

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Horst Minte

Zusammenhänge von Arbeit
und Konsum als Problem
einer aktiven Verbraucherpolitik

Anke Martiny

Privater Konsum
als öffentliche Aufgabe

Das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik
und seine praktisch-politischen Folgen

Hermann Hummel-Liljegren

Der Bundestag sollte einen
Verbraucherbeauftragten haben

ISSN 0479-611 X

B 24/78

17. Juni 1978

Horst Minte, Diplom-Ökonom, geb. 1945; Studium der Wirtschaftswissenschaften und Publizistik in Hamburg und Bochum, Wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik der Ruhr-Universität Bochum.

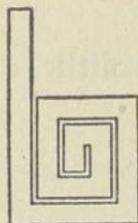
Veröffentlichungen u. a.: Erdöl und Entwicklung. Zur Ökonomie und Politik der erdölexportierenden Länder, Hamburg 1975; Petrodollar, Bonn 1975 (zus. mit R. Jonas); Petrodollar-Recycling und die Dritte Welt, in: Vierteljahresberichte 1975; Massenmedien im Entwicklungsprozeß, in: Vierteljahresberichte 1977; Konsumpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 4, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1978 (zus. mit E. Kuhlmann und P. Meyer-Dohm); Konsum- und Arbeitsinteressen in der Wirtschaftspolitik (erscheint im Herbst 1978).

Anke Martiny, Dr. phil., geb. 1939; Journalistin, seit 1972 Mitglied des Deutschen Bundestages und verbraucherpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion; Studium der Musikwissenschaft, Germanistik und Soziologie in Berlin, Wien und Göttingen, daneben Redaktionsvolontariat und Arbeit als Musikkritikerin.

Veröffentlichung: Martiny/Klein, Marktmacht und Manipulation, Frankfurt/Köln 1977.

Hermann Hummel-Liljegren, Dr. jur., geb. 1934; Professor für Wirtschaftsrecht an der Fachhochschule Wirtschaft, Berlin; Mitglied des wissenschaftlichen Beirates Sozialkunde des Deutschen Instituts für Fernstudien an der Universität Tübingen (DIFF); Referent der Landeszentrale für politische Bildung Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Rechtsstaat — Sozialstaat — Sozialer Rechtsstaat, München 1976; Der gezielt tödliche Schuß ist geltendes Recht — wozu ihn „einführen“?, in: Die Polizei 12/1977; Soziale Sicherheit, in: Einführung in die Politische Wissenschaft, Freiburg 1977; Wirtschaftsverwaltungsrecht (Wettbewerbsrecht, Verbraucherrecht, Mitbestimmungsrecht, Subventionsrecht, Bodenrecht), Stuttgart 1977; Produktsicherheit und Maschinenschutzgesetz, in: Handbuch des Verbraucherrechts (HdVR), Kap. 60 a, Neuwied 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— 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.

Zusammenhänge von Arbeit und Konsum als Problem einer aktiven Verbraucherpolitik

I. Zur Situation der Konsumpolitik

1. Konsumpolitik im Zyklus öffentlichen Interesses

Die Konsum- oder Verbraucherpolitik ist in den letzten Jahren verstärkt in das Blickfeld politischer und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit gerückt¹⁾. Mit anderen „modischen“ Themenbereichen teilt sie dabei das Schicksal, daß die Ansprüche an ihre Problemlösungsfähigkeit schneller und stärker wachsen als ihre effektive Leistungsfähigkeit. Enttäuschte Erwartungen und eine pessimistische Beurteilung der Leistungsfähigkeit dieses Forschungs- und Politikbereichs, ehe überhaupt in größerem Maßstab eine Aktivierung der Konsumenten erreicht worden ist, wären allerdings verhängnisvoll; denn vor dem Hintergrund sinkender Wachstumsraten des Volkseinkommens gewinnen die Fragen stärker an Bedeutung, wie die Mechanismen zur Steuerung der Produktion gemäß den Interessen der nachfragenden Haushalte verbessert und wie der volkswirtschaftliche Güteroutput optimal genutzt werden kann. Es gilt deshalb verstärkt, Konsumpolitik aus den Zwängen eines politisch-ökonomischen Modezyklus²⁾ herauszulösen und durch eine Anhebung ihrer Leistungsfähigkeit ihre Bedeutung zu stabilisieren.

¹⁾ Die Bundesregierung hat ihre konsumpolitischen Maßnahmen in zwei Berichten zur Verbraucherpolitik 1971 und 1975 dokumentiert. Die Initiierung konsumpolitischer Forschung schlug sich in zahlreichen veröffentlichten Einzelgutachten für die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (vgl. dazu Kap. IX, „Verbraucherpolitik“ des Gutachtens der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1977, S. 403 ff.) sowie in der Einrichtung eines Forschungsschwerpunktes empirischer Verbraucherforschung im Bundesministerium für Forschung und Technologie nieder.

²⁾ Zu vergleichbaren, allerdings stärkeren Zyklen in der Bildungs- und Umweltdiskussion vgl. z. B. H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek 1976, S. 81 ff.

Dabei gerät erstens die institutionelle Struktur der Konsumpolitik in Bewegung³⁾; zweitens verstärken sich Konflikte mit gesellschaftlichen Gruppen und ihren Interessenvertretungen, die bisher ihre Interessenposition durch die verbraucherpolitischen Akteure nicht wesentlich beeinträchtigt sahen, drittens wird auch im wissenschaftlichen Bereich zunehmend kontrovers diskutiert, wie die Wirkungsbeschränkungen einer rein quantitativen Ausweitung der bisherigen Konsumpolitik durch neue Ansätze überwunden werden können⁴⁾.

2. Probleme der Konsumpolitik

Die von politischer Seite, von konkurrierenden Wirtschaftsverbänden und aus der Wissenschaft vorgebrachte Kritik an der von staatlichen Stellen und den bestehenden konsumpolitischen Organisationen praktizierten Konsumpolitik sowie ihren Leitbildern

³⁾ In diesen Zusammenhang gehören etwa die von der Metaplan Gesellschaft in ihrem Gutachten für das Bundesministerium für Wirtschaft (Metaenquête über die Entwicklung der den Verbrauchern dienenden Institutionen, Quickborn 1975) wieder aufgeworfene Frage der Einzelmitgliedschaft in Verbraucherorganisationen, Überlegungen zur organisatorischen Reform von Verbraucherzentralen sowie die Einrichtung des Verbraucherinstituts in Berlin 1978.

⁴⁾ Zum wissenschaftlichen Entwicklungsstand der Konsumpolitik vgl. E. von Hippel, Verbraucherschutz, Tübingen 1974; E. Kuhlmann, Konsumpolitik, in: Handwörterbuch der Absatzwirtschaft, Stuttgart 1974, Sp. 1069 ff.; P. Meyer-Dohm, Konsumpolitik und Marktwirtschaft, in: E. Arndt u. a. (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1975, S. 237 ff.; G. Scherhorn u. a., Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik, Göttingen 1975; W. Kroeber-Riel, Kritik und Neuformulierung der Verbraucherpolitik auf verhaltenswissenschaftlicher Grundlage, in: Die Betriebswirtschaft 1977, S. 89 ff.; Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock, Grundlagen der Verbraucherpolitik, Reinbek 1977; Kuhlmann/Meyer-Dohm/Minte, Konsumpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 4, Stuttgart—Tübingen—Göttingen 1978, S. 528 ff.; eine anwendungsorientierte Gesamtdarstellung geben Martiny/Klein, Marktmacht und Manipulation, Frankfurt 1977.

