine Angleichung aller Regeln, die für Warenverkehr und Wettbewerb von Bedeutung sind, um gleiche Startmöglichkeiten zu schaffen und im Interesse einer maximalen Produktivität die natürlichen Standortbedingungen voll zur Geltung zu bringen.

Hier werden — wenn auch mehr indirekt — die Interessen des Verbrauchers berührt: Der Verbraucher wird eher in seiner Eigenschaft als Einkommensbezieher und als Mitwirkender bei der Produktion angesprochen, weniger in seiner Rolle als Konsument und Marktpartner der Wirtschaft⁴⁾. Aus der Sicht der Verbraucher wird die erstrebte „stetige Besserung der Lebensbedingungen“ vor allem an zwei Kriterien zu messen sein: an der Entwicklung des Waren- und Leistungsangebotes bei sich wandelndem Bedarf sowie an der Entwicklung der kaufkräftigen Nachfrage durch Änderungen der Einkommen und Preise.

⁴⁾ G. Voigt und W. Bernauer, Der Verbraucher im Gemeinsamen Markt, Baden-Baden 1963, S. 61.

II. Institutionelle Vertretung des Verbrauchers in den Organen der Europäischen Gemeinschaft

Untersuchen wir zunächst die Frage, in welchem Ausmaß der Verbraucher selbst an der in der EWG-Präambel verankerten Zielsetzung mitwirken kann, das heißt, in welchen Institutionen und Gremien er vertreten ist und wie groß sein Mitspracherecht und seine Einflußmöglichkeiten sind. Die im EWG-Vertrag vorgesehene und auch verwirklichte Bildung eines Wirtschafts- und Sozialausschusses als eines überstaatlichen Spitzenorgans aller Interessenverbände mit 101 Mitgliedern klammert die Verbrauchervertreter weitgehend aus. Nach Artikel 193 des EWG-Vertrages besteht der Ausschuß aus „Vertretern der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, insbesondere der Landwirtschaft, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe und der Allgemeinheit“. Der sehr weit gefaßte Begriff der „Allgemeinheit“ schließt zwar die Verbraucher ein, läßt sie jedoch in eine Art Konkurrenzkampf mit anderen Verbänden und Interessengruppen geraten. Die Gesamtzahl der Verbrauchervertreter in dem 101 Mitglieder starken Ausschuß schwankt zwischen drei und fünf. Unter den 24 deutschen Ausschußmitgliedern befindet sich zur Zeit nur ein Verbrauchervertreter. Da der Vertrag die Bildung von Fachgruppen innerhalb des Wirtschafts- und Sozialausschusses vorschreibt, hat die nur verschwindend geringe Zahl von Verbrauchervertretern zur Folge, daß in vielen Fachgruppen die Interessen des Konsumenten nicht berücksichtigt werden.

Wenig besser ist die Position der Konsumenten in den im Zuge der Agrarmarktordnung errichteten „beratenden Ausschüssen“ für einzelne landwirtschaftliche Produkte. Als repräsentativ für die Zusammensetzung dieser Ausschüsse kann der Beratende Ausschuß für Getreide gelten, der aus 38 Mitgliedern besteht⁵⁾. Die Sitze verteilen sich wie folgt: Getreideerzeuger 14, Getreidehandelsgenossenschaften und Getreideverarbeitungs-genossenschaften 5, Ernährungsindustrie 6, Getreidehandel 4, Arbeitnehmer der Landwirtschaft und der Ernährungsindustrie 5, Verbraucher 4. Jaschick schätzt das Verhältnis von Erzeugern und Handel zu den Konsumenten in den beratenden Ausschüssen auf durchschnittlich 17 : 2⁶⁾. Sofern nicht Interessen der Erzeuger gegen die Interessen des Handels stehen, haben die Ver-

brauchervertreter folglich nur geringe Chancen, ihre Vorstellungen durchzusetzen. Daran vermag auch die Tatsache nur wenig zu ändern, daß die Stellungnahmen der Ausschüsse differenziert nach den vertretenen Gruppen an die Kommission weitergegeben werden.

Auch in der Kommission selbst haben die Verbraucher nur geringe Mitsprache- und Mitgestaltungsmöglichkeiten. Während Landwirtschaft, Industrie und Handel eigene Generaldirektionen erhielten — insgesamt bestehen zur Zeit 23 Generaldirektionen —, müssen sich die Verbraucher mit einem Referat in der Generaldirektion „Wettbewerb“ bescheiden.

So erscheint die institutionelle Vertretung der Verbraucher im Vergleich zur Vertretung anderer Wirtschaftsgruppen zumindest zahlenmäßig zu gering, zumal auch die Verbraucherorganisationen auf nationaler Ebene nicht so schlagkräftig sind wie die entsprechenden Verbände der Erzeuger und des Handels. Die quantitative Unterrepräsentation bleibt jedoch auch auf die Qualität der Verbraucherpolitik der Europäischen Gemeinschaften — soweit sie in Ansätzen vorhanden ist — nicht ohne Einfluß. Die verschiedentlich geäußerte These, eine besondere Vertretung der Verbraucher sei nicht notwendig, weil ja jeder Bürger — gleichgültig ob Händler, Arbeiter oder Fabrikant — Verbraucher sei, ist nicht haltbar. Sowohl der Fabrikant als auch der Arbeiter sind

INHALT

- I. Vorbemerkung
- II. Institutionelle Vertretung des Verbrauchers in den Organen der Europäischen Gemeinschaft
- III. Verbraucherpolitische Auswirkungen der EWG-Agrarpolitik
 1. Preispolitische Belastungen
 2. Steuerpolitische Belastungen
 3. Die Gesamtkosten der Agrarpolitik
 4. Analyse des verbraucherpolitischen Versagens
 5. Ansätze zu einer Neugestaltung
- IV. Verbraucherpolitische Auswirkungen der EWG-Handelspolitik
 1. Die Beseitigung der Zollgrenzen
 2. Die Vergrößerung des Binnenmarktes
- V. Verbraucherpolitische Auswirkungen der EWG-Wettbewerbspolitik
 1. Schwerpunkt: Verhinderung von Absprachen
 2. Lücken in der Fusionskontrolle
- VI. Verbraucherpolitische Folgen einer Erweiterung der EWG
 1. Großbritannien als Modellfall
 2. Die Situation in der Gemeinschaft

⁵⁾ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 121 vom 4. Juni 1970, S. 16.

⁶⁾ Vgl. J. M. Jaschick, Der Verbraucher in der EWG, in: Die Zukunft des Landes, Berlin 1969, S. 136/137.

am hohen Preis ihrer Produkte interessiert, denn davon hängt die Höhe des Lohnes bzw. des Gewinns ab. „Von den indirekten Auswirkungen dieser hohen Preise auf die Gesamtheit der Verbraucher bekommt er jeweils nur

ein ganz klein wenig zu spüren.“⁷⁾ Auf EWG-Ebene zeigt sich der Konflikt zwischen Produzenten- und Verbraucherinteresse am deutlichsten im Bereich der Agrar- und der Industriepolitik.

III. Verbraucherpolitische Auswirkungen der EWG-Agrarpolitik

Bei der Abfassung des EWG-Vertrages wurde die Abhängigkeit des Konsumenten von einer auf die Landwirtschaft bezogenen Politik entsprechend gewürdigt, so im Artikel 39, wo als eines von vier Zielen der Gemeinsamen Agrarpolitik neben der Produktivitätssteigerung, der angemessenen Lebenshaltung der Landbevölkerung und der Stabilisierung der Märkte auch die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen aufgeführt ist. Bei der Prüfung der Frage, inwieweit dieses Ziel erreicht worden ist, gilt es vor allem, die Brüsseler Preispolitik zu untersuchen. Welche Bedeutung die Agrarpreise immer noch für die Lebenshaltungskosten des Durchschnittsverbrauchers haben, geht aus folgenden Zahlen hervor: Im Durchschnitt beträgt der Anteil der Agrarpreise an den Verbraucherpreisen für Lebensmittel 51 Prozent. Im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung ist dieser Anteil übrigens im letzten Jahrzehnt nur geringfügig, nämlich lediglich um ein Prozent, gesunken. Die Nahrungsmittelausgaben wiederum machen heute noch rund 30 Prozent der Gesamtausgaben des Durchschnittsbürgers aus, bei einkommensschwachen und kinderreichen Familien sogar noch wesentlich mehr⁸⁾. Grob gerechnet werden also unsere Lebenshaltungskosten zu rund 15 Prozent allein von den landwirtschaftlichen Erzeugerpreisen bestimmt. Ferner ergeben sich Auswirkungen für den Verbraucher — vor allem in seiner Eigenschaft als Steuerzahler — durch die EWG-Agrarstrukturpolitik und die Politik der Marktstützung.

1. Preispolitische Belastungen

Auswirkungen auf die Nahrungsmittelpreise zeigen sich einmal dadurch, daß die Agrarpreise in der EWG — zum Schutze der heimischen Landwirtschaft — weit über dem Weltmarkt-Niveau festgelegt und gegen Einflüsse von außen weitgehend abgesichert sind. Zum anderen finden gelegentlich Preisanhebungen für verschiedene Produkte statt, um der Landwirtschaft ein gegenüber anderen Berufsgrup-

pen vergleichbares Einkommen zu sichern. An Stelle der bisherigen nationalen Handels-schranken baute die EWG ein gemeinsames Schutzsystem auf, das alle bisherigen Formen des Agrarprotektionismus, wie z. B. staatliche Importmonopole, Kontingente, Mindestpreise usw., im wesentlichen durch Zölle und Abschöpfungen ersetzte.

Das System der Abschöpfungen ist, obwohl es nicht bei allen Agrarprodukten gleich angewandt wird, im Prinzip einfach. Die Abschöpfung bezweckt nämlich, die Preise auf dem Weltmarkt auf das von der Gemeinsamen Agrarpolitik der EWG angestrebte Niveau hinaufzuheben⁹⁾. Die Lücke zwischen Weltmarktpreisen und EWG-Preisen ist erheblich. 1967 lag der ungefähre Wert der EWG-Agrarproduktion, berechnet zu internen Erzeugerpreisen, bei 25 Milliarden Dollar. Der Wert derselben Produktion würde auf 19 Milliarden Dollar sinken, wenn man für die Berechnung vergleichbare britische Erzeugerpreise verwendet, und auf 17 Milliarden Dollar, wenn man ihr Weltmarktpreise zugrunde legt¹⁰⁾. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß die Weltmarktpreise angesichts der augenblicklichen Zerrüttung auf den Märkten, an der die EWG durch die Subventionierung ihrer Exporte nicht wenig beiträgt, nur einen begrenzten Aussagewert haben. Es wäre auch nicht richtig, nur von Handelsschranken der EWG zu sprechen, denn auch die großen überseeischen Agrarexportstaaten subventionieren ihre landwirtschaftliche Produktion und schützen sie gegen Importe aus Drittländern. So wurden z. B. in den USA im Jahre 1963 46 Prozent der Agrarerzeugung durch Subventionsprogramme erfaßt und werden mit Ausnahme der Viehzucht alle wichtigen Agrargüter in irgendeiner Form vom Staat subventioniert¹¹⁾.

Aus diesem Grunde spricht Plate¹²⁾ bei den Weltmarktpreisen für Agrarerzeugnisse von

⁹⁾ Vgl. (ohne Verf.): Die EWG-Agrarpolitik in der Praxis, Neue Zürcher Zeitung, 7. September 1963, Nr. 3449.

¹⁰⁾ D. Bergmann, N. Kaldor u. a., Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft, Paris 1971, S. 11.

¹¹⁾ Vgl. R. Strauch, Die atlantische Wirtschaftszusammenarbeit, Zürich und St. Gallen 1970, S. 180.

¹²⁾ R. Plate, Möglichkeiten und Grenzen der Preispolitik und ihre Auswirkungen auf den Verbraucher, in: Verbraucherinformation über Ernährungsgüter II, Berlin 1970, S. 52 ff.

⁷⁾ G. v. Eyern, Anwalt der Verbraucher — Funktion und Aufgaben, in: Der Verbraucher, Nr. 7, 1. April 1971, S. 8.

⁸⁾ Vgl. Zahlen aus dem Agrarbericht 1971, BMELF-Informationen, Nr. 15, 17. 2. 71.