und theoretischen Grundlagen läßt sich pointiert zu drei Problemgruppen zusammenfassen⁵⁾:

a) Den Akteuren der Konsumpolitik fehlt die eigene *Mitgliederbasis*. Diese „Fremdorganisation“ der Konsumpolitik ohne ausreichende Kommunikation zwischen handelnden Institutionen und Haushalten begründet die Gefahr unrealistischer und ungenügend legitimer *Zielbildung* auf der Grundlage eines realitätsfernen, der Wirtschaftstheorie entnommenen *Verbraucherbildes*.

b) Die Konsumpolitik ist, wie die Wirtschaftstheorie, zu stark auf das *Marktverhalten* der Konsumenten ausgerichtet. Sie vernachlässigt die Prozesse der Bedürfnisentwicklung und der Bedürfnisbefriedigung der Wirtschaftssubjekte als Konsumenten und in anderen sozialen Rollen. Das Potential einer über die reaktiven Möglichkeiten des Marktes hinausführenden *aktiven, frühzeitigen* Einflußnahme der Konsumenten auf den volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß wird nicht untersucht. Die nicht auf Märkten angebotenen *öffentlichen Konsumgüter* und die *Umweltschäden* (als „Ungüter“) werden zu wenig berücksichtigt.

c) Weitgehend als Konsequenz daraus ist die Wirksamkeit der Verbraucherinstitutionen gering bei dem Versuch, die Konsumenten mit ihrem Leistungsangebot anzusprechen, ihren Informationsgrad zu heben und ihr Verhalten zu beeinflussen. Darüber hinaus ergeben sich Verteilungswirkungen zugunsten der sozialen Mittel- und Oberschichten, die von dem vorhandenen konsumpolitischen Leistungsangebot relativ stärker Gebrauch machen. Schließlich ist die Durchsetzungsfähigkeit der Verbrauchervertretungen gegenüber dem Staat (als ihrem Geldgeber) und gegenüber den besser organisierten und finanziell weit überlegenen Produzenten unzureichend.

3. Lebensqualität als Rahmenziel

Für die Entwicklung arbeitsorientierter Problemlösungsstrategien im Rahmen einer am

⁵⁾ Die folgenden Kritikpunkte werden allerdings z. T. auch von den konsumpolitischen Akteuren selbst genannt; es fehlten aber bisher ausreichende Forschungskapazitäten und finanzielle Mittel zu ihrer Lösung. Ein konsumpolitischer Forschungsdruck mit der entsprechenden Mobilisierung öffentlicher Mittel war in der Zeit hoher Wachstumsraten und ausgesprochen optimistischer Beurteilungen der individuellen Konsumchancen auch nicht zu erwarten.

Ziel der Lebensqualität ausgerichteter Konsumpolitik werden im Teil II mit den Zusammenhängen zwischen Berufsarbeit und Konsumprozessen in Arbeitnehmerhaushalten einige Voraussetzungen geprüft. Dabei wird davon ausgegangen, daß der wirtschaftende Mensch zugleich Produzent und Konsument ist. Seine Bedürfnisse und Verhaltensweisen sind in den verschiedenen Lebensbereichen funktional miteinander verknüpft und beide Bereiche — Arbeit wie Konsum — besitzen im Rahmen seiner Leitvorstellung vom guten Leben Zielcharakter.

Als normatives Konzept steht der Eigenwert der Arbeit zwar im Schnittpunkt kontroverser Positionen — z. B. des protestantischen Arbeitsethos, hedonistischer Negierung oder der Marxschen Kategorien entfremdeter und nicht-entfremdeter Arbeit —, jedoch ist der Eigenwert der Arbeit nach empirisch überprüften Einstellungen Berufstätiger und z. T. auch Nicht-Berufstätiger eindeutiger: Mit der Berufsarbeit verbinden die meisten Menschen neben dem Einkommenserwerb (als indirektes Konsumziel) das Bedürfnis nach sozial sinnvoller Aktivität, nach sozialer Integration und Anerkennung, auch nach Verhaltensstabilität und der Begründung ihrer sozialen Identität⁶⁾.

Aus dem Zusammenhang der Lebensbereiche, den die eng zusammengehörenden Konzepte der Lebenslage, des Lebensstandards, des Lebensstils und der Lebensqualität zu beschreiben versuchen, kann weder auf einzelwirtschaftlicher noch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene ein harmonistisches, das Konfliktpotential zwischen Produzenten/Anbietern und Konsumenten/Nachfragern leugnendes Ziel- und Handlungskonzept abgeleitet werden. Diese Perspektive soll aber deutlich machen, daß die Erklärung des Konsumentenverhaltens und, darauf aufbauend, die Entwicklung konsumpolitischer Strategien ohne die Berücksichtigung der von der Arbeitswelt ausgehenden Wirkungen und der auf die Produzentenrolle gerichteten Ziele unvollständig bleibt.

Die aus einem zu engen ökonomischen Ansatz ableitbare individuelle und gesellschaftliche Verabsolutierung von Konsumzielen führt zu einer Polarisierung der Lebensberei-

⁶⁾ Vgl. R. L. Kahn, The Meaning of Work, in: Campbell/Converse (eds.), The Human Meaning of Social Change, New York 1972, S. 159 ff.; Morse/Weiss, The Function and Meaning of Work and the Job, in: American Sociological Review 1955, S. 191 ff.

che⁷⁾. Empirische Ergebnisse lassen erwarten, daß eine Auseinanderentwicklung der Lebensbereiche, der sozialen Rollen, auf individueller Ebene zu Unzufriedenheit und stärkeren psychischen Belastungen führt. Der Zusammenhang zwischen der ökonomischen Zielgröße „Einkommen“ und psychologisch begründbaren Zielvorstellungen⁸⁾ wird dann schwächer. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene kann die Verabsolutierung von Konsumzielen über das Anstreben maximaler Wachstumsraten des Güteroutputs mit den Problemen verschlechterter Umweltbedingungen und der Er-

schöpfung natürlicher Ressourcen verbunden werden⁹⁾.

Im Rahmen einer Wirtschaftspolitik, die sich als Reaktion darauf — u. a. unter Einbeziehung der Qualität des Arbeitslebens und der Umweltbedingungen — am Ziel der Lebensqualität orientiert, weitet sich der Ziel- und Einsatzbereich der Konsumpolitik entscheidend aus¹⁰⁾. Damit wird es notwendig, die Zusammenhänge des Lebensbereichs Konsum mit anderen Lebensbereichen, die bisher aus dieser Perspektive noch nicht erforscht sind, zu untersuchen.

II. Zum Zusammenhang von Arbeit und Konsum

Ansatzpunkte für die Bewußtmachung dieses Zusammenhangs bieten die vorwiegend in den USA durchgeführten Untersuchungen schichtspezifischen Konsumentenverhaltens; denn von den drei zentralen Kriterien der sozialen Schichtung: Einkommen, Berufsstatus und Bildungsniveau¹¹⁾, sind zwei unmittelbar und selbst das Bildungsniveau mittelbar auf die Arbeit bezogen.

Den direkten Bezug zu den subjektiven und objektiven Faktoren der Arbeitssituation stellt als zweiter Ansatzpunkt die multidisziplinäre Freizeitforschung her. Sie bietet sich für eine inhaltliche und methodische Einbeziehung in den Bereich der Konsumforschung

an, weil im Konsumhandeln stets „Frei“-Zeit verbraucht wird, ebenso Freizeithandeln ohne gleichzeitige Nutzung knapper Güter praktisch nicht denkbar ist, und die Zeit selbst ein knappes Gut ist¹²⁾. Bei den Ergebnissen dieser Forschungsrichtung sind die Grenzen ihrer Aussagekraft insbesondere durch methodische Schwächen bedingt: kleine, nicht repräsentative Samples, Querschnitts- statt Längsschnittsuntersuchungen, unzureichende Operationalisierungen der Fragestellung und unbefriedigende Erhebungsmethoden. Insgesamt besteht daher ein beträchtliches Forschungsdefizit im Bereich der Wechselwirkungen zwischen Arbeit, Konsum und Freizeit¹³⁾. Das vorliegende Material kann daher in erster Linie nur Probleme aufzeigen und zur Formulierung von Arbeitshypothesen für ein konsumpolitisches Forschungsprogramm dienen.

1. Idealtypische Modelle

Die zahlreichen, in der Literatur z. T. ohne weitere Begründung vorgeschlagenen Charakterisierungen der Beziehung zwischen der Berufsarbeit und der Nichtberufsarbeit, zu der auch das Konsumhandeln zählt, lassen sich in

⁷⁾ Von den drei Aussagen des Klassikers der liberalen Nationalökonomie, Adam Smith, die zur Begründung einer erweiterten konsumpolitischen Strategie herangezogen werden können: 1. dem normativen Primat des Konsuminteresses gegenüber den Produzenteninteressen, 2. der Notwendigkeit von Maßnahmen zum Schutz der Konsumenten, 3. der Probleme, die sich mit fortschreitender Arbeitsteilung und Rationalisierung des Produktionsprozesses aufgrund der Zusammenhänge zwischen Arbeits- und Nichtarbeitsverhalten (Konsum, Freizeit, staatsbürgerlicher Qualifikation) ergeben, ist lediglich die erste konsequent weiterentwickelt worden (vgl. A. Smith, *Der Wohlstand der Nationen*, übersetzt und hrsg. v. H. C. Recktenwald, München 1974, S. LXIII, 558, 661 ff.).

⁸⁾ Vgl. T. Scitovsky, *The Joyless Economy*, Oxford University Press 1976, deutsch: *Psychologie des Wohlstands*, Frankfurt—New York 1977.

⁹⁾ Zu den sich daraus ergebenden Verteilungsproblemen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern sowie zwischen den Generationen vgl. H. Minte, *Die Energiekrise*, in: *Im Gespräch*, Nr. 1—2/1974, S. 11 ff.

¹⁰⁾ Vgl. Kuhlmann/Meyer-Dohm/Minte, a. a. O., S. 529.

¹¹⁾ Vgl. Scheuch/Daheim, *Sozialprestige und soziale Schichtung*, in: Glass/König (Hrsg.), *Soziale Schichtung und soziale Mobilität*, Köln-Opladen, 1968³, S. 65 ff.

¹²⁾ Vgl. G. S. Becker, *A Theory of the Allocation of Time*, in: *Economic Journal* 1965, S. 493 ff.; S. B. Linder, *The Harried Leisure Class*, New York u. a. 1970 (deutsch: *Das Linder-Axiom oder Warum wir keine Zeit mehr haben*, Gütersloh—Wien 1971); A. E. Ott, *Der Zeitbegriff in der Wirtschaftstheorie*, in: E. Schneider (Hrsg.), *Wirtschaftskreislauf und Wirtschaftswachstum*, Tübingen 1966, S. 138.

¹³⁾ Vgl. ebenso R. Rock, *Zusammenhänge von Arbeit, Konsum, Freizeit*, in: B. Biervert u. a., *Verbrauchergerechte Verbraucherforschung und -politik. Pilotstudie zur Vorbereitung eines Schwerpunktvorhabens im Bereich anwendungsorientierter Sozialforschung*, Frankfurt 1977, S. 179.

ihrem Grundgedanken auf vier Modellvorstellungen zurückführen¹⁴⁾:

a) Das verbreitete *Kompensationsmodell* sieht den Zusammenhang beider Lebensbereiche in dem Versuch des Arbeitnehmers, seine in der Berufsarbeit erlebten Versagungen und Beeinträchtigungen in der Konsum-/Freizeit auszugleichen.

b) Das *Extensionsmodell* unterstellt eine Prägung des Verhaltens und seiner Voraussetzungen im Bereich der Berufsarbeit, die gleichsinnig auf den Konsum-/Freizeitbereich übertragen wird¹⁵⁾.

c) Das *Kongruenzmodell* (ebenso: auch Selektionsmodell) geht von Persönlichkeitsmerkmalen aus, die den einzelnen in der Berufsarbeit und in der Konsum-/Freizeit gleichartige Situationen aufsuchen und ähnliche Handlungsweisen anwenden lassen. An die Stelle der Kausalbeziehung zwischen beiden Bereichen, wie in a) und b), tritt die Annahme der Verhaltensabhängigkeit von gemeinsamen dritten Faktoren, die sowohl im Arbeits- wie im Konsumhandeln wirksam werden¹⁶⁾.

d) Im *Segmentationsmodell* wird schließlich ein kausaler Zusammenhang ebenso wie eine nicht nur zufällig bedingte Gleichartigkeit, Parallelität der Verhaltensweisen verneint. Dieser Ansatz entspricht der Annahme rein instrumentaler Arbeit als Voraussetzung zur Befriedigung beliebiger, nicht hinterfragter Konsumbedürfnisse¹⁷⁾.

¹⁴⁾ Vgl. etwa Großkurth/Volpert, Lohnarbeitspsychologie, Frankfurt 1975, S. 281 ff.; J. Habermas, Arbeit, Freizeit, Konsum, s'Gravenhage 1973, S. 63 ff.; H. W. Opaschowski, Pädagogik der Freizeit, Bad Heilbrunn 1976, S. 84 ff.; J. M. Shepard, A Status Recognition Model of Work-Leisure Relationships, in: Journal of Leisure Research, Nr. 6/1974, S. 61 ff.; E. u. H. Ulich, Über einige Zusammenhänge zwischen Arbeitsgestaltung und Freizeitverhalten, in: Leuenberger/Ruffmann (Hrsg.), Bürokratie, Bern u. a. 1977, S. 215 ff.

¹⁵⁾ Dies auch als Generalisation, Transfer, Verstärkung, Fortsetzung, Spill-over, Carry-over bezeichnet. Im Sinne dieses Modells sind etwa nach R. Dahrendorf, Industrie- und Betriebssoziologie, Berlin 1956, S. 110, „Prestige-Schichtung und Klassenstruktur, Verhaltensmuster und Einstellungen, das gesamte System von Wertintentionen und Wertrangordnungen industrieller Gesellschaften... in hohem Maße von der Industrie, vom einzelnen Industriebetrieb her geprägt“.

¹⁶⁾ Der Begriff „Kongruenz“ kann jedoch auch in einem weiter gefaßten, „Extension“ einschließenden Sinn verwendet werden.

¹⁷⁾ Dieses Modell wird insbesondere mit dem Typ des „neuen Arbeiters“ und der Verbürgerlichung der Arbeiter verbunden. Vgl. zur empirischen Relevanz K. H. Hörning (Hrsg.), Der „neue“ Arbeiter, Frankfurt 1971.

Als Problem bei der Verknüpfung dieser Modellannahmen mit den Ergebnissen der empirischen Forschung erweist sich, daß die Zuordnung einer ganz bestimmten Verhaltensweise in Abhängigkeit von der betrachteten Größe unterschiedlich sein kann. In einer normalen, komplexen Handlung können sich die verschiedenen Modelltypen vielfach überlagern. So läßt sich das Autobasteln in der Freizeit des Kraftfahrzeugmechanikers vom Inhalt her gesehen als Kongruenz, vom Autonomiegrad als Kompensation, vom Kompetenzgrad als Extension interpretieren.

Diese Modelle sind deshalb eher von heuristischem Wert. Es sind idealtypische Beziehungen herausgearbeitet worden, die in der Diskussion als Orientierungslinien dienen können.