„Dumpingpreisen“. Sie lägen zum Teil weit unter dem Gleichgewichtspreisniveau, das sich ohne den weit verbreiteten Protektionismus einstellen würde. Die variablen Abschöpfungen seien deshalb nichts anderes als ein Gegenstück zu den von den Nichtmitgliedsländern gezahlten Exportsubventionen. Aufgrund einer eingehenden Untersuchung kommt D. Gale Johnson jedoch zu dem Schluß, daß eine überzeugende Begründung dafür unwahrscheinlich ist, daß die Weltmarktpreise für Tabak, Baumwolle, Futtergetreide, Sojabohnen und Weizen wesentlich unter dem Stand liegen, den sie ohne staatliche Interventionen in den Exportländern aufweisen würden¹³). Die Maßnahmen der Industrieländer, gleichgültig ob sie importierten oder exportierten, hätten zwar die Weltmarktpreise für eine Anzahl von Agrarprodukten etwas gedrückt, doch stünden Preissenkungen von fünf bis zehn Prozent und nicht von 30 bis 50 Prozent zur Debatte. Die letzteren seien aber notwendig, um einige der variablen Abschöpfungen der EWG zu rechtfertigen, die „angeblich ein tatsächliches oder behauptetes Verschulden der Exportländer neutralisieren sollen“.

Selbst bei vorsichtiger Einschätzung des Weltmarktpreisniveaus werden die Verbraucher in der EWG durch die überhöhten EWG-Agrarpreise in einer Größenordnung von sechs bis acht Milliarden Dollar pro Jahr mehr belastet, als es zu Weltmarktpreisen der Fall wäre. Darüber hinaus wird durch Anpassungen der Agrarpreise in unregelmäßigen Abständen der Schutzwall der EWG gegenüber dem Weltmarkt laufend erhöht, der Preisabstand zu den internationalen Agrarmärkten vergrößert und die Autarkietendenzen weiter gefördert. So beschlossen die Landwirtschaftsminister der EWG am 24. März 1971 eine zwei- bis fünfprozentige Erhöhung der Agrarpreise für eine Reihe wichtiger Agrarprodukte. Eine weitere Anhebung der Preise ist für 1972 bereits in Aussicht genommen. Begründet werden die Anpassungen mit notwendigen Einkommensverbesserungen für die Landwirte.

Die Schutzpolitik der Europäischen Gemeinschaft führt ferner zu einer Verschlechterung der Versorgungslage des Verbrauchers, indem Importe aus Drittländern verteuert und damit gleichzeitig zurückgedrängt werden. Das trifft beispielsweise für die Obstimporte aus Spanien, Griechenland, Israel und den nordafrikanischen Staaten zu, die mit hohen Zöllen belegt werden, um den Obstbauern in Italien den Absatz zu sichern.

¹³) D. Gale Johnson, Sind die Weltmarktpreise für Agrarprodukte manipuliert?, in: Wirtschaftsdienst, Nov. 1967, S. 585 ff.

Ein Beispiel für den EWG-Protektionismus sind die jahrelangen Bemühungen der EWG-Kommission, eine „Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse“ zu erstellen¹⁴). Dadurch soll nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch die Verarbeitungsindustrie gegen niedrige Einfuhrpreise geschützt werden. Der Import von Konserven wie Spargel, Tomaten, Tomatenmark, Champignons, Ananas, Aprikosen und Pfirsichen, die aus Drittländern auf den EWG-Markt drängen, soll ein drastische Verteuerung erfahren. Die Tatsache, daß Ananas, die in der EWG gar nicht erzeugt werden, in diese Verordnung einbezogen sind, offenbart die restriktive Verbraucherpolitik dieses Planes.

2. Steuerpolitische Belastungen

Die Tendenz zu Agrarüberschüssen stellt ein weiteres zentrales Problem der EWG-Landwirtschaft dar. Es sind vor allem drei Faktoren, die zur Bildung von Agrarüberschüssen beitragen, nämlich erstens das vor allem durch eine technologische Revolution des Agrarsektors hervorgerufene starke Wachstum des Agrarangebotes, zweitens ein nur langsames Ansteigen der Nachfrage nach Agrarerzeugnissen und schließlich drittens verschiedene agrarpolitische Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft¹⁵).

Neue wissenschaftliche Erkenntnisse, der technische Fortschritt, große Kapitalinvestitionen und eine bessere Ausbildung und Schulung der Agrarbevölkerung führten zu verbesserten Methoden der landwirtschaftlichen Produktion. So ist die Nahrungsmittelproduktion der Landwirtschaft in den Mitgliedsländern der EWG seit 1958 allgemein gestiegen. Während der Anstieg mit rund 30 Prozent in den Niederlanden, in Belgien, Luxemburg und in der Bundesrepublik Deutschland etwa gleich groß war, erreichte er in Italien nur 15 Prozent, in Frankreich aber fast 60 Prozent¹⁶). Die Nachfrage vermochte mit dem Wachstumstempo der Agrarerzeugung jedoch nicht Schritt zu halten. Ihre Entwicklung hängt hauptsächlich vom Wachstum der Bevölkerung, der Steigerung ihres Realeinkommens und von ihren Konsumgewohnheiten ab. Das Bevölkerungswachstum vollzog sich viel langsamer als

¹⁴) Vgl. I. Krugmann-Randolf, Bittere Ananas, in: Der Volkswirt, Nr. 24, 14. 6. 1968, und (ohne Verf.) Brüssel will Obst- und Gemüsekonserven verteuern, in: Verbraucherpolitische Korrespondenz, Nr. 29 a 23. 7. 1971.

¹⁵) Vgl. H.-B. Krohn, Lectures at the Kansas State University, III, European Community Information Service, Washington D. C. 1964, S. 1.

¹⁶) Vgl. J. Coppock, North Atlantic Policy — The Agricultural Gap, New York 1963, S. 159—166.

das der Agrarproduktion in der EWG. Des weiteren stehen einem steigenden Realeinkommen und den damit verbundenen Veränderungen von Konsumgewohnheiten eine niedrigere Preis- und Einkommenselastizität der Agrarerzeugnisse gegenüber. Das steigende Realeinkommen hat in den Industrieländern zusammen mit einer langsamen Änderung der Verbrauchsgewohnheiten dazu geführt, daß die Ausgabenquote für Nahrungsmittel sinkt, das heißt, daß die Ausgaben für Nahrungsmittel zwar absolut steigen, aber in Relation zum Einkommen fallen. In der Bundesrepublik Deutschland wurden von einem Vier-Personen-Haushalt mit mittlerem Einkommen für die Lebenshaltung ausgegeben: 1960: 631,22 DM, davon 237,5 DM für Nahrungsmittel (38,2 Prozent), 1968: 928,09 DM, davon 295,45 DM für Nahrungsmittel (31,8 Prozent). Eine weitere Folge ist eine überproportionale Verminderung der Ausgabenquote für Grundnahrungsmittel, der jedoch eine Steigerung der Ausgabenquote für Veredelungsprodukte gegenübersteht¹⁷⁾.

So ergab sich in der Agrarwirtschaft der EWG in den letzten Jahren ein fundamentales Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage, das sowohl durch die ohnehin unelastische Nachfrage- und Angebotsstruktur auf dem Agrarmarkt als auch durch die EWG-Marktordnungs- und -preispolitik verschärft wurde. Grundgedanke der EWG-Agrarpolitik war es, bei Abschaffung aller Subventionen, Mengenregulierungen, bilateraler Sonderabkommen und sonstiger Handelshemmnisse einen freien Warenverkehr und Wettbewerb im Gemeinsamen Markt auf der Basis eines einheitlichen Agrarpreisniveaus einzuführen. Der Preis sollte seine ökonomische Funktion als Regulator zwischen Angebot und Nachfrage ausüben, allein mit der Einschränkung, daß eine Absicherung des Preisniveaus nach außen durch Heraufsetzen der Einfuhrpreise, der Abschöpfungen, auf bestimmte Richtwerte erfolgt, während im Inneren für die Grundprodukte Getreide und Zucker sowie für Milchprodukte Stützungskäufe zu bestimmten Preisen möglich sind. Dieses Marktordnungssystem hat den entscheidenden Vorteil gegenüber manchen früheren nationalen Systemen, die Preise für Grundprodukte und Veredelungserzeugnisse besser aufeinander abstimmen zu können. Die große Schwierigkeit liegt allerdings darin, daß es in seiner Wirkung von den Preisen, die mit Absatzgarantien verbunden sind, abhängig ist. In der Preisfest-

setzung durch politische Gremien und der Möglichkeit, die Interventionen auszuweiten, liegt der schwache Punkt der EWG-Marktordnungen, denn sie funktionieren nur dann, wenn es gelingt, die Preise nach ökonomischen Kriterien festzusetzen, was in der Vergangenheit jedoch nicht oder nur selten der Fall war¹⁸⁾.

So schreitet die Überschubildung besonders bei den Produkten schnell fort, bei denen unbegrenzte Abnahmegarantien zu festen Preisen bestehen: bei Weizen und Milchprodukten. Für den Verbraucher in seiner Eigenschaft als Steuerzahler bedeutet das allerdings eine ständige Quelle finanzieller Verluste, die über den EWG-Agrarfonds zusammen mit allen Aufwendungen für die Marktordnungen gemeinsam finanziert werden.

Die Butterüberschüsse haben im Erntejahr 1969/70 Kosten in Höhe von über zwei Milliarden DM gegenüber 1,4 Milliarden DM im Vorjahr verursacht. Für alle Milchprodukte liegen sie für 1970 nach vorläufigen Schätzungen bei 3,8 Milliarden DM¹⁹⁾. Die Kosten entstehen einmal daraus, daß die Überschubutter mit Exportsubventionen von fünf bis sechs DM pro Kilo auf dem Weltmarkt verkauft wird, und zum anderen, daß sie — ebenfalls hoch subventioniert — an Schweine und Kälber verfüttert wird. Die Kosten für Weichweizen sind von 1,25 Milliarden DM im Jahre 1969 auf rund 2,2 Milliarden DM im Jahre 1970 angestiegen. Für Zucker betragen sie jährlich rund 400 Millionen DM.

Immer neue Höchststände erreicht die Vernichtung von Obst und Gemüse. Insgesamt 553 Millionen Kilo Obst und Gemüse wurden in den ersten zehn Monaten des Jahres 1970 mit Hilfe von Steuergeldern vernichtet. Die Gesamtkosten dieser Interventionen liegen zwischen 100 und 120 Millionen DM. Im Jahre 1969 sind in der EWG 320 Millionen Kilo Obst und Gemüse vernichtet worden. Diese Vernichtungsaktionen haben nicht ohne Grund in der Öffentlichkeit zu heftigen Protesten geführt, wird hier doch die volkswirtschaftliche Verschwendung auf die Spitze getrieben. Während die im Überfluß lebenden EWG-Verbraucher über höhere Preise und steigende Steuerbelastungen die Beseitigung von Überschüssen bezahlen müssen, wächst in weiten Teilen der Welt — vor allem in den Entwick-

¹⁷⁾ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Ernährung (Hrsg.), Ernährungsbericht 1969, Frankfurt 1969, S. 129.

¹⁸⁾ Vgl. H. Priebe, Europäische Integration im Engpaß der Agrarpolitik, in: Die nächsten vier Jahre, Bonn 1969, S. 34.

¹⁹⁾ Vgl. D. Bergmann, N. Kaldor u. a., Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft, Paris 1971, S. 10 f.

lungsländern — die Hungersnot. Hier mangelt es offensichtlich an einer marktgerechten Produktion. Ein Ausbau der Verarbeitungsindustrie könnte wohl dazu beitragen, daß EWG-Agrarüberschüsse auf schnellem Wege und unter Ausschaltung der Gefahr der Verderblichkeit zumindest zur Minderung akuter Not und zur Überbrückung von Katastrophenfällen eingesetzt werden. — Schwerpunkt der staatlichen Interventionskäufe bei Obst sind Jahr für Jahr italienische Birnen. Diesen Maßnahmen steht jedoch kein entsprechendes Preistief gegenüber. Während im Jahre 1970 die Käufe zur Marktentnahme bei einem Preisniveau von etwa 20 bis 25 Pfennig pro Kilo erfolgten, hielten sich die Verbraucherpreise für Birnen in der Bundesrepublik im gleichen Zeitraum fast ständig über 1,— DM pro Kilo.