2. Arbeitssituation, Schichtzugehörigkeit und Konsumhandeln

Konsumieren oder Konsumhandeln läßt sich als soziales Handeln unter Verwendung von knappen Gütern zum Zweck der unmittelbaren Bedürfnisbefriedigung von Endverbrauchern verstehen. Für den Konsumenten hängt das Ergebnis seines Konsumhandelns im wesentlichen von den folgenden Größen ab: Einkommen und private Güter, öffentliche Konsumgüter und Umwelt, Zeitbudget, Bedürfnisse, Entscheidungs- und Handlungsspielraum sowie Kompetenz.

Einkommen und private Güter

Eine wichtige, oft verabsolutierte Funktion der Arbeit ist die Erzielung von Einkommen als materielle Voraussetzung des Konsumhandelns. Die Tatsache eines Zusammenhanges zwischen dem qualitativen Niveau der Arbeit und der Höhe des für diese Arbeit gezahlten Einkommens erscheint damit zunächst selbstverständlich und unproblematisch.

Wenn aber der begrenzte Erklärungsgehalt des Leistungsprinzips für die Einkommensunterschiede gesellschaftlicher Gruppen akzeptiert wird¹⁸⁾, sollte erwartet werden, daß auch das Ausmaß, in dem die Arbeit als Belastung empfunden wird oder objektiv besonders belastend ist, Einfluß auf die Höhe des Einkommens hat. Einen entsprechenden Vorschlag

¹⁸⁾ Zur jüngeren Diskussion des Leistungsprinzips vgl. D. Piel, Ein Prinzip für den Papierkorb, und M. Jungblut, Ein Prinzip für die Praxis, in: Die Zeit v. 21. 11. 1975; G. Hartfield (Hrsg.), Das Leistungsprinzip, Opladen 1977.

hat kürzlich der Ökonomie-Nobelpreisträger (Tinbergen wieder vorgelegt¹⁹⁾). Gegenwärtig bedeutet aber der Einkommensrückstand der Berufsgruppe Arbeiter gegenüber Angestellten und Beamten ebenso wie — beim individuellen Vergleich — die hohe Korrelation des Einkommens mit subjektiven und objektiven Indikatoren des qualitativen Arbeitsniveaus²⁰⁾ darauf hin, daß wir von diesem Ziel noch weit entfernt sind.

Wenn eine unbefriedigende Arbeitssituation aber nicht über das Einkommen aufgewogen wird und das Einkommen zugleich den materiellen Rahmen der Konsummöglichkeiten absteckt, spricht aus dieser Sicht auch wenig für die Erklärung des Konsumhandelns auf der Grundlage des Kompensationsmodells.

Über die jeweilige aktuelle Kaufkraft hinaus ist die vorhandene Güterausstattung des Haushalts wichtig für die Handlungsmöglichkeiten seiner Mitglieder. Neben der laufenden Einkommensverteilung interessiert deshalb die Verteilung der Lebenseinkommen und der Vermögen. Schließlich ist auch die Struktur der Güterausstattung wichtig. Obwohl die amtliche Statistik alle Käufe von Haushalten als Konsumgüter ausweist, ist es ökonomisch sinnvoller, zwischen konsumtiven und investiven Haushaltsgütern zu unterscheiden. Investitionen sind nicht nur das eigene Haus, größere Bildungsausgaben oder die Einrichtung eines Arbeitszimmers, auch die Informationsmittel (Tagespresse), Transportmittel (Auto) und Lagerungsmöglichkeiten (Tiefkühltruhe), um günstige Einkaufschancen wahrzunehmen, oder kostensparende Küchengeräte gehören dazu.

Empirisch erfaßt werden in diesem Zusammenhang nur langlebige Gebrauchsgüter und Bildungsausgaben. Dabei zeigt sich selbst bei vergleichbarer Einkommenshöhe eine stärkere Konsumorientierung von Arbeitnehmerhaus-

halten, dagegen eine stärker investive Orientierung bei Angestellten und Beamten²¹⁾.

Öffentliche Konsumgüter und Umwelt

Schwächere soziale Schichten sehen sich in den vorwiegend von ihnen bewohnten Stadtteilen in der Regel auch einer vergleichsweise schlechten materiellen und sozialen Infrastruktur gegenüber. Das bedeutet, daß ihre Möglichkeiten zur Nutzung öffentlicher Konsumgüter geringer sind als in anderen Wohnlagen²²⁾.

Dies ist einerseits Reflex eines geringen Einkommens und damit der engen Grenzen möglicher Mietbelastung. Andererseits kann aber auch angenommen werden, daß öffentliche Verwaltungen als Anbieter öffentlicher Güter bei ihren Investitionsentscheidungen als Äquivalent für das privatwirtschaftliche Entscheidungskriterium der erwarteten monetären Nachfrage auch den erwarteten politischen Druck der Nachfrager nach öffentlichen Gütern verwenden und dabei eine schichtspezifische Differenzierung zugrunde legen.

Auch die Verbesserung der Umweltqualität und der Schutz vor Beeinträchtigungen stellen „öffentliche Konsumgüter“ dar. Ihre räumliche Verteilung benachteiligt deshalb oft ebenfalls sozial schwache Schichten. Erschwerend kommen die Neigung dieser Bevölkerungsgruppen zu hauszentriertem Freizeit-/Konsumverhalten und ihre oft geringen räumlichen Ausweichmöglichkeiten hinzu. Da Arbeiter häufig auch einer stark belastenden Arbeitsumwelt ausgesetzt sind, kann es hier zur Kumulation von Umweltschäden kommen²³⁾.

Konsumzeit

Die Konsumzeit hat in zweifacher Hinsicht Einfluß auf das Konsumhandeln: erstens unter chronometrischem (Zeitmengen-)Aspekt, zwei-

¹⁹⁾ J. Tinbergen, Einkommensverteilung, in: Soziale Welt 1976, S. 4 ff.; derselbe, Die soziale Frage in der Industriegesellschaft, in: FAZ v. 14. 9. 1976.

²⁰⁾ Zum Zusammenhang der subjektiven Arbeitszufriedenheit bzw. der objektivierbaren Größe Arbeitsqualität mit der Einkommenshöhe vgl. etwa Bruggemann/Großkurth/Ulich, Arbeitszufriedenheit, Bern—Stuttgart—Wien 1975, S. 76; Landy/Trumbo, Psychology of Work Behavior, Homewood 1976, S. 352 f.; B. Strümpel, Economic Well-Being as an Object of Social Measurement, in: derselbe (ed.), Subjective Elements of Well-Being, OECD, Paris 1974, S. 96.

²¹⁾ Vgl. K. H. Hörning, Sozialökonomische Schichtdifferenzierung und Konsumstandards, in: Specht/Wiswede (Hrsg.), Marketing-Soziologie, Berlin 1976, S. 128 f.

²²⁾ Vgl. H. Kohl, Freizeitpolitik, Frankfurt—Köln 1976, S. 50 ff.; M. Osterland u. a., Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD, Frankfurt 1973⁵, S. 184 ff.

²³⁾ Vgl. J. Jarre, Umweltbelastungen und ihre Verteilung auf soziale Schichten, Göttingen 1975.

tens unter chronologischem (Zeitordnungs-) Aspekt²⁴⁾.

Grundsätzlich ist die verbreitete Annahme einer im wirtschaftlichen Entwicklungsprozeß ständig angewachsenen Menge frei verfügbarer Zeit unzureichend belegt, sogar in kurzfristiger Perspektive sind die empirischen Ergebnisse uneinheitlich²⁵⁾. Arbeiter, Angestellte und Beamte der mittleren und unteren Stausebenen haben am stärksten von den Einschränkungen der Berufsarbeit profitiert, während Arbeitnehmer mit besonders niedrigem Berufsstatus und Einkommen, etwa ungelernete Arbeiter, aber auch Akademiker, Selbstständige, leitende Angestellte und Beamte vergleichsweise lange Arbeitszeiten aufweisen²⁶⁾, die zum Teil noch angewachsen sind, und dementsprechend über wenig Konsumzeit verfügen.

Unter *chronologischem* Aspekt stellen sich im *Tagesrhythmus* bei Schichtarbeit die größten Probleme. Die davon betroffene, unter Industriearbeitern in den sechziger und siebziger Jahren bereits gewachsene²⁷⁾, unter Angestellten (Verkehr, Dienstleistungen, Rechenzentren²⁸⁾) voraussichtlich wachsende Grup-

²⁴⁾ Vgl. B. Teriet, „Zeitsouveränität“ durch flexible Arbeitszeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/76, S. 3 ff.; derselbe, Neue Strukturen der Arbeitszeitverteilung, Göttingen 1976; A. u. J. Klemp, Arbeitszeitverteilung und Freizeitgestaltung, Göttingen 1976; H. Becker, Konsumfreiheit und die Zeitmengen- bzw. zeitlichen Plazierungsstrukturen des privaten Konsums, in: Hauswirtschaft und Wissenschaft 1976, S. 112 ff.

²⁵⁾ Vgl. R. Carter, The Myth of Increasing Non-Work vs. Work Activities, in: Social Problems 1970, S. 52 ff.; S. de Grazia, Of Time, Work, and Leisure, New York 1962; P. Henle, Leisure and the Long Workweek, in: Monthly Labor Review 1966, S. 721 ff.; H. Wilensky, Die Umverteilung von Freizeit und Arbeit, in: Scheuch/Meyersohn (Hrsg.), Soziologie der Freizeit, Köln 1972, S. 154 ff.

²⁶⁾ Vgl. Külp/Mueller, Alternative Verwendungsmöglichkeiten wachsender Freizeit, Göttingen 1973, S. 16 ff.; F. Höbermann, Zur Polarisierung von Arbeit und Freizeit, Göttingen 1975, S. 18 (auf der Grundlage der Emnid-Freizeituntersuchungen von 1969, 1971, 1972—73); Katona/Strümpel/Zahn, Zwei Wege zur Prosperität, Düsseldorf—Wien 1971, S. 163, 285.

²⁷⁾ Vgl. o. V., Nacht- und Sonntags- bzw. Feiertagsarbeit von Arbeitnehmern, in: Wirtschaft und Statistik, Nr. 1/1973, S. 25 ff.; P. Raane, Gewerkschaftliche Ansätze zur Veränderung der Arbeitszeit — Schlußfolgerungen aus einer Analyse von Materialien zur Arbeitszeit und Freizeit, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1974, S. 437.

²⁸⁾ Vgl. H. Kohl, a. a. O., S. 41, und R. Rock, a. a. O., S. 188.

pe leidet unter der mangelnden Verträglichkeit der Schichtarbeit

— mit der parallel zur Tag-Nacht-Folge relativ stabilen, die Konsumbedürfnisse mit prägenden Biorhythmik²⁹⁾,

— mit den Aktivitätszeiten der anderer Haushaltsmitglieder, mit denen sie Kauf- und Konsumaktivitäten abzustimmen hat,

— mit dem Öffnungsrhythmus von Geschäften, Behörden, Freizeiteinrichtungen.

Aus konsumpolitischer Perspektive kann aber auch eine ausgesprochen einheitlich festgelegte Arbeitszeit (z. B. Bürostunden und Ladenöffnungszeiten) zum Problem werden, gerade weil Arbeitnehmer zugleich Konsumenten sind.

Im *Jahresrhythmus* führt die Fixierung des Urlaubsblocks in großen Industriebetrieben und im Bildungssektor nicht nur zu Abstimmungsproblemen im Haushalt, sie ist in der Regel auch mit einer saisonalen Anspannung (Qualitätsverschlechterung, Preissteigerung) der betroffenen Konsumgütermärkte (z. B. Urlaubsreisen) verbunden.

Konsumbedürfnisse

Die Bedürfnisse bzw. Motive als Beweggründe des Handelns mit ihrer aktivierenden und dieses Handeln im Sinne ihrer Befriedigung lenkenden Wirkung sind besonders wichtig. Gegenüber den bisher genannten, eher objektiv meßbaren Größen bleiben sie vergleichsweise spekulativ; sie können nicht direkt gemessen werden, sondern nur etwa als Einstellungen zu gegebenen Objekten (Güter, Handlungen) erfragt oder aus dem Konsumhandeln rückgeschlossen werden.

Da die schichtspezifischen Unterschiede der Konsumstile bzw. -standards sich nicht durch Einkommensunterschiede erklären lassen, sollte eine konsumpolitische Bedürfnisforschung, die sich nicht auf das bloße Abfragen von Einstellungen und Bedarfen beschränkt, sondern sich als Ursachenforschung versteht³⁰⁾, nicht zuletzt bei den beruflichen Erfahrungen der Konsumenten ansetzen.

²⁹⁾ Vgl. M. Osterland u. a., a. a. O., S. 81; Herzog/Fischer, Auswirkungen von Arbeitsbedingungen auf das Freizeitverhalten, Frankfurt 1976, S. 49, 62.

³⁰⁾ Vgl. Czerwonka/Schöppe/Weckbach, Der aktive Konsument, Göttingen 1976, S. 169.

(Die vorhandenen, z. T. auf freizeittheoretischer³¹⁾ Grundlage aufbauenden Untersuchungen lassen einige allgemeine Schlüsse zu:

— Arbeitssituationen mit ihrem sehr unterschiedlichen Niveau der physischen und psychischen Belastung erfordern auch in unterschiedlichem Maße regeneratives Konsum-/Freizeitverhalten, das — für sich genommen

— aus der Perspektive des Konsumenten keinen Wert besitzen muß, weil es unter das reproduktionsnotwendige Existenzminimum fällt.

— Arbeitssituationen stellen in unterschiedlichem Ausmaß Anregungen bereit, die auf das Konsumhandeln übertragen werden und die aufgrund ihrer Ausrichtung auf differenziertes, aktives statt passives, rezeptives Verhalten im Bedürfnisbefriedigungsprozeß nach herrschenden Normen positiv bewertet werden.

— Anhaltender Streß in besonders stark fremdbestimmten Arbeitssituationen und anhaltende einseitige physische Beanspruchung führen dagegen zu einer Verarmung der Bedürfnisstruktur auch im Konsumbereich³²⁾.

Entscheidungs- und Handlungsspielraum

Entscheidungs- und Handlungsfreiheit der Konsumenten sind die zentralen Komponenten des ordnungspolitischen Leitbildes der Konsumfreiheit³³⁾. Aus konsumpolitischer Sicht sollen sie gegen Versuche der Anbieterseite geschützt werden, sie durch einen zu massiven Einsatz des Marketinginstrumentariums mit dem Ziel der Absatzerhöhung einzuschränken. Dabei hat sich die Marketingforschung und -praxis im Gegensatz zur Verbraucherpolitik schon früh mit der Frage einer geeigneten Marktsegmentierung nach sozialökonomischen Kriterien und den daraus

³¹⁾ Vgl. zusammenfassend: J. Habermas, a. a. O.; D. Kramer, Freizeit und Reproduktion der Arbeitskraft, Köln 1975; H. Lüdtkke, Freizeit in der Industriegesellschaft, Opladen 1975; E. K. Scheuch, Soziologie der Freizeit, in: R. König (Hrsg.), Handbuch der empirischen Sozialforschung, Bd. 2, Stuttgart 1969, S. 735 ff.