3. Die Gesamtkosten der Agrarpolitik

Von 1960 bis 1968 mußten die Steuerzahler ihre Leistungen für die Stützung der Agrarmärkte von 2 auf 10 und die zur Verbesserung der Agrarstruktur von 3,4 auf 9 Milliarden DM steigern. Beide Posten zusammen beanspruchen damit heute einen Anteil von fast fünf Prozent an den öffentlichen Gesamtausgaben der sechs Partnerstaaten. Für die Verbraucher kommen die indirekten Subventionen hinzu, die sei beim Einkauf ihrer Nahrungsmittel dafür aufzubringen haben, daß die Agrarpreise in der EWG weit über dem Weltmarkt-Niveau festgelegt sind. Zurek²⁰⁾ schätzt die gesamten öffentlichen Leistungen der EWG zugunsten der Landwirtschaft für das Jahr 1969 auf rund 25,6 Milliarden DM. Darin eingeschlossen sind Ausgaben nationaler Haushalte der Mitgliedstaaten sowie etwaiger Länderhaushalte bzw. autonomer Regionen und der Steuerverzicht zugunsten der Landwirtschaft. Für 1980 wird mit Gesamtkosten der nationalen und der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Größenordnung von 36 bis 42 Milliarden DM gerechnet, wobei allein die Ausgaben des Brüsseler Fonds auf 20 bis 24 Milliarden ansteigen werden. Für eine Beurteilung dieses erwarteten Ausgabenzuwachses ist zu berücksichtigen, daß aller Voraussicht nach die Zahl der landwirtschaftlichen Erwerbspersonen bis 1980 mindestens um ein Drittel sinken wird.

Die Finanzierung der Agrarpolitik hat sich von 1963 bis 1969 immer stärker auf die öffentlichen Kassen verlagert. Die Beiträge Dritter, wie Abschöpfungs- und Zolleinnahmen, deckten 1969 nur noch 15 Prozent der gesamten Aufwendungen gegenüber 23 Pro-

zent 1963²¹⁾. Das ist zweifellos eine Konsequenz sinkender Zollerträge und stagnierender Abschöpfungs-einnahmen, die der unbedingten finanziellen Nachschußpflicht des Systems entsprechend durch Haushaltsbeiträge ausgeglichen werden mußten.

Die neue Finanzierungsregelung für den Brüsseler Fonds, die einen schrittweisen Abbau der Finanzbeiträge der nationalen Haushalte bei gleichzeitiger Aufstockung der eigenen Einnahmen der Gemeinschaft bis 1975 vorsieht, versucht diese Entwicklung rückgängig zu machen. Die zukünftigen eigenen Einnahmen der Gemeinschaft bestehen prinzipiell aus Beiträgen Dritter, und zwar aus Abschöpfungen bei der Einfuhr von Agrarerzeugnissen, Zöllen für gewerbliche Produkte und — ab 1975 — einem Anteil von bis zu einem Prozent am Mehrwertsteueraufkommen der Gemeinschaft. Dieses neue Finanzierungssystem beinhaltet für den Verbraucher und Steuerzahler jedoch mehr Nachteile als Vorteile: Der finanzielle Spielraum für die Landwirtschaft der Europäischen Gemeinschaft wird beträchtlich erweitert, denn bei voller Abschöpfung der Finanzierungsquellen stünden 1980 für den Fonds Einnahmen zur Verfügung, die fast das Doppelte der erwarteten Ausgaben erreichen. Zudem verschwindet ein großer Teil der zukünftigen Ausgaben für die Landwirtschaft aus den nationalen Haushaltsplänen, der erwartete Anstieg der Marktordnungskosten wird damit praktisch unsichtbar. „Durch die Neuregelung der Beiträge Dritter hat man sich so vollkommen abgesichert, daß der gewonnene Finanzierungsspielraum geradezu als Blankovollmacht für die Produktion weiterer Überschüsse wirkt.“²²⁾

4. Analyse des verbraucherpolitischen Versagens

Die genannten Belastungen des Verbrauchers sind die Folge einer Agrarpolitik, die primär die Verbesserung der Einkommensverhältnisse der Bauern mit dem Ziel der Einkommensparität in Relation zu anderen vergleichbaren Wirtschaftszweigen im Auge hat. Die Agrarpolitik folgt bezüglich des Schutzes der Agrarbevölkerung eher sozialen und politischen als wirtschaftlichen Motiven. Zu den politischen Faktoren zählt die nationale Sicherheit eines Staates, der in Krisenzeiten auf eine eigene, selbst nicht sehr wirtschaftlich produzierende Landwirtschaft angewiesen ist. Dies hat in Europa auch wesentlich zum Trend zur Selbstversorgung auf dem Agrarsektor beigetragen. Weiter ist der große politische Ein-

²⁰⁾ Vgl. E. Zurek, Die Kosten der Agrarpolitik, in: Landwirtschaft 1980, Stuttgart 1971, S. 190 ff.

²¹⁾ Vgl. E. Zurek, a. a. O., S. 191/192.

²²⁾ Vgl. E. Zurek, a. a. O., S. 192.

fluß der Bauern in allen EWG-Staaten zu nennen, der aufgrund der politisch sehr aktiven und gut organisierten Bauernbevölkerung weit über die politische Macht hinausgeht, die andere größtmäßig vergleichbare Bevölkerungsgruppen auszuüben vermögen²³⁾.

Ein wirksamer Schutz der Agrarbevölkerung bedingt staatliche Maßnahmen in zwei Richtungen. Erstens soll die Agrarpolitik eine wirtschaftliche Besserstellung der Agrarwirtschaft innerhalb der Binnenwirtschaft erreichen, und zweitens muß sie die eigene Landwirtschaft gegenüber Importen aus dem Ausland schützen. Ersteres erfolgt durch agrarpolitische Maßnahmen wie Preisstützungen, Ausgleichszahlungen und Subventionen, letzteres durch Zölle, Abschöpfungen und Kontingente. Eine derartige, die Interessen der Bauern in den Mittelpunkt rückende Agrarpolitik trägt nun jedoch wesentlich zur Entstehung unerwünschter Agrarüberschüsse mit allen nachteiligen Folgen für den Steuerzahler ebenso bei wie zur Verteuerung oder sogar Verdrängung der Waren aus Drittländern und der damit zusammenhängenden Kaufkraftabschöpfungen bzw. Angebotsverminderung für den Verbraucher.

Ziel der Gemeinsamen Agrarpolitik ist der freie Warenverkehr unter den Mitgliedsländern, Schaffung und Aufrechterhaltung eines gemeinsamen Präferenzsystems gegenüber Drittländern und die finanzielle Solidarität in Fragen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die gewählte Methode, die einige Variationsmöglichkeiten bietet, besteht in erster Linie aus an der Grenze erhobenen Abschöpfungen, die dann im Warenverkehr unter den Mitgliedsländern schrittweise, bis hin zur völligen Aufhebung, abgebaut werden, im Handel mit Drittländern aber bestehen bleiben. Zur finanziellen Durchführung der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde ein Ausrichtungs- und Garantiefonds geschaffen, wobei die Abteilung „Garantie“ wie eine Ausgleichskasse beim Import Abschöpfungen erhebt und beim Export Erstattungen zahlt. Außerdem werden die Interventionen auf den Binnenmärkten aus dem Garantiefonds bezahlt. Auf diese Art wurde die Finanzierungsregelung zu einem wesentlichen Faktor der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Aber gerade die Fragen der Finanzierung standen während der gesamten Übergangszeit im Brennpunkt der Diskussion der EWG-Länder untereinander. Ein Vergleich der Abschöpfungen gegenüber Importen aus Drittländern auf dem Agrarsektor und die Einfüh-

rung eines gemeinsamen Außenzolltarifs auf dem Industriesektor zeigt die grundlegenden Unterschiede zwischen beiden Teilbereichen der Wirtschaftspolitik und die Problematik der landwirtschaftlichen Schutzmaßnahmen auf. Der rein formale Vorgang ist in beiden Bereichen derselbe. Inhaltlich trägt man aber den besonderen Umständen im Agrarsektor Rechnung, nämlich der Unstabilität auf den Weltmärkten für Agrarprodukte, die ein variables Element in den Schutzmaßnahmen erforderlich macht, damit das notwendige Maß an Stabilität für die Binnenproduktion gesichert ist²⁴⁾.

Eine Stabilität der Binnenproduktion blieb jedoch aus. Einerseits übersteigt das Angebot die Nachfrage erheblich, aber andererseits sinkt der Preis nicht ab; da er nämlich von jedem äußeren Einfluß abgeschirmt ist, ergibt sich eine immer größer werdende Differenz zwischen dem EWG-Preisniveau und dem Preisniveau des Weltmarktes. Die Abschöpfungsbeträge wachsen um so mehr, je größer die Differenz zwischen diesen Preisen wird. Da sich bei den dank des Abschöpfungssystems fixierten Preisen die Überschüsse um ein Vielfaches vermehren, mußten die Ausgaben laufend erhöht werden, und zwar sowohl für Lagerkäufe als auch für den Ausgleich von Verlusten, die durch Drittlandsexporte zu den, verglichen mit dem EWG-Preisniveau, niedrigen Weltmarktpreisen entstanden sind. So gestattet das Abschöpfungssystem die Festsetzung hoher Preise, die Preise geben jedoch den Anreiz zu einer Überschußproduktion, deren Kosten ihrerseits wiederum durch Abschöpfungen finanziert werden. Die Folge ist: Der Druck auf die Agrarpreise, der durch das Überangebot unter marktwirtschaftlichen Verhältnissen entstehen würde, wird durch die staatlichen Maßnahmen aufgehoben. Die Grenzproduzenten, die aus dem Produktionsprozeß ausscheiden müßten, produzieren weiterhin, wobei das durch die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft garantierte überhöhte Preisniveau die Agrarerzeugung sogar noch zusätzlich anregt. Die auf Grund der starken Produktivitätssteigerung erforderliche Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft wird somit durch die agrarpolitischen Maßnahmen stark verlangsamt. Das Resultat ist ein noch kräftigerer Trend zu Agrarüberschüssen, als er sich schon als Folge der technologischen Fortschritte der Agrarproduktion und der nur viel langsamer zunehmenden Nachfrage ergibt.

²³⁾ Vgl. R. Strauch, Die atlantische Wirtschaftszusammenarbeit, a. a. O., S. 161.

²⁴⁾ Vgl. D. Bergmann, N. Kaldor u. a., Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft, a. a. O., S. 14.

Importe kommen dagegen erst zum Zuge, wenn die EWG-Produktion bereits zu den von der Gemeinsamen Agrarpolitik festgesetzten Preisen und mit Hilfe von Exportsubventionen abgesetzt ist, um den darüber hinausgehenden Bedarf zu decken. Einer Preissenkung auf den Weltmärkten wird durch eine Erhöhung der Abschöpfung begegnet²⁵⁾. Die Abschöpfungen schließen folglich den Preiswettbewerb für Drittstaaten ohne Rücksichtnahme auf die Wirtschaftlichkeit ihrer Agrarproduktion aus. Somit können sich durch die protektionistische Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft komparative Kostenvorteile der großen Agrarexportstaaten nicht durchsetzen²⁶⁾. Die internationale Arbeitsteilung, die sich in niedrigeren Preisen und einer optimalen Versorgung der Verbraucher auswirken würde, wird verhindert.

Die agrarwirtschaftliche Misere wird noch durch die Tatsache verschlimmert, daß die Mitgliedsländer weiterhin nationale Hilfsprogramme aufstellen können. Der Gemeinschaft wurden nur die zur Beseitigung der Überschüsse notwendigen technischen Instrumente in die Hand gegeben. Sie verfügt somit über keine eigenen Mittel, mit denen sie direkt auf die Produktion einwirken kann. Die angewandten nationalen Verfahren hingegen führen über die Verzerrung der Kostenstruktur sowohl zu einer Steigerung der Preise wie auch zur Bildung weiterer Überschüsse. So wird beispielsweise in Frankreich die gesamte Sozialversicherung der Landwirte über das französische Budget finanziert. Folglich kann die Entlohnung der in diesem Sektor Beschäftigten niedrig gehalten werden, und die monetären Kosten sind sehr viel geringer als die realen Kosten. Eine gegenteilige Verzerrung der Kostenstruktur ergibt sich in der Bundesrepublik Deutschland. Der Anteil der Investitionen zur Bodenverbesserung an den Gesamtinvestitionen ist hier viel höher als in den anderen EWG-Ländern. Der beträchtliche Kapitalaufwand hierfür, der für die Landwirtschaft noch sehr viel höher wäre, gäbe es nicht staatliche Beihilfen und Zinsverbilligungen — auch eine Kostenbeeinflussung —, ist eine Erklärung dafür, weshalb die Kosten pro Produktionseinheit trotz erheblicher Ertragssteigerungen hoch bleiben²⁷⁾.