³²⁾ Vgl. M. Osterland, Innerbetriebliche Arbeitssituation und außerbetriebliche Lebensweise von Industriearbeitern, in: derselbe (Hrsg.), Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential, Frankfurt—Köln 1975, S. 180 f., dazu auch derselbe u. a., a. a. O., S. 78 ff., sowie Großkurth/Volpert, a. a. O., S. 282 f.

³³⁾ Vgl. P. Meyer-Dohm, Sozialökonomische Aspekte der Konsumfreiheit, Freiburg 1965; G. Scherhorn u. a., a. a. O., S. 33 ff.

erwachsenen absatzstrategischen Möglichkeiten befaßt³⁴⁾.

So lassen sich ausgesprochen aggressive Verkaufsmethoden (z. B. Vertreterverkauf, privates Kleinkreditgewerbe), die auf die Verhaltensunsicherheit von Unterschichtskonsumenten abstellen³⁵⁾, nur bedingt durch gesetzliche Maßnahmen verhindern. Solange autoritäre Strukturen in den wichtigsten Sozialisationsbereichen, insbesondere im Beruf, stets wieder stabilisiert werden, kann es der Konsumpolitik mit ihren begrenzten Mitteln nicht gelingen, den gleichen Personen ein selbstbewußteres Auftreten beim Kaufverhalten zu vermitteln. Außerdem spiegelt der Entscheidungs- und Handlungsspielraum die Beschränkungen bei den anderen Einflußgrößen auf das Konsumhandeln wider, z. B. zu geringe Konsumzeit für die Information, Planung, Auswahl und Beschaffung; unzureichende Ausstattung mit Transportmitteln, Lagerungs-, Weiterverarbeitungs-, Zubereitungsmöglichkeiten³⁶⁾; unbefriedigendes Angebot öffentlicher Konsumgüter in vertretbarer Entfernung.

Erweitern läßt sich der Spielraum dagegen durch eine flexiblere Aufteilung der Konsum- und Arbeitszeit (insbesondere in selbständigen und akademischen Berufen) und eine flexiblere Einkommensverwendung durch die Inanspruchnahme des Kreditmarktes (die u. a. von der Einkommenshöhe und -form, der Sicherheit und dem Status des Arbeitsplatzes abhängig ist).

Konsumkompetenz

Unter Konsumkompetenz kann die Fähigkeit verstanden werden, die vorhandenen Ressour-

³⁴⁾ In den sozial auffälliger geschichteten USA hat dieses Problem weit stärkere Beachtung gefunden; vgl. die Beiträge in Aaker/Day (eds.), Consumerism, New York—London 1971, Teil 5 (Discrimination Between Segments), S. 337 ff.; N. Kangun (ed.), Society and Marketing, New York u. a. 1972, Teil 3 (Marketing and the Disadvantaged Consumer), S. 208 ff.

³⁵⁾ Vgl. D. Caplovitz, The Poor Pay More, New York u. a. 1963; Studiengruppe für Sozialforschung, Verbraucherverhalten und Verbrauchersituation einkommensschwacher Gruppen in München, München 1974, S. 14 ff. Dies ist ganz besonders auch ein Problem älterer Konsumenten. Vgl. G. Naegele, Konsumverhalten sozial schwacher älterer Menschen, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, Köln 1977.

³⁶⁾ Vgl. Studiengruppe für Sozialforschung, a. a. O., S. 29 ff., 38 ff.; R. Werner, Der Einfluß des Standortes auf die Versorgung der Haushalte, München 1970, S. 29 ff.

cen effizient zur Realisierung des Anspruchsniveaus einzusetzen³⁷⁾). Konsumkompetenz stellt natürlich nur einen Aspekt allgemeiner Entscheidungs- und Handlungskompetenz dar, so daß zur Formulierung von Arbeitshypothesen für die konsumpolitische Forschung auf die kaum noch zu überblickende soziologische und pädagogische Sozialisationsliteratur zurückgegriffen werden kann.

Vorweg muß kritisiert werden, daß die ökonomische Diskussion stets auf die Bestimmung von Optimalsituationen und optimalen Handlungsweisen ausgerichtet ist. Dabei wird eine selbstverständliche Minimalbedingung effizienten Konsumhandelns nicht mehr erfaßt: die durch berufliche Überforderung gefährdete physische und psychische Gesundheit der Arbeitnehmer³⁸⁾. Entsprechende Auswirkungen können für die als Streß erlebte Arbeitssituation, für bestimmte dauernde Arbeitsbelastungen³⁹⁾ sowie im Vergleich zwischen den Gruppen der Arbeiter und Angestellten belegt werden⁴⁰⁾. Wenn berufliche Überforderung schon zu gesundheitlichen Schäden geführt hat, ist die Hoffnung auf Kompensationsmöglichkeiten im Konsumhandeln von vornherein illusorisch.

³⁷⁾ D. h. zugleich, den vorhandenen Entscheidungs- und Handlungsspielraum optimal zu nutzen. Vgl. auch das Konzept der problematischen und assertorischen Freiheit in der Freizeit (R. Dahrendorf, Reflexionen über Freiheit und Gleichheit, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1959, S. 61) bzw. im Konsumhandeln (P. Meyer-Dohm, Konsumfreiheit, a. a. O., S. 27 f.).

³⁸⁾ Vgl. zusammenfassend für die USA: Work in America, Cambridge—London 1973 (deutsche Taschenbuchausgabe: Die 8 Stunden am Tag, hrsg. von E. Pieroth, München 1974), S. 76 ff.; J. S. House, Using Health Criteria in a System of Indicators of the Quality of Employment, in: Biderman/Drury (eds.), Measuring Work Quality for Social Reporting, New York u. a. 1976, S. 63 ff. Für die Bundesrepublik Deutschland Mergner/Osterland/Pelte, Arbeitsbedingungen im Wandel, Göttingen 1975, S. 62 ff.

³⁹⁾ Vgl. zu psychischen Beeinträchtigungen: A. Kornhauser, Mental Health of the Industrial Worker, New York u. a. 1965; Langner/Michael, Life Stress and Mental Health, New York 1963. Zu physischen Beeinträchtigungen vgl. insbesondere die bei Mergner/Osterland/Pelte, a. a. O., S. 65 ff., zusammengefaßten Untersuchungen aus der deutschen Eisen- und Stahl- sowie Bergbauindustrie.

⁴⁰⁾ Die Statistik der deutschen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten zeigt, daß zu Anfang der siebziger Jahre (vor der Einführung der flexiblen Altersgrenze) die Mehrheit der Zugänge zur Rentenversicherung der Arbeiter nicht aus Altersgründen, sondern wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit erfolgte.

Unter dem Gesichtspunkt der *allgemeinen Entscheidungs- und Handlungskompetenz* der Haushaltsmitglieder hat die Arbeitssituation wahrscheinlich einen entscheidenden Einfluß auf die Persönlichkeitsbildung⁴¹⁾; dieser direkte Einfluß wird noch durch Effekte der Ausbildungsvoraussetzungen⁴²⁾ und durch schichtspezifische Sozialisationsprozesse⁴³⁾ außerhalb der Arbeit verstärkt.

Die unter dieser komplexen Fragestellung besonders schwierige und aufwendige empirische Forschung konnte bereits früh zeigen, daß der Abbau intellektueller Leistungsfähigkeit bei geringer geistiger Beanspruchung im Beruf früher beginnt und schneller verläuft⁴⁴⁾. Nachweise eines positiven Einflusses der beruflichen Tätigkeit auf die geistige Leistungsfähigkeit Erwachsener sind spärlicher⁴⁵⁾. Dabei wird über das Training vorhandener Fähigkeiten hinaus der Arbeitsprozeß als Lernprozeß⁴⁶⁾ für die Erweiterung vorhandener und den Erwerb neuer Qualifikationen aufgefaßt⁴⁷⁾.

Dagegen ist unter dem Aspekt des *sozialen Lernens* relativ gut belegt, daß Arbeitssituationen, in denen der Handlungsspielraum durch räumliche, zeitliche und funktionale Zwänge eingeschränkt wird und die Chance zur Selbstbestimmung fehlt, auch die Kompetenz zur Beherrschung von Konsum-/Freizeitprozessen reduzieren⁴⁸⁾.

⁴¹⁾ Vgl. die bei W. Lempert, Untersuchungen zum Sozialisationspotential gesellschaftlicher Arbeit, Berlin 1977, und bei E. u. H. Ulich, a. a. O., S. 210 ff., genannte Literatur.

⁴²⁾ Vgl. W. Hacker, Zu Wechselbeziehungen zwischen Arbeitsbedingungen und der Persönlichkeitsentwicklung, in: Pädagogik 1976, Beiheft 1, S. 28 ff.

⁴³⁾ Vgl. den Überblick bei K. Hurrelmann (Hrsg.), Sozialisation und Lebenslauf, Reinbek 1976.

⁴⁴⁾ Vgl. W. A. Owens, Age and Mental Abilities, in: Journal of Educational Psychology 1966, S. 311 ff.

⁴⁵⁾ Vgl. aber R. Schleicher, Die Intelligenzleistung Erwachsener in Abhängigkeit vom Niveau der beruflichen Tätigkeit, in: Probleme und Ergebnisse der Psychologie, Bd. 44, 1973, S. 25 ff.

⁴⁶⁾ Vgl. W. Fricke, Arbeitsorganisation und Qualifikation, Bonn-Bad Godesberg 1975, dazu W. Lempert, Industriearbeit als Lernprozeß?, in: Soziale Welt 1977, S. 306 ff., und G. Lenhardt, Selbstbestimmung durch sozialwissenschaftliche Experimente?, in: Soziale Welt 1977, S. 328 ff.

⁴⁷⁾ Das gilt auch für den in der „Disuse-Hypothese“ noch auf den Arbeitsprozeß allein beschränkten Vorwurf einer Vergeudung dieses Lernpotentials, wenngleich Transfereffekte in den Freizeit- und Konsumbereich noch nicht untersucht wurden, vgl. E. u. H. Ulich, a. a. O., S. 211 f.

⁴⁸⁾ Vgl. M. Meissner, The Long Arm of the Job, in: Industrial Relations 1971, S. 239 ff.

Diese Fähigkeit zur Kommunikation, Koordination und zielbewußter Aktivität bezieht sich auch auf den ökonomischen Aspekt des Freizeitverhaltens und ist besonders wichtig für das *Marktverhalten* der Konsumenten. Es überrascht deshalb nicht, daß Untersuchungen des Kaufverhaltens ineffizientes Vorgehen für untere Schichten generell belegen. Dabei wird im Informationsverhalten die Bevorzugung persönlicher Information durch Bekannte und sogar durch Verkäufer gegenüber der unpersönlichen, über Medien vermittelten Verbraucherinformation deutlich. Impulsive, verkürzte Entscheidungsverfahren sind besonders häufig; das „Wo“ und „Was“ des Kaufens wird stark durch das Bedürfnis beeinflusst, Unsicherheit in der Käuferrolle zu reduzieren⁴⁹⁾.

Geringe Effizienz kennzeichnet auch das Verhalten gegenüber den Anbietern *öffentlicher Güter*. Hier zeigt sich etwa die mangelnde Transparenz der Rechtslage und der Strukturen von Verwaltungsvorgängen⁵⁰⁾, das geringe kommunalpolitische und allgemeinpolitische Interesse⁵¹⁾, die schwache politische Beteiligung⁵²⁾ von Arbeitern. Ein Zusammenhang besteht auch zwischen restriktiver Arbeitssituation und mangelnder sozialer Integration und Partizipation im Wohnviertel⁵³⁾, die für das Verhältnis zu den nichtstaatlichen Anbietern öffentlicher Güter (Kirchen, Vereine usw.) wichtig sind.

Bei den einzelnen, das Konsumhandeln beeinflussenden Größen zeigt sich das gleiche Bild. Der Zusammenhang zwischen der spezifischen Fähigkeit der *Einkommensdisposition* und entsprechenden beruflichen Erfahrungen — oder ihrem Fehlen — ist offensichtlich. Au-

Berdem lassen sich schichtspezifische, auf berufliche Erfahrungen rückführbare Einflüsse auf die Wahl zwischen Konsumieren und Sparen zeigen⁵⁴⁾.

In historischer Perspektive wird die Fähigkeit zur *Zeitdisposition* durch die sinkende Zeitautonomie in der Arbeitssituation tendenziell verlernt. Dazu kommt der ungünstige Verteilungseffekt, daß gerade die Freizeit von Berufsgruppen mit niedriger Zeitautonomie am stärksten gewachsen ist⁵⁵⁾.

Die Fähigkeit zur *Bedürfnisdisposition*, zur Selbststeuerung, setzt als wichtigen Teil der Konsumenteninformation die *Bedürfnistransparenz* voraus⁵⁶⁾, etwa die Kenntnis von Zusammenhängen zwischen der Arbeitssituation und Konsumbedürfnissen. Dazu muß der Wille und die Fähigkeit zur Selbstkontrolle kommen, wobei sich empirisch der Zusammenhang zwischen dem Autonomiegrad der Arbeitssituation und einer positiven Einstellung gegenüber Selbstkontrolle belegen läßt⁵⁷⁾.

Kreativität, Produktivität und Aktivität im Freizeitverhalten, mit denen die Selbstkontrolle zur Selbststeuerungsfähigkeit ausgeweitet wird, sind ebenfalls mit der Autonomie und Komplexität der Berufssituation verbunden⁵⁸⁾.

Schließlich ist die Fähigkeit zur *Bedürfnis- und Bedarfsdisposition* davon abhängig, in welchem Maße sich der Konsument vor einer Steuerung durch die Anbieterseite schützen kann. Es erscheint plausibel, daß eine bewußte Sensibilisierung gegenüber Außensteuerung, erst recht natürlich Partizipationserfahrungen in dem als wichtig empfundenen Arbeitsbereich, auch auf andere Lebensbereiche übertragen werden. Auf Management-Ebene ergeben sich dagegen durch den Arbeitsprozeß selbst Möglichkeiten entsprechender Lernef-

⁴⁹⁾ Vgl. W. Kroeber-Riel, *Konsumentenverhalten*, München 1975, S. 336 ff., und G. Wiswede, *Soziologie des Verbraucherverhaltens*, Stuttgart 1972, S. 149.

⁵⁰⁾ Vgl. G. Himmelmann, *Arbeitsorientierte Arbeitslehre*, Opladen 1977, S. 141.

⁵¹⁾ Vgl. R. Ermrich (Hrsg.), *Basisdaten. Zahlen zur sozio-ökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 589 (auf der Grundlage von Infratest-Daten 1972), und H. Kohl, a. a. O., S. 58 (auf der Grundlage von Infas-Daten 1973).

⁵²⁾ Zum berufsspezifischen Organisationsgrad in Parteien 1968 vgl. H. W. Schmollinger, *Abhängig Beschäftigte in Parteien der Bundesrepublik*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1974, S. 76. Zur berufsspezifischen Bereitschaft, in Bürgerinitiativen mitzuwirken, vgl. R. Ermrich, a. a. O., S. 595. In Bürgerinitiativen ist der Anteil Freiberuflicher besonders hoch, vgl. H. Kohl, a. a. O., S. 61.

⁵³⁾ Vgl. M. Meissner, a. a. O., S. 239 ff.