Hinsichtlich des Ausmaßes des Schutzes der Agrarproduzenten in der EWG durch das

²⁵⁾ Vgl. Committee for Economic Development: Trade Negotiations for a Better Free World Economy, New York 1964, S. 27.

²⁶⁾ Vgl. R. Strauch, Die atlantische Wirtschaftszusammenarbeit, a. a. O., S. 178.

²⁷⁾ Vgl. D. Bergmann, N. Kaldor u. a., Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft, a. a. O., S. 14 f.

System der Abschöpfungen und hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Exporte der Drittländer in die EWG sind die Festsetzungen der Preise der betreffenden Agrarprodukte im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik sowie die Reaktion der Bauern in der EWG auf die neuen Preise von entscheidender Bedeutung. Werden nämlich die Preise auf einem hohen Niveau festgelegt und bestehen für das betreffende Agrarerzeugnis in der EWG Möglichkeiten zur Ausdehnung der Erzeugung, so wird sich aufgrund des Preisanreizes die Produktion dieses Agrarproduktes in der EWG erhöhen. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß die Preise zumeist auf einem derart hohen Niveau fixiert wurden.

Nach Schlier²⁸⁾ ist die Basis der Preispolitik der Europäischen Gemeinschaft der Glauben an den „Preis als Lohn der Landwirtschaft“ — eine für den Verbraucher „kostspielige Fiktion“. Tatsächlich ist der „Lohn“ des Bauern, da er Unternehmer ist, der Gewinn, der Unterschied zwischen dem am Markt erzielten Preis und den Produktionskosten. Und diese Kosten sind je nach Fähigkeit des Betriebsleiters, nach Standort, Kapitaleinsatz und technischer Ausrüstung höchst unterschiedlich. Einen bestimmten kostendeckenden Preis gibt es nicht: Bei dem Preis, bei dem ein Landwirt noch hohe Verluste macht, erzielt der andere bereits ausreichende Gewinne. Die Folge ist, daß die mit Gewinn arbeitenden Bauern ihre Produktion schon ausdehnen, während die Masse der unrationellen Betriebe noch mit Verlust arbeitet. Derartige Unterschiede bestehen sowohl zwischen den Regionen der Mitgliedstaaten als auch zwischen den einzelnen Ländern der Gemeinschaft.

Damit verstößt die Agrarpolitik der EWG auch gegen die Theorie der opportunity costs. Nach ihr ist die bestmögliche Verteilung der Ressourcen nicht durch die Gewinne definiert, die die eingesetzten Produktionsfaktoren in ihrer augenblicklichen Verwendung erwirtschaften, sondern durch die Gewinne, die in alternativen Verwendungsmöglichkeiten erwirtschaftet werden könnten. In der Bundesrepublik, deren wirtschaftliche Lage durch einen starken Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt und hohe Löhne gekennzeichnet ist, müssen auch den Landwirten hohe Einkommen garantiert werden. In Süditalien — einer Region mit hoher Arbeitslosigkeit und geringer Produktivität der Landwirtschaft — entspricht dagegen ein derart hohes Einkommen nicht dem ökonomischen Wert der Tätigkeit, sondern lediglich sozialen Er-

²⁸⁾ T. Schlier, Landwirtschaft und Verbraucher 1968, in: Verbraucherrundschau 10/68, S. 3.

fordernissen. Letztere wiederum kommen nicht zum Zuge, da ein süditalienischer Kleinbauer aus den Preissteigerungen selbstverständlich weniger Nutzen für sein Einkommen zieht als ein norddeutscher Großbauer. Wenn die Preise einheitlich erhöht werden, bedeutet das, den ohnehin schon begünstigten Landwirten, die in der Lage sind, ihre Produktion auszuweiten und zu rationalisieren, einen weiteren Vorteil auf Kosten der Allgemeinheit und damit des Verbrauchers zu verschaffen, der die Preissteigerungen über einen Kaufkraftverlust seines Einkommens bezahlen muß.

Des weiteren ist zu beobachten, daß sich die Herstellungskosten in der Veredelungsproduktion in dem Maße erhöhen, wie die Preise der Rohstoffe selbst auf einem hohen Niveau fixiert sind. Während also auf der einen Seite einem Teil der Landwirtschaft über höhere Preise Produktionsanreize gegeben werden, muß der andere Teil eine Verminderung des Einkommens und eine Begrenzung des Marktes hinnehmen²⁹⁾. So erhöht ein steigender Getreidepreis die Kosten der Schweine- und Geflügelzucht sowie der Eierproduktion; ein steigender Milchpreis läßt die Produktion von Rindfleisch betriebswirtschaftlich ungünstiger erscheinen.

Die Einkommensfrage der Bauern ist also — entgegen den Erwartungen der meisten europäischen Regierungen und der Europäischen Gemeinschaft — über steigende, die Allgemeinheit belastende Preise nicht zu lösen.

Die Lasten der Verbraucher durch die EWG-Agrarpolitik liegen auf zwei Gebieten: Der Konsument zahlt zu hohe Steuern für Überschüsse und fehlgeleitete Strukturmaßnahmen und zu hohe Preise infolge der Stützung landwirtschaftlicher Einkommen und massiver Importbarrieren. Die Landwirte aber richten Betriebe und Produktion an einer Wunschvorstellung aus, die langfristig nicht zu verwirklichen ist. Investitionen werden zu Fehlinvestitionen, eigene und öffentliche Finanzmittel fehlgeleitet.

Die vom Verbraucher aufzubringenden höheren Preise und Subventionen sind also keineswegs identisch mit einem entsprechendem Wohlstands-Effekt für die Bauern selbst. Die Vernachlässigung des verbraucherpolitischen Aspekts — die im EWG-Vertrag zugesicherte Versorgung zu angemessenen Preisen — zugunsten einer mehr landwirtschaftlich-protektionistischen Politik zahlt sich demnach auch für diejenigen nicht aus, die man ursprünglich begünstigen wollte. Das verbraucherpolitische Versagen deckt sich daher weitgehend mit dem

²⁹⁾ Vgl. D. Bergmann, N. Kaldor u. a., Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft, a. a. O., S. 16 ff.

einkommenspolitischen Versagen der EWG-Agrarpolitik.

5. Ansätze zu einer Neugestaltung

Daß die Politik des Marktschutzes, der Preisstützung, der gemeinsamen Finanzierung der Überschüsse und der Subventionierung der Exporte keine Lösung der schwierigen Agrarprobleme erreicht, sondern sie im Gegenteil noch verschärft hat, führte dazu, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaft unter Führung ihres für die Landwirtschaft zuständigen Kommissionsmitgliedes Sicco Mansholt seit 1968 für eine völlige Neuorientierung der Agrarpolitik eintritt.

Den Schwerpunkt bildet die Strukturpolitik, wobei Maßnahmen zur Beschleunigung und Erleichterung der Abwanderung aus der Landwirtschaft, mit dem Ziel einer besseren Nutzung des Bodens, die primären Mittel sind. Um diese Umstrukturierung in Gang zu setzen, sind umfangreiche finanzielle Hilfen vorgesehen. Nach wenigen Jahren sollen nur noch diejenigen Produktionseinheiten, die entweder aufgrund eigener Ausweitung oder durch Zusammenschluß mehrerer juristisch voneinander unabhängiger Betriebe eine gewünschte Mindestgröße erreicht haben und in denen der Zeit entsprechende Produktionsmethoden zur Anwendung kommen, von den Stützungsmaßnahmen der Gemeinschaft und der einzelnen Regierungen profitieren dürfen. Der Mansholt-Plan ist damit in erster Linie ein Programm zur Verbesserung der Einkommenssituation der Landwirte.

Mansholts Preisvorstellungen haben allerdings auch Auswirkungen für den Verbraucher. Um die hohen Ausgaben für die Überschüsse zu senken und langfristig zu einem Marktausgleich zu kommen, können nach seiner Meinung die Preise für Überschußprodukte solange nicht erhöht werden, wie Angebot und Nachfrage nicht in Einklang gebracht worden sind. Diese angestrebte Neutralität in der Preispolitik würde zwar eine geringe Besserstellung des Verbrauchers gegenüber der bisher verfolgten Politik bedeuten, scheut aber vor der letzten Konsequenz, nämlich einer Herabsetzung der Preise, zurück.

Ein Preisdruck würde nicht nur für die Verbraucher, sondern auch für die Landwirte Vorteile bringen. Da es für den Bauern nicht auf die absolute Preishöhe, sondern auf den Gewinn ankommt, bedeuten niedrigere Preise durchaus nicht automatisch eine entsprechende Verminderung seines Einkommens. Vielmehr steigt sein Einkommen durch Rationalisierung und Kostensenkung. Die Maßnahme einer Preissenkung auf dem Agrarsektor wäre in

zweifacher Hinsicht von Nutzen. Erstens würde eine Milderung der krassen Unterschiede zwischen den nationalen, künstlich überhöhten Preisen und den viel niedrigeren Preisen auf dem Weltmarkt, die zum Teil durch EWG-Exportsubventionen noch weiter hinuntergedrückt werden, erreicht. Zweitens ist ein Druck auf die Agrarproduzenten zu erwarten, der den Überschüttenden bzw. der unwirtschaftlichen Produktion entgegenwirkt. Gelingt es, wesentliche Preissenkungen zu realisieren, so könnte sich daraus ein deutlich spürbarer Einfluß auf das Produktionsvolumen ergeben³⁰⁾.

Eine Senkung der Preise wird jedoch kaum genügen, um einen wirksamen Abbau unwirtschaftlicher Produktion zu verwirklichen. Nicht zuletzt ist diese Einschränkung wegen möglicher anomaler Reaktionen der Landbevölkerung auf Preissenkungen notwendig. Diese bestehen darin, daß der Bauer bei einer Preissenkung die Erzeugung des betreffenden Agrargutes nicht einschränkt, sondern vielmehr ausdehnt, um den aufgrund der geringeren Profitmarge erlittenen Ausfall durch eine gesteigerte Produktion wettzumachen³¹⁾. Ferner sind die politischen Widerstände gegen eine Preissenkung zu berücksichtigen, die auch durch die Gewährung von Einkommens-Übertragungen für eine Übergangszeit kaum ausgeräumt werden. Wilbrandt³²⁾ empfiehlt daher die Beschränkung und Kontrolle der Produk-

tion. Nach seiner Auffassung werden die kräftigen Produktionssteigerungen und damit die Tendenzen zur Bildung von Überschüssen weiter anhalten. Die Gründe liegen im technischen Fortschritt und in einer auch nach einer mäßigen Senkung des Agrarpreisniveaus noch günstigen Relation der Preise für die von der Landwirtschaft benutzten ertragssteigernden Produktionsmittel zu den bezahlten Produktpreisen.

Angesichts dieser Fakten ist zu bezweifeln, ob eine nur begrenzt mögliche Senkung des Agrarpreisniveaus die im Mansholt-Plan vorgesehenen Maßnahmen zur Anpassung des Angebotes an die kaum noch ausweitbare Nachfrage kurzfristig so verstärken kann, daß eine Verminderung oder gar ein vollständiger Abbau der Überschüsse zu erwarten ist. Vielmehr ist damit zu rechnen, daß die Bremsen erst mit Verbesserung der Agrarstruktur voll wirksam werden. Eine wirksame Produktionsbeschränkung dürfte demnach ebenfalls zu dem Katalog agrarpolitischer Reformvorhaben gehören; allerdings muß sie flexibel zu handhaben und schnell abschaffbar sein, wenn die Produktionsbremsen gewirkt haben. Möglich wären Maßnahmen, wie sie zum Beispiel in den USA angewandt werden: Anbaukontrollen — Zuteilung einer bestimmten Absatzquote — Kompensationszahlungen bei Anbauverzicht und Maßnahmen zur Bodenkonservierung³³⁾.

IV. Verbraucherpolitische Auswirkungen der Handelspolitik

1. Die Beseitigung der Zollgrenzen

Auf dem Gebiet der Handelspolitik kann die auf den Verbraucher bezogene Politik als erfolgreicher bezeichnet werden, wengleich auch hier festzustellen bleibt, daß die Handelspolitik primär auf den Produzenten ausgerichtet wurde und für den Verbraucher nur sekundäre Auswirkungen zeitigte.

So leistete die EWG mit der Verwirklichung der Zollunion im Juli 1968 einen entscheidenden Beitrag zur Förderung des Außenhandels. Nach zunächst stufenweisem Abbau sind seit diesem Zeitpunkt für nahezu den gesamten innergemeinschaftlichen Warenaustausch die Zölle völlig abgeschafft, während der Zolltarif für den Handel mit allen übrigen Ländern angeglichen und gleichzeitig um 40 Prozent gesenkt wurde. Durch die Beseitigung aller Bin-

nenzölle zwischen den Mitgliedstaaten wurden die aus den Mitgliedstaaten eingeführten Waren absolut oder relativ verbilligt. Relativ bedeutet, daß eine Senkung des Preises sehr wohl auch darin bestehen kann, daß eine sonst zustande kommende Preissteigerung nicht erfolgt oder daß sie kleiner bleibt als ohne die Zollsenkung. Immerhin handelt es sich um ansehnliche Beträge, auf die der Fiskus verzichtet und die an den Verbraucher weitergegeben werden können. Für Deutschland liegt dieser Betrag gegenwärtig bei jährlich etwa 800 Millionen DM³⁴⁾.

Die Chance, daß diese Entlastungen an die Verbraucher wenigstens zu einem Teil weitergegeben werden und nicht bei der Produktion

³⁰⁾ Vgl. R. Strauch, Die atlantische Wirtschaftszusammenarbeit, a. a. O., S. 197.

³¹⁾ Vgl. J. Coppock, North Atlantic Policy, a. a. O., S. 195/196.

³²⁾ H. Wilbrandt, Alternativen, in: Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft, a. a. O., S. 114/115.

³³⁾ Vgl. H. Gerke, Die Landwirtschaft und die Landwirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten und ihre Bedeutung für den EWG-Agrarmarkt, Inaugural-Dissertation an der Westfälischen Wilhelm-Universität Münster 1964, S. 41 f.

³⁴⁾ Vgl. (ohne Verf.) Auf dem Wege zu einer Verbraucherpolitik in den Europäischen Gemeinschaften, Europäische Dokumentation, Brüssel 1970, S. 7 f.

oder beim Handel versickern, entsteht dadurch, daß sich die Konkurrenz in der europäischen Wirtschaft durch die Schaffung eines vergrößerten Binnenmarktes verschärft und erweitert. Gemeinsam mit dem Abbau von Einfuhrkontingenten hat die Beendigung der Zollpolitik dazu geführt, daß sich der Binnenaustausch zwischen den Ländern des Gemeinsamen Marktes seit seinem Bestehen stark erhöhte, was für den Verbraucher eine Erweiterung des Angebotes bedeutete. Auf den innergemeinschaftlichen Warenverkehr entfallen gegenwärtig 48,6 Prozent des Gesamthandels der Gemeinschaft und 18 Prozent des Welthandels gegenüber 29,5 Prozent bzw. 7 Prozent im Jahr 1958³⁵⁾.

Das Vordringen der Waren aus der Gemeinschaft ist in allen Mitgliedstaaten zu beobachten. Am auffälligsten ist diese Erscheinung jedoch in Frankreich und in Italien, also dort, wo vor dem Eintritt in den Gemeinsamen Markt die Handelsschranken am höchsten waren. Die Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels ist zu einem erheblichen Teil einer begrenzten Zahl von Erzeugnissen zuzuschreiben. So ist in der Bundesrepublik das wertmäßige Wachstum der EWG-Bezüge zu mehr als 90 Prozent auf etwa 40 bis 60 Güterpositionen zurückzuführen, die jeweils Einfuhrzunahmen von zwei Millionen DM im Jahr aufweisen. Ein derart massiver Austausch läßt darauf schließen, daß sich für einzelne Erzeugnisse ein einheitlicher Markt innerhalb der EWG herausbildet. Es sind dies die Kraftfahrzeuge, ferner — wenn auch in geringerem Maße — Damenoberbekleidung, Schuhe und Küchenherde³⁶⁾.

2. Die Vergrößerung des Binnenmarktes

Kann an der besseren und preiswerteren Versorgung infolge der Beseitigung der Zollgrenzen kein Zweifel sein, so sind die Auswirkungen der zunehmenden Handelsverflechtungen auf die Verbraucherpreise viel schwerer zu ermitteln. Eine zunehmende Handelsverflechtung kann erstens durch die bessere Ausnutzung der Vorteile einer Massenfertigung und zweitens durch eine optimale Arbeitsteilung auf die Preise Einfluß nehmen. Während der erste Aspekt zumindest zu einem Großteil bereits zum Tragen gekommen ist, hat sich der zweite noch nicht voll ausgewirkt. Eine optimale Arbeitsteilung kann erst dann erreicht werden, wenn zur Befreiung des Warenver-

kehrs von Zollhemmnissen auch die volle Freizügigkeit der Niederlassung sowie des Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs hinzukommt. Nur dann ist die Möglichkeit gegeben, an jedem beliebigen Punkt der Gemeinschaft eine optimale Kombination der Produktionsfaktoren zu erreichen.

Was die eingetretenen Preiseffekte betrifft, so kann man unterscheiden zwischen einer Anzahl von Erzeugnissen, wo im Gefolge des vergrößerten Binnenmarktes Preissenkungen aufgetreten sind, einer zweiten Gruppe von Erzeugnissen, wo eine Stabilisierung des Preisniveaus bewirkt wurde bzw. ein dämpfender Einfluß auf die aufwärtsgerichtete Preisentwicklung festzustellen ist, und einer dritten Gruppe von Produkten, wo eine Beeinflussung der Preisentwicklung bisher nicht zu sehen ist³⁷⁾.

Zur ersten Gruppe gehören auf dem deutschen Markt vor allem Schokolade und Feingebäck, Stoffe und Damenstrümpfe, sowie langlebige Konsumgüter, wie Kühlschränke, Waschmaschinen, Radio- und Fernsehgeräte. Nur schwerlich läßt sich der Anteil des Gemeinsamen Marktes an den Preissenkungen beziffern, doch fällt auf, daß es sich ausnahmslos um Erzeugnisse handelt, die in großen Serien gefertigt werden. Die Vermutung liegt daher nahe, daß in dem einen oder anderen Fall die Belieferung des größeren Marktes die Massenproduktion erst ermöglicht hat, die den Einsatz moderner, kostensparender Fertigungsverfahren erlaubt, was dem Verbraucher in Gestalt niedrigerer Preise zugute gekommen ist. In vielen Fällen mag auch die ausländische Konkurrenz die bisher abgeschirmten inländischen Produzenten zur strukturellen Anpassung an den Großmarkt und zu schärferer Kalkulation veranlaßt haben.

Einen preisregulierenden Effekt hat die Verstärkung der Konkurrenz bei einer zweiten Gruppe von Waren gehabt, zu der vor allem Textilien gehören. Ohne die billigen Einfuhren aus Italien, Frankreich oder auch Belgien wäre die Preisentwicklung für den deutschen Verbraucher wahrscheinlich ungünstiger verlaufen. So hat die durch den Gemeinsamen Markt geschaffene Tendenz zur internationalen Arbeitsteilung auf dem Gebiet der Bekleidung Spezialisierungseffekte herbeigeführt. Diese durch den Wettbewerb der Erzeuger auf einem erweiterten Markt ausgelöste Entwicklung dürfte durch die vor 1960 bestehenden starken Preisunterschiede in der Gemeinschaft für bestimmte Artikel noch intensiviert wor-

³⁵⁾ Vgl. Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahr 1970, Brüssel-Luxemburg 1971, S. 259.

³⁶⁾ Vgl. Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahr 1970, Brüssel-Luxemburg 1971, S. 260 f.

³⁷⁾ Vgl. (ohne Verf.) Auf dem Wege zu einer Verbraucherpolitik in den Europäischen Gemeinschaften, a. a. O., S. 13 ff.

den sein. Die Spezialisierungseffekte sind eingebettet in eine außergewöhnlich starke Zunahme des Außenhandels mit Bekleidung, wobei wiederum der innergemeinschaftliche Austausch sehr empfindlich auf die Öffnung der Märkte reagiert hat. Die Spezialisierung tritt zutage, wenn man die Entwicklung von ausgetauschten Mengen und Einheitswerten (Werte je Mengeneinheit) gegenüberstellt. So haben die Ausfuhren auf dem Sektor der Herrenoberbekleidung in der Bundesrepublik in den Jahren 1958 bis 1968 erheblich zugenommen, und auch der Wert je Ausfuhreinheit hat sich erhöht. Im gleichen Zeitraum war aber auch ein starker Anstieg der Einfuhren zu verzeichnen, der Wert je Einfuhreinheit ging jedoch zurück. Diese unterschiedliche Entwicklung des Wertes je Ausfuhr- bzw. Einfuhreinheit dürfte darauf zurückzuführen sein, daß sich die deutschen Unternehmen auf hochwertige Erzeugnisse spezialisierten, während Waren gängiger Qualität immer mehr aus dem Ausland bezogen werden.

Auch bei den Personenwagen hat die Schaffung des Gemeinsamen Marktes offensichtlich einen Druck auf die Preise ausgeübt, was vor allem auf die verstärkte Konkurrenz zurückgehen dürfte. Um ihre Marktstellung zu behaupten oder auf den Märkten der Partnerländer Fuß zu fassen, sahen sich die Hersteller auf allen Gebieten — Qualität, Modellwechsel, Lieferfristen, Vertrieb — zu erhöhten Anstrengungen gezwungen. Bester Beweis ist die Entwicklung der Listenpreise, die seit 1958 hinter dem Anstieg der Verbraucherpreise zurückgeblieben ist.

Allerdings liegt es auf der Hand, daß überall dort kaum ein Preiseffekt zu erwarten ist, wo die Einfuhren nur einen geringen Teil am Verbrauch ausmachen oder nur eine Ergänzung des bestehenden Sortiments darstellen. Deshalb gibt es auch eine dritte Gruppe ge-

werblicher Güter, in der bei den Preisen keine feststellbaren Auswirkungen zu beobachten sind. Gelegentlich werden indessen auch positive Preiseffekte auf dem Weg der Ware zum Verbraucher absorbiert. In diesem Fall werden die billigeren Einfuhren durch die Vergrößerung der Gewinnspanne auf das Preisniveau des inländischen Angebots angehoben. Positive Preiswirkungen können weiter neutralisiert werden durch höhere als die normalen Handelsspannen oder Rabatte, wie sie von einigen Herstellern ihren ausländischen Abnehmern eingeräumt werden, um diese während einer Anlaufzeit für ihre Produkte zu interessieren und ihnen einen Ausgleich für das übernommene Risiko zu bieten. In jedem Falle muß deshalb die Handelspolitik — soll sie den Verbrauchern Vorteile bringen — durch eine wirksame Wettbewerbspolitik ergänzt werden.

Betrachten wir die Auswirkungen der Agrar- und der Handelspolitik abschließend, so bleibt festzuhalten, daß sich die Versorgungslage des Verbrauchers trotz im Durchschnitt steigender Preise verbessert hat, und zwar in Form eines reichhaltigeren Warenangebotes und in Form wachsender Kaufkraft. Obwohl sich der Preisindex (1958 = 100) bis 1969 in der Bundesrepublik Deutschland um 26, in Frankreich um 47, in Italien um 39, den Niederlanden um 43, Belgien um 28 und Luxemburg um 22 Punkte erhöhte, wurde dieser Kaufkraftverlust durch steigende Löhne und Gehälter mehr als wettgemacht. So stieg der Index der Bruttostundenlöhne (1958 = 100) bis 1969 in der Bundesrepublik auf 212, in Frankreich auf 212, Italien auf 211, den Niederlanden auf 221, Belgien auf 172 und Luxemburg auf 161³⁵⁾. Allerdings ist nicht nachzuweisen, wieweit dieser positive Wachstumseffekt auf die Errichtung der Europäischen Gemeinschaft oder auf andere Faktoren zurückzuführen ist.

V. Verbraucherpolitische Auswirkungen der EWG-Wettbewerbspolitik

Beschränkungen und Verfälschungen des Wettbewerbsprozesses beruhen in der Praxis vor allem darauf, daß entweder die konkurrierenden Unternehmen durch Vertrag eine Beschränkung des Wettbewerbs untereinander vereinbaren oder daß durch das überdurchschnittliche Wachstum eines Konkurrenten bzw. durch den Zusammenschluß zweier oder mehrerer Konkurrenten Unternehmen entstehen, die aufgrund ihrer Größe und ihres Marktanteils allein in der Lage sind, den Wettbewerbsprozeß zu ihrem Vorteil zu beeinflussen. Die Folgen für den Verbraucher wirken

sich zumeist in höheren Preisen aus, so daß es nahelag, die Verbraucher im wettbewerbspolitischen Teil des EWG-Vertrages zu berücksichtigen. Nach Artikel 85 sind wettbewerbspolitische Beschlüsse oder Verhaltensweisen zwischen Unternehmen, die zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, nur dann gestattet, wenn eine „angemessene Be-

³⁵⁾ Vgl. Bericht über die Entwicklung der sozialen Lage in der Gemeinschaft im Jahr 1970, a. a. O.

teiligung der Verbraucher" an dem daraus entstehenden Gewinn gesichert ist. Die Fusionskontrolle nach Artikel 86 sieht den Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen dann als gegeben an, wenn die Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung „zum Schaden des Verbrauchers“ ausschlägt.

1. Schwerpunkt: Verhinderung von Absprachen

Der Artikel 85 des EWG-Vertrages kann unter verbraucherpolitischen Aspekten durchaus mit dem Prädikat „fortschrittlich“ versehen werden, weil unter sein Verbot nicht nur wettbewerbsbeschränkende Beschlüsse und Verträge zwischen einzelnen Unternehmen fallen, sondern auch abgestimmte Verhaltensweisen, die unter dem Begriff „Frühstückkartelle“ immer wieder die Kritik der Öffentlichkeit erregen. Hingegen erfaßt beispielsweise das deutsche „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ lediglich Verträge und Beschlüsse, „so weit sie geeignet sind, die Erzeugung oder die Marktverhältnisse für den Verkehr mit Waren oder gewerblichen Leistungen durch Beschränkungen des Wettbewerbs“ zu beeinflussen. Der rechtliche Vorteil gegenüber anderen Gesetzgebungen wurde in der Vergangenheit allerdings nur recht sparsam genutzt, obwohl seitens der EWG-Kommission auf fünf Kartellverbote und rund 600 Kartellabsprachen verwiesen wird, die allein in den letzten vier Jahren auf Intervention der Kommission hin ohne formelle Entscheidung den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags angepaßt worden sind. Auffällig ist hierbei die geringe Zahl von Verbotsentscheidungen. Bis einschließlich 1968 gab es nur ein einziges Kartell-Verbot (Grundig-Consten), 1969 folgten erstmals zwei Bußgeldentscheidungen (Chinin, Farben) und 1970 zwei weitere Verbote mit Bußgeldstrafen (Stahlindustrie). Es ist kaum vorstellbar, daß bei den bestehenden Marktungleichgewichten, z. B. bei Glas, Margarine, Kunstdünger etc., der Kommission keine weiteren Fälle von Marktaufteilungen und Preisabsprachen bekanntgeworden sein sollen. Eine Erklärung gibt allerdings die Bekanntmachung der Kommission vom 27. Mai 1970 über Verhaltensweisen von geringerer Bedeutung, die nicht unter das Kartellverbot fallen. Danach verdeutlicht die Kommission ihre Entscheidungspraxis in der Weise, daß eine Vereinbarung nur dann aufgrund von Artikel 85 verboten ist, wenn sie den Wettbewerb und den Handel „spürbar“ eingeschränkt³⁹⁾. Ob eine Vereinbarung von

geringerer Bedeutung ist, wird anhand zweier kumulativer Kriterien quantitativer Art ermittelt, das heißt anhand des Marktanteils und des Umsatzes.

Zweifellos ist eine Reihe von Fällen auch wesentlicher Wettbewerbsbeschränkungen in den letzten Jahren durch freiwillige Anpassung der Vereinbarungen an die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages erledigt worden. Doch bestehen nach Ulmer⁴⁰⁾ „begründete Zweifel“, ob es sich bei allen oder auch nur bei einem nicht unerheblichen Teil der von der Kommission insoweit genannten Fälle freiwilliger Unterwerfung in den letzten Jahren wirklich um die Erledigung wesentlicher Wettbewerbsbeschränkungen handelte. Es ist vielmehr anzunehmen, daß die ganz große Mehrzahl dieser Fälle nur die Anpassung angemeldeter Alleinvertriebsverträge an die im Jahre 1967 in Kraft getretene Gruppenfreistellungsverordnung betraf, ohne daß in sonstigen Bereichen entscheidende Fortschritte erzielt wurden.

Für den Bereich der Alleinvertriebsverträge wurde dagegen eine klare Konzeption herausgearbeitet. Demnach sind Verträge zwischen dem Hersteller und dem Importeur, die auf die Gewährung eines Alleinvertriebsrechtes hinauslaufen, dann zulässig, wenn sie nicht mit einem Verbot von Exporten und Parallelexporten verbunden sind. Die Genehmigung der Alleinvertriebsverträge bedeutet für den Verbraucher eine Verbesserung der Warenverteilung und des Service, da das Alleinvertriebsystem einen Kundendienst und damit auch eine schnellere Beschaffung von Ersatzteilen garantiert. Die von der Kommission verhängte Einschränkung hingegen schützt ihn vor überhöhten Preisen.

Präzedenzfall war die Entscheidung der Kommission vom 23. September 1964 in der Angelegenheit Grundig-Consten, die vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg bestätigt wurde. Der deutsche Hersteller Grundig hatte seinen Konzessionsinhaber Consten mit dem Exklusivverkauf seiner Erzeugnisse in Frankreich beauftragt, hatte aber, um den französischen Markt abzudichten, den deutschen Abnehmern verboten, seine Geräte in Frankreich zu verkaufen. Dieses System hatte erhöhte Verkaufspreise zum Nachteil des Verbrauchers zur Folge. Ähnliche Entscheidungen wurden inzwischen im Bereich der Fotoartikel und der Fernsehgeräte getroffen. So hatte im Jahre 1968 die

³⁹⁾ Vgl. Vierter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften 1970, Brüssel—Luxemburg 1971, S. 277 ff.

⁴⁰⁾ Vgl. P. Ulmer, Europäische Wettbewerbsordnung in Gefahr?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3. April 1971, Nr. 79, Seite 17.

Agfa-Gevaert-Gruppe dem deutschen Handelsunternehmen Ratio Terfloth und Snoeck GmbH untersagt, die Preisbindung für ihre Produkte dadurch zu umgehen, daß die Waren aus anderen EWG-Ländern, in denen die Preisbindung untersagt ist, re-importiert würden. Die Kommission gestattete in einer Entscheidung im Jahre 1969 die Ausfuhr und Wiedereinfuhr der Produkte dieser Gruppe. Die Folge war, daß Agfa-Gevaert und andere bedeutende Unternehmen der Fotobranche die in der Bundesrepublik praktizierte Preisbindung aufgehoben und damit einen Prozeß der internationalen Angleichung dieser Preise einleiteten.

Nach wie vor steht allerdings der Verbraucher vor dem Problem, daß auf den jeweiligen nationalen Märkten erhebliche Preisunterschiede für die gleichen Waren bestehen. Gegenwärtig untersucht die Kommission die Alleinvertriebssysteme für Kraftfahrzeuge. Viele Automobilproduzenten praktizieren bekanntlich noch ein Alleinvertriebssystem, das dazu führt, daß die Preise für Fahrzeuge der gleichen Marke in den einzelnen Mitgliedstaaten mitunter erheblich voneinander abweichen.

2. Lücken in der Fusionskontrolle

Eine klare Wettbewerbskonzeption scheint für den Bereich der Alleinvertriebsverträge gelungen. Auf dem für den Verbraucher ebenso bedeutsamen Gebiet der Fusionskontrolle dagegen klaffen große Lücken. So verstößt nach Artikel 86 des Gemeinschaftsvertrages nur der Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung gegen die Rechtsnormen des Gemeinsamen Marktes.

Eine Fusionskontrolle nach deutschem Modell — also in wesentlich verschärfter Form — wird es vorerst noch nicht geben. Der Vorschlag der Bundesrepublik, innerhalb der Gemeinschaft Zusammenschlüsse, an denen Unternehmen mit einem Umsatz von zusammen einer Milliarde Verrechnungseinheiten beteiligt sind, einer Fusionskontrolle zu unterwerfen, wurde von der Brüsseler Kommission im Dezember 1970 abgelehnt⁴¹⁾. Allerdings sucht die Kommission, die auf die unterschiedlichen kartellrechtlichen Regelungen in den Mitgliedsländern Rücksicht nehmen muß, nach einer pragmatischen Lösung. So sollen in Zukunft Unternehmenszusammenschlüsse im Gemeinsamen Markt verboten werden, wenn dadurch der Wettbewerb ausgeschaltet wird. Kriterium des Eingreifens soll danach nicht mehr allein der Mißbrauch, sondern bereits

ein zu hoher Marktanteil sein. Über bloße unverbindliche Überlegungen ist die EWG-Kommission bisher jedoch noch nicht hinausgekommen. Von konkreten Plänen hinsichtlich der Einführung einer Fusionskontrolle ist nichts bekannt, obwohl die seit Jahren anhaltende Konzentrationswelle nicht allein auf die Bundesrepublik Deutschland beschränkt ist und obwohl sich der Berkhouwer-Bericht des Europäischen Parlamentes schon zu Beginn des Jahres 1970 für die Einführung einer Konzentrationskontrolle ausgesprochen hat.

Gegenüber zur Marktbeherrschung führenden Konzentrationsvorgängen ist seit 1970 erstmals ein Verfahren in Gang, dessen Erfolg aber angesichts der unzureichenden Mittel des Artikel 86 EWG-Vertrag höchst unsicher erscheint. Das Ermittlungsverfahren richtet sich gegen die Continental Can Company Inc. (New York), die über ihre europäische Tochtergesellschaft im Gemeinsamen Markt bei Blechverpackungen einen Marktanteil von mehr als 90 Prozent durch Fusionen erreicht hat. Vor den Zusammenschlüssen mit französischen, niederländischen, italienischen und deutschen Gesellschaften lag der Marktanteil noch unter 70 Prozent.

Die Fortentwicklung der Konzentrationskontrolle im Gemeinsamen Markt liegt hier allerdings nahezu ausschließlich in den Händen des Europäischen Gerichtshofes, von dessen Entscheidung es abhängen wird, ob eine Fusion schon wegen eines Marktanteils, der den Wettbewerb in der EWG erheblich einschränkt, verboten werden kann.

Die Gründe für die zurückhaltende Wettbewerbspolitik der EWG-Kommission sind vielfältiger Natur. Sie sind einmal in den Schwierigkeiten zu sehen, die der Aufbau einer Kartellverwaltung auf europäischer Ebene schon allein angesichts der Unterschiede der Sprache und der Denkweise mit sich bringt, in der schwerfälligen Organisation — innerhalb der Kommission sind drei gleichrangig nebeneinander stehende Direktionen mit Wettbewerbsfragen befaßt — und in den Verfahrensvorschriften, die die Schaffung eines europäischen Kartellamtes als nachgeordnete Behörde der Kommission mit eigenen Entscheidungsbefugnissen bisher verhindert haben⁴²⁾. Zum anderen liegen die Gründe aber auch in der Kollision der Wettbewerbspolitik mit der Industriepolitik der Gemeinschaft, deren höchstes Ziel die Kooperation und Konzentration „transnationaler Unternehmen“ ist. Bester Beweis hierfür ist das am 18. März 1970 verab-

⁴¹⁾ Vgl. Fusionskontrolle à la Brüssel, in: Die Welt, 13. Dezember 1970, S. 12.

⁴²⁾ Vgl. K. Stegemann, Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, Köln—Berlin 1966, S. 34 ff.

schiedete Memorandum der EWG-Kommission zur Industriepolitik⁴³⁾, das unter dem Stichwort „Umstrukturierung der Unternehmen“ eindeutig der Konzentration und damit der Bildung größerer Unternehmenseinheiten den Vorrang einräumt. Sie sollen durch die Gewährung verbilligter Kredite, durch bevorzugte Berücksichtigung bei Entwicklungsprojekten und durch gezielte Vergabe öffentlicher Aufträge zusätzlich gefördert werden. Der Zusammenschluß zu größeren Unternehmenseinheiten wird als Patentrezept gegen die amerikanische Weltmacht Konkurrenz und Überfremdung sowie als Mittel zur Überwindung der technologischen Lücke angepriesen.

Es kann nicht geleugnet werden, daß durch Zusammenschlüsse noch Möglichkeiten zur Realisierung von Kosten- und Wettbewerbsvorteilen bestehen. In diesen Fällen dürfte es dem beteiligten Management sicher nicht schwerfallen, die zuständige Kartellbehörde von der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit der Fusion zu überzeugen. Jüngere empirische Untersuchungen in den Vereinigten Staaten zeigen jedoch, daß diese Möglichkeiten häufig überschätzt werden. Einfache Größenvergleiche europäischer Unternehmen mit ihren amerikanischen Konkurrenten, wie sie in der Tagesdiskussion ständig verwendet werden, reichen jedenfalls nicht aus, um einen angeblichen Kosten- oder Wettbewerbsvorteil zu beweisen. „Viel größer scheint die Gefahr

zu sein, daß die Integrationsvorteile des Gemeinsamen Marktes durch eine unkontrollierte Fusionswelle teilweise wieder aufgezehrt werden.“⁴⁴⁾

Die Tatsache, daß die EWG-Kommission diese Gefahr nicht in ausreichendem Maße bisher erkannt hat, zeigt, daß auch auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik — wie schon an anderer Stelle — das Konsumenteninteresse durch das Produzenteninteresse überlagert und eventuell sogar verdrängt wird. Dadurch, daß man das Vertrauen in die Steuerungsfunktion des Marktes aufgibt zugunsten konzentrationsfördernder Interventionen des Staates, läßt man die Schaffung einer Wettbewerbsordnung hinter die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zurücktreten. Die Folgen einer solchen Politik dürften jede Kartellpolitik zunichte machen; denn nach dem Willen der Kommission soll nicht den kleineren Unternehmen im Wettbewerb gegen die Großen geholfen werden, wie es Sinn einer rationalen Wettbewerbspolitik wäre, sondern „nur solchen Unternehmen, die gute Aussichten auf dauernde Rentabilität haben“⁴⁵⁾. So befürchtet Ulmer, daß sich bei Verwirklichung des aus der Generaldirektion „Gewerbliche Wirtschaft“ hervorgegangenen Konzeptes die Erwartung der Kommission, das Marktgeschehen über die Mißbrauchsaufsicht des Artikel 86 kontrollieren zu können, als „reine Illusion“ erweist⁴⁶⁾.

VI. Verbraucherpolitische Folgen einer Erweiterung der EWG

Eine Erweiterung der EWG durch den Beitritt Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens — wie er bevorzuzustehen scheint — schafft für den Verbraucher sowohl in den beitriftswilligen Ländern wie auch in den Kernstaaten der EWG eine veränderte Situation. In den einzelnen beitriftswilligen Staaten sind die zu erwartenden Auswirkungen jeweils anders zu beurteilen. Da es jedoch in dieser Arbeit zu weit führen würde, für jedes Land die verbraucherrelevanten Auswirkungen zu analysieren, soll Großbritannien als größter Staat mit EWG-Interesse hier als Modellfall gelten. Von den 67 Millionen Verbrauchern, die bei einem Beitritt der vier Staaten in die Europäische Gemeinschaft aufgenommen würden, entfallen allein 55 Millionen auf das Vereinigte Königreich.

1. Großbritannien als Modellfall

Gravierende Auswirkungen ergeben sich für den britischen Verbraucher auf dem Gebiet

der Nahrungsmittelpreise, verursacht durch die grundsätzlichen Unterschiede zwischen dem agrarpolitischen Instrumentarium der EWG und dem Großbritanniens. Während im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik die ländlichen Einkommen durch eine Subventionierung über den Preis, also ohne direkte Subventionszahlungen, gestützt werden, greift die britische Agrarpolitik, die bei einem Beitritt dem EWG-System geopfert werden müßte, nicht direkt in die Funktionszusammenhänge der einzelnen Agrarmärkte ein. Die Preise für landwirtschaftliche Erzeugnisse können sich also in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage einpendeln. Einheimische Produzenten werden durch direkte Subventionszahlungen („deficiency payments“) unterstützt, da sie

⁴³⁾ Vgl. A. Spinelli, Gemeinsame Industriepolitik, in: Europäische Gemeinschaft, Heft 4/71, S. 21 f.

⁴⁴⁾ E. Kantzenbach u. C.-H. Mumme, Auf dem Weg zur „aufgeklärten“ Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaftsdienst, Heft 5/68, S. 261.

⁴⁵⁾ L. Gudenkauf, Die Reaktionen auf das Memorandum der Kommission, in: Europäische Gemeinschaft, a. a. O., S. 24.

⁴⁶⁾ P. Ulmer, Europäische Wettbewerbsordnung in Gefahr?, a. a. O., S. 17.

gegenüber dem allgemein günstigeren ausländischen Angebot nicht wettbewerbsfähig sind und somit die erzielten Marktpreise auf dem britischen Markt ihre Produktionskosten in der Regel nicht decken⁴⁷⁾. „Deficiency payments“ werden dem einzelnen Produzenten gezahlt als Differenz zwischen durchschnittlichen Marktpreisen und jährlich festgelegten Garantiepreisen, die jedoch im Gegensatz etwa zur Markt- und Preispolitik in der EWG keinerlei direkten Einfluß auf die Marktpreise für landwirtschaftliche Erzeugnisse haben.

Die Verbraucherpreise bilden sich also frei und entsprechen in etwa den Importpreisen. Die Gemeinsame Agrarpolitik begrenzt demgegenüber den Spielraum für Preisänderungen durch Interventionsmaßnahmen auf den einzelnen Märkten und durch die außenwirtschaftliche Absicherung. Preisbewegungen sind folglich nur im Bereich zwischen den jeweiligen Stützungspreisen und Richtpreisen möglich, bei deren Überschreiten die Interventionsstellen verkaufen und drittländisches Angebot zum Richtpreis auf den Markt gelangt. Der gerade für Großbritannien typische Einfluß von Agrarimporten auf das Niveau der inländischen Großhandelspreise wird durch die Eigenart des Abschöpfungssystems weitgehend ausgeschaltet, das Importpreise automatisch an die Höhe der betreffenden Richtpreise angleicht.

Untersuchungen der britischen Regierung ergaben, daß die Preise aller von beschlossenen oder bereits eingeführten Marktordnungen der EWG erfaßten Produkte sowohl über den gegenwärtigen Marktpreisen als auch über den gegenwärtigen Garantiepreisen liegen. Um auf das derzeitige EWG-Preisniveau zu kommen, müssen die britischen Marktpreise um rund 45 Prozent angehoben werden. Ausgaben für Nahrungsmittel nehmen im britischen Verbraucherbudget rund 25 Prozent ein. Rund die Hälfte davon ist den Handels- und Verarbeitungsspannen zuzurechnen. Damit bleiben rund 45 Prozent Preiserhöhung auf rund 12 Prozent des Gesamtverbrauchs. Nimmt man an, daß Großbritannien eine Übergangszeit von fünf Jahren eingeräumt wird, so ergibt sich eine jährliche Erhöhung der Lebenshaltungskosten von einem Prozent⁴⁸⁾. Für den verbleibenden Rest der nicht von gemeinsamen Marktorganisationen erfaßten Agrarprodukte, wie etwa Kaffee, Tee oder Gewürze, ist ebenfalls ein Anziehen der Ver-

braucherpreise zu erwarten, da sie im wesentlichen aus Drittländern einer erweiterten EWG importiert werden und — bisher zollfrei oder mit geringem Zoll belastet — dem hohen gemeinsamen Außenzoll unterliegen. Preiseffekte treten für den Verbraucher also in zweifacher Hinsicht auf: Einmal erhöhen sich die Importpreise bei Einfuhren aus den Partnerstaaten, da das Niveau der gemeinsamen Agrarpreise generell über dem Weltmarktniveau liegt, zum anderen steigen auch die Importpreise für Einfuhren aus Drittländern einer erweiterten EWG durch Abschöpfungen, von denen 90 Prozent an den gemeinsamen Agrarfonds abzuführen sind.

Angesichts der außenwirtschaftlichen Absicherung und möglicher Produktionsentwicklungen in der Gemeinschaft unter dem Einfluß der gemeinsamen Erzeugerpreise ist zu erwarten, daß traditionelle Lieferländer Großbritanniens für Agrarprodukte vom britischen Markt verdrängt werden. Die Folge für den Verbraucher ist, daß — wenn keine Sonderregelungen getroffen werden und Großbritannien das EWG-System unverändert übernehmen muß — an die Stelle billiger Einfuhren aus Kanada und Neuseeland teure Importe aus der Gemeinschaft treten. Hinzu kommt, daß die britischen Verbraucher unverhältnismäßig stark an der Finanzierung des Gemeinsamen Agrarmarktes beteiligt werden. Da in der EWG die Einnahmen aus den Abschöpfungen für die Subventionierung der Ausfuhr verwendet werden, in Großbritannien aber die Importe die Exporte auf dem Agrarsektor bei weitem übertreffen, hätte Großbritannien nach Berechnungen der EWG-Kommission⁴⁹⁾ allein etwa 50 Prozent der beweglichen Einnahmen des Agrarfonds aufzubringen. Nimmt man noch die festen Beiträge aus dem Ausrichtungs- und Garantiefonds der Gemeinschaft hinzu, deren Höhe sich nach dem Bruttosozialprodukt eines jeden Landes bemißt, und unterstellt man, daß Großbritannien in der gleichen Höhe wie Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland belastet wird, dann liegt das Aufkommen des Vereinigten Königreiches bei 43 Prozent der gesamten Einnahmen des Fonds⁵⁰⁾. Daraus ergibt sich, daß dem Verbraucher als Steuerzahler — trotz eines Abbaues der hohen nationalen Subventionen — keine oder nur

⁴⁷⁾ Vgl. M. Schulz-Trieglaff, Großbritannien als Mitglied der EWG, Göttingen 1968, S. 35 f.

⁴⁸⁾ Vgl. Weißbuch der britischen Regierung, Britain and the Community, Comnd. 4289.

⁴⁹⁾ Vgl. EWG-Kommission, Stellungnahme der Kommission an den Rat betreffend die Beitritts-gesuche des Vereinigten Königreiches, Irlands, Dänemarks und Norwegens, gemäß den Artikel 237 des EWG-Vertrages, 205 des EAG-Vertrages und 98 des EGKS-Vertrages, KOM (67) 750, Brüssel 29. September 1967.

⁵⁰⁾ Vgl. T. K. Warley, Agriculture: The Cost of Joining European Series No. 3, London 1967.

eine geringe steuerliche Entlastung durch einen EWG-Beitritt zuteil wird.

Wesentlich schwieriger sind die Auswirkungen des EWG-Beitritts auf dem Gebiet der Handels- und Wettbewerbspolitik zu beurteilen. Preisdämpfende Effekte bei Einfuhren gewerblicher Güter sind aus zwei Richtungen zu erwarten. Großbritannien muß einerseits seinen Zolltarif gegenüber den EWG-Staaten völlig abbauen, andererseits muß — durch die Übernahme des gemeinsamen Außenzolls — eine Senkung der Zölle gegenüber dritten Staaten von etwa 11 bis 12 Prozent auf acht bis neun Prozent erfolgen. Inwieweit das Absinken der Importpreise auf die Verbraucherpreise Einfluß hat, wird nicht zuletzt von der Wirkung zweier entgegengerichteter Faktoren abhängen. Sicher ist, daß sich der Wettbewerb in Großbritannien durch die Öffnung des Marktes verstärken wird. Die Importe werden stärker zunehmen als die Exporte, weil die sechs EWG-Ursprungsländer mit ihrem niedrigen Importschutz vom Zollabbau mehr profitieren als Großbritannien mit seinem höheren Zollschatz. Der verstärkte Wettbewerb wiederum hat zur Folge, daß Preissenkungen weitgehend an den Verbraucher weitergegeben werden, ja auch die einheimischen Unternehmen müssen — jetzt der ausländischen Konkurrenz schutzlos ausgesetzt — ihre eigene Preiskalkulation überprüfen und gegebenenfalls, um im Markt zu bleiben, Preisgeständnisse machen oder geplante Preiserhöhungen wenigstens unterlassen.

Die Verteuerung der Lebensmittel kann allerdings — und das ist der entgegengerichtete Faktor — die Preisdämpfung bei den gewerblichen Gütern teilweise zunichte machen. Die Produktionskosten der britischen Industrie steigen ebenso wie die Kosten des Handels und der Dienstleistungen, weil — so fürchtet Kaldor⁵¹⁾ — „die Arbeiter wegen der erhöhten Nahrungsmittelpreise höhere Löhne durchsetzen werden“. Daraus folgert Kaldor, daß erstens die niedrigeren Importpreise nicht bis zum britischen Verbraucher gelangen und zweitens die heimischen Erzeugerpreise in die Höhe getrieben werden, was wiederum die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Industrie mindert. Dieser These, die die grundsätzlichen Zusammenhänge stark vereinfacht, ist aber entgegenzuhalten, daß sich keine Zwangsläufigkeit für gewerkschaftliche Lohnforderungen ableiten läßt, weil Preissteigerungen, wenn überhaupt, erst nach Überschreiten bestimmter

⁵¹⁾ Vgl. Startet England auf dem falschen Fuß?, in: Die Welt, 15. März 1971, S. 12.

„kritischer Grenzen“ zu einer Aktivität der Gewerkschaften führen dürften. Selbst bei angenommenen Lohnsteigerungen wäre im konkreten Fall zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß die Kostensteigerungen auf die Verkaufspreise durchschlagen. Aus diesem Grund ist eine quantitative Aussage über die Preisentwicklung bei den gewerblichen Gütern kaum möglich. Der Verbraucher wird hier jedoch als Folge des EWG-Beitritts Großbritanniens mit einer Vergrößerung des Warenangebotes und einer zumindest relativen Preisstabilität bei den Gütern rechnen dürfen, die einen hohen Importanteil aufweisen.

2. Die Situation in der Gemeinschaft der Sechs

Für die Verbraucher im alten Kern der Europäischen Gemeinschaft — also in den Ländern Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden — wird sich in der Versorgungslage nur wenig durch einen Beitritt Großbritanniens, Irlands, Dänemarks und Norwegens ändern. Da an eine Reform des Agrarmechanismus nicht gedacht ist, wird eine Änderung der Nahrungsmittelpreise nicht eintreten. Was bleibt, ist die Hoffnung auf eine Entlastung des Steuerzahlers durch einen Abbau der Überschüsse. Da bei wichtigen Produkten wie Weizen, Milch und verschiedenen Obst- und Gemüsearten der Selbstversorgungsgrad in Großbritannien niedriger ist als in der Gemeinschaft, müßte theoretisch der große britische Einfuhrbedarf zu einer Entlastung der europäischen Agrarmärkte führen. So beträgt der Selbstversorgungsgrad in Großbritannien bei Butter nur zehn Prozent, bei Käse 45 Prozent, bei Zucker 33 Prozent und bei Obst 30 bis 50 Prozent — je nach Ausfall der Ernte. Auch seinen Weizenverbrauch kann das Vereinigte Königreich nur zur Hälfte aus eigener Ernte decken. Da jedoch zusammen mit Großbritannien außer Norwegen auch die Überschußländer Dänemark und Irland der Gemeinschaft beitreten würden, kommt es darauf an, welche Situation sich unter Berücksichtigung der Angebots- und Nachfrageverschiebungen sowie deren Rückwirkungen auf die Agrarpreispolitik einer erweiterten Gemeinschaft ergibt.

Zunächst dürfte die Anhebung der Agrarpreise in Großbritannien zu einer Ausweitung der dort heimischen Produktion führen und so den Selbstversorgungsgrad anheben, die Lücke zwischen Angebot und Nachfrage also einengen. Aber auch in Dänemark und Irland wird sich das Agrarpreisniveau erhöhen und so die ohnehin schon bestehenden Überschüsse

ausweiten. Von besonderem Interesse ist die Lage auf dem Milch- und Buttersektor. Großbritannien führt jährlich rund 450 000 Tonnen Butter ein. Die Überschubproduktion aus Dänemark und Irland reicht zur Auffüllung dieses Defizits nicht aus. Stünden diese Liefermöglichkeiten den EWG-Staaten offen, fänden die Überschüsse den gesuchten Absatz.

Abgesehen davon, daß die Anhebung des Agrarpreisniveaus in den vier beitragswilligen Ländern zu einer Steigerung der Produktion führen wird, dürfte die Verteuerung aber auch nicht ohne Wirkung auf den Verbrauch bleiben⁵²⁾. So muß damit gerechnet werden, daß sich ein Teil der Nachfrage nach Milchprodukten auf andere Erzeugnisse verlagert. In die Betrachtung müssen außerdem die Lieferungen Neuseelands einbezogen werden, das seine landwirtschaftliche Produktion an den besonderen Bedürfnissen des englischen Marktes orientiert hat und im Durchschnitt 70 Prozent seiner Butter- und Käseerzeugung in das Vereinigte Königreich exportiert. Bei den bisherigen Beitrittsverhandlungen wurde vereinbart, daß die neuseeländischen Butterlieferungen in jährlichen Raten von vier Prozent bis zum Ende der Übergangszeit am 31. Dezember 1977 auf 80 Prozent verringert werden sollen.

Bei weiteren Überschubprodukten sieht die Situation nur unwesentlich anders aus. Während in der EWG einschließlich der assoziierten Staaten bei Zucker ein Produktionsüberschub von reichlich einer Million Tonnen vorhanden ist, haben die vier beitragswilligen Länder einen Zuschubbedarf von rund 1,9 Millionen Tonnen, davon Großbritannien allein rund 1,7 Millionen Tonnen⁵³⁾. In dieser Höhe bestehen indessen ebenfalls vertragliche Abnahmeverpflichtungen mit Ländern des Commonwealth. Bei Getreide und Fleisch wird sich die Versorgungslage in den zehn Staaten in der Weise verändern, daß auf der einen Seite — bei Getreide — die Überschüsse wachsen, während sich auf der anderen Seite — bei Rind- und Kalbfleisch — das Angebotsdefizit weiter ausdehnt.

Eine zusätzliche Vermehrung der Überschüsse an Weizen und Gerste durch Umstellung der

Fütterung auf den billigeren Mais könnte nur dann verhindert werden, wenn die Schwellenpreise für Mais entsprechend dem Futterwert an den Weizenpreis herangeführt würden. Eine derartige Preiskorrektur erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch noch fraglich⁵⁴⁾. Dagegen werden die Maßnahmen zur Anpassung der Milcherzeugung an den Bedarf und die Anhebung der Getreidepreise einer Ausweitung der Rinderbestände entgegenwirken und das bestehende Bedarfsdefizit an Rind- und Kalbfleisch vergrößern. Die Steigerung der bereits jetzt anhaltend lebhaften Nachfrage nach Fleisch wird dem Angebotszuwachs weiterhin vorseilen. Eine Lösung des Überschubproblems bei Milch, Butter, Zucker und Weizen und damit eine Entlastung des Steuerzahlers kann die Erweiterung der EWG demnach nicht bringen, vielmehr besteht die Gefahr, daß sich die Überschüsse weiter erhöhen und die Defizite ebenfalls ansteigen.

Vielleicht liegen die Vorteile des Verbrauchers aus einer Erweiterung aber auf einem ganz anderen Gebiet. Verbraucherschutz und Verbraucheraufklärung stecken in den Kern-EWG-Ländern im nationalen Rahmen noch in den Kinderschuhen, auf supranationaler Ebene sind sie kaum in Ansätzen zu erkennen. Die Agrar-, Handels- und Wettbewerbspolitik dient in erster Linie dem Schutz des Produzenten, der Erhaltung und Erweiterung seines Absatzes, und erst in zweiter Linie einer preisgünstigen Versorgung des Verbrauchers. Der Verbraucher selbst — kaum organisiert — steht dieser Entwicklung zum größten Teil passiv gegenüber, was nicht zuletzt in der persönlichen, eher emotional bestimmten Sphäre des Verbrauchers seine Wurzel hat. Während zwischen Unternehmern oder Arbeitnehmern die Verständigung über Ziele und Erfordernisse durch eine gleichartige Interessenlage relativ einfach ist, erschweren beim Verbraucher unterschiedliche soziologische Strukturen und Differenzen im Lebensstandard die Verständigung. Eine europäische Verbraucherbewegung steht noch aus; sie könnte aber im engeren Kontakt mit den traditionell in der Verbraucherarbeit erfahrenen skandinavischen und angelsächsischen Ländern erwachen und den Grundstein für ein kritisches Verbraucherverhalten legen.

⁵²⁾ Vgl. J. Ertl, Die Auswirkungen der EWG-Erweiterung für die Verbraucher, in: Der Verbraucher, Heft 18/70, 15. September 1970, S. 8/9.

⁵³⁾ Vgl. F. Logemann, Der Verbraucher in der erweiterten EWG, unveröffentlichtes Manuskript, S. 5f.

⁵⁴⁾ Vgl. D. Bergmann, N. Kaldor u. a., Die Zukunft der europäischen Landwirtschaft, a. a. O., S. 19.

Wolfgang H. Glöckner: Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/71, S. 3—13

Nach einer Kritik am Theorem der Konsumentensouveränität, dessen empirische Unhaltbarkeit sich erweist, wird die Notwendigkeit verbraucherpolitischer Maßnahmen begründet, die den Grad der Einflußnahme der Konsumenten auf den ökonomischen Prozeß erhöhen sollen. Danach wird ein Katalog von Zielen einer Verbraucherpolitik entwickelt, wie er unter den Bedingungen der prinzipiell marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik akzeptiert werden könnte, wobei das Postulat einer Freiheit der Konsumwahl eine zentrale Position einnimmt.

Als Mittel der Verbraucherpolitik werden sozialpädagogische und sozialorganisatorische Maßnahmen empfohlen. Die sozialpädagogischen Instrumente erstrecken sich auf die Verbraucheraufklärung und -information, deren Aktivierung dringend geboten erscheint, weil Erhebungen eine sehr geringe Informiertheit der Verbraucher über konsumspezifische Fakten offenbaren, wobei vor allem sozial schwache Verbrauchergruppen ein extrem niedriges Informationsniveau aufweisen. Wie wichtig eine Aufklärung der Konsumenten gerade auch über wirtschaftliche Zusammenhänge ist, wird exemplarisch am Fehlverhalten der Konsumenten im Konjunkturablauf gezeigt.

Einem Überblick über die Träger und die Medien der Verbraucheraufklärung in der Bundesrepublik schließt sich eine Kritik am Wirtschaftsjournalismus herkömmlichen Stils an, der Konsumentenfragen weder quantitativ noch qualitativ ausreichend berücksichtigt. Schließlich wird für sozialorganisatorische Maßnahmen plädiert: Ausbau der verbraucherrelevanten Gesetzgebung, verbesserte Koordinierung der Aufgaben, Straffung der Selbsthilfeorganisationen der Verbraucher und Aufstockung der für Verbraucherbelange einzusetzenden finanziellen Mittel.

Rainer Bittermann: Gemeinsamer Markt und Verbraucher

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/71, S. 14—31

Die Überlegungen zu den verbraucherpolitischen Konsequenzen der wirtschaftlichen Integration der westeuropäischen Staaten lassen sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

1. Die EWG-Agrarpolitik hat ihr verbraucherpolitisches Ziel — die Versorgung zu angemessenen Preisen — nicht erreicht: Das System der Marktordnungen führte infolge der Stützung landwirtschaftlicher Einkommen und massiver Importbarrieren zu einem Anstieg der Preise und verursachte durch die Förderung der Überschubildung eine progressive Steigerung der Steuerbelastung.
2. Im Bereich der gewerblichen Güter hat sich die Versorgungslage des Verbrauchers durch die Beseitigung der Zollgrenzen und der damit verbundenen Vergrößerung des Binnenmarktes in Form eines reichhaltigeren Warenangebotes im Laufe der letzten 13 Jahre erheblich verbessert. Soweit Vorteile der Massenfertigung und Spezialisierung wirksam wurden, konnte auch eine zumindest relative Preisstabilität erreicht werden.
3. Eine verbraucherpolitische Konzeption auf dem Sektor der EWG-Wettbewerbspolitik liegt nur bei den Alleinvertriebsverträgen vor. Eine wirksame Fusionskontrolle existiert nicht, vielmehr überlagert das Streben nach Förderung der Unternehmenskonzentration das Bemühen um Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs.
4. Der Beitritt zum Gemeinsamen Markt ist für die britischen Verbraucher mit einem beträchtlichen Anstieg der Verbraucherpreise verbunden. Angesichts der außenwirtschaftlichen Absicherung ist zu erwarten, daß traditionelle Lieferländer mit ihren billigen Einfuhren vom Markt verdrängt werden.
5. Das Überschubproblem — und damit die hohe steuerliche Belastung — wird durch einen Beitritt Großbritanniens, Dänemarks, Irlands und Norwegens nicht beseitigt. Unter dem Einfluß der gemeinsamen hohen Erzeugerpreise ist in den beitrittswilligen Staaten mit einer Ausweitung der Produktion zu rechnen, die die Absatzmöglichkeiten der Kern-EWG-Länder in einer erweiterten Gemeinschaft auf eine geringere Steigerung begrenzt.