⁵⁴⁾ Vgl. W. Berger, *Lernprozesse in der Wirtschaftstheorie*, Berlin 1970, S. 58 ff., und G. Carlsson, *Ökonomische Ungleichheit und Lebenschancen*, in: Glass/König, (Hrsg.), a. a. O., S. 191.

⁵⁵⁾ Vgl. H. Wilensky, a. a. O., S. 177.

⁵⁶⁾ Vgl. H. Raffée, *Konsumenteninformation*, in: *Handwörterbuch der Absatzwirtschaft*, Stuttgart 1974, Sp. 1014.

⁵⁷⁾ Vgl. Pearlin/Kohn, *Social Class, Occupation, and Parental Values: A Cross-National Study*, in: *American Sociological Review* 1966, S. 473; A. S. Tannenbaum, *Personality Change as a Result of an Experimental Change of Environmental Conditions*, in: *Journal of Abnormal and Social Psychology* 1957, S. 405 f.

⁵⁸⁾ Vgl. C. Argyris, *The Individual and Organization: An Empirical Test*, in: *Administrative Science Quarterly*, Nr. 4/1959, S. 145 ff.

fekte: einmal durch Kenntnisse der Produktionsbedingungen von Marketingmaßnahmen, dann durch die Beteiligung an betrieblichen Beschaffungsentscheidungen.

3. Fazit

Auch bei zurückhaltender Interpretation dieses Materials sind einige gängige Vorstellungen in ihrer generellen Form nicht mehr haltbar: z. B. die Annahme, daß wenig persönlichkeitsfördernde und qualitativ nicht befriedigende, aber relativ gut bezahlte Arbeit zu einer Aufhebung gesellschaftlicher Schichtunterschiede führt, weil sich das qualitative Niveau des Konsumhandelns ungeachtet ganz unterschiedlicher Berufserfahrungen angleicht und der Berufsstatus seine eigenständige Bedeutung als Kriterium sozialer Differenzierung verliert, scheint illusorisch.

Auch die These, nach Dienstschluß könne kompensatorisch aufgeholt werden, was während der Arbeitszeit an Versagungen grundlegender Bedürfnisse erfahren wurde, und man könne dem „Berufsmenschen“, der sich auf eine befriedigende Arbeit konzentriert und für das Konsumhandeln wenig Ressourcen mobilisiert, den „Freizeit- und Konsummen-

schen“ gegenüberstellen, der die Nachteile einer restriktiven, unbefriedigenden Berufssituation durch besonders anspruchsvolles und befriedigendes Konsumhandeln ausgleicht, scheidet häufig nicht nur an der Verteilung der finanziellen, materiellen und zeitlichen Ressourcen und Handlungsspielräume, sondern noch deutlicher an der Verarmung der Bedürfnisse, Erwartungen und Kompetenzen in Arbeitssituationen, die keine persönlichkeitsfördernden Elemente enthalten.

Eine allgemeine Beurteilung des Zusammenhangs von Arbeit und Konsum wird sich deshalb am Extensions- und Kongruenzmodell orientieren müssen, ohne auf der vorhandenen empirischen Grundlage klar zwischen ihnen unterscheiden zu können⁵⁹⁾.

Natürlich können vom Freizeit- und Konsumbereich auch autonome Sozialisationswirkungen ausgehen. Das ist ein traditioneller Ansatzpunkt der Konsumpolitik und wegen möglicher Auswirkungen der Freizeiterfahrungen auf das Arbeitshandeln eines der Motive für das umfangreiche betriebliche Angebot an Freizeitaktivitäten⁶⁰⁾. Die grundsätzliche Interdependenz beider Bereiche ist aber heute noch sehr ungleichgewichtig.

III. Konsequenzen für die Verbraucherpolitik

Für die konsumpolitische Forschung ergibt sich angesichts dieser Probleme nachdrücklich die Notwendigkeit eigener Arbeit auf dem Gebiet der Zusammenhänge von Arbeit und Konsum. So hilfreich die Übertragung von Ergebnissen aus anderen Bereichen sein kann — und hier sind insbesondere im Rahmen des Forschungsprogramms „Humanisierung des Arbeitslebens“ beim Bundesministerium für Forschung und Technologie noch Erkenntnisfortschritte zu erwarten —, so kann

⁵⁹⁾ Vgl. insbesondere die empirischen Arbeiten von Kohn, Pearlin und Schooler in den zusammenfassenden Darstellungen M. L. Kohn, *Class and Conformity*, Homewood 1969 (zur methodischen Kritik und einer weiterführenden Forschungsskizze Abrahams/Sommerkorn, *Arbeitswelt, Familienstruktur und Sozialisation*, in: Hurrelmann (Hrsg.), a. a. O., S. 77 ff.; auch M. Osterland u. a., a. a. O., S. 202 ff.), L. I. Pearlin, *Class Context and Family Relations*, Boston u. a. 1974, sowie die neueren Ergebnisse von Kohn/Schooler: *Follow-up Survey on Occupational Conditions and Psychological Functioning*, Bethesda 1974, und: *The Reciprocal Effects of the Substantive Complexity of Work and Intellectual Flexibility: A Longitudinal Assessment*, Bethesda 1977 zur Integration beider Modelle.

doch nicht angenommen werden, daß spezifisch konsumpolitische Fragestellungen in der arbeitswissenschaftlichen Diskussion eine Rolle spielen, wenn sie nicht aktiv von Konsumforschern und Konsumpolitikern in die Diskussion eingebracht werden.

Für die Konsumpolitik stehen im Hinblick auf die Zusammenhänge von Arbeit und Konsum vier Strategien zur Verfügung:

a) Konsumpolitik, die sich ausschließlich darauf beschränkt, ein öffentliches Dienstleistungsangebot (etwa allg. Beratung, Information, Rechtsschutz) bereitzustellen und abzuwarten, wieweit es von den Konsumenten in Anspruch genommen wird, steht im Prinzip vor den gleichen Problemen schichtspezifischer Nutzung wie das übrige öffentliche Güterangebot. Diese konsumpolitischen Maßnahmen nützen in erster Linie nur den kompetenten Konsumenten und verstärken eher eine

⁶⁰⁾ Vgl. R.-U. Sprenger, *Betriebliche Freizeithilfen für die Arbeitnehmer*, ifo-Schnelldienst, Nr. 12/1973, S. 7 ff.

vorhandene Ungleichheit der Konsumhandlungsmöglichkeiten.

b) Berufs- und schichtspezifische konsumpolitische Maßnahmen berücksichtigen hingegen die diskutierten Zusammenhänge. Im gegenwärtigen Entwicklungsstadium der Konsumpolitik liegt die besondere Chance zielgruppenspezifischer Arbeit darin, beim Verbraucher Problembewußtsein und Aufnahmebereitschaft für konsumpolitische Information und Beratung zu wecken. Auf dieser Grundlage kann eine direkte Ansprache, z. B. in Gewerkschaften, im Unternehmen, im Stadtteil oder eine auf die jeweilige Rezipientengruppe gut abgestimmte Medienstrategie dann auch langfristig effizient sein.

c) Bei kompensatorischen Strategien der Konsumpolitik wird die mit der Zielgruppenarbeit angestrebte Effizienz um das sozialpolitische Ausgleichsziel ergänzt. Es bleibt dann zu prüfen, ob es volkswirtschaftlich sinnvoll ist und nicht zu einer Sisypusarbeit wird, im Produktionsbereich verursachte Probleme bei den gleichen Personen in ihrer Konsumentenrolle lösen zu wollen. Wo kompensatorische Strategien, die nicht nur auf materielle und zeitliche Voraussetzungen des Konsumhandelns, sondern auf Persönlichkeitsdimensionen des Konsumenten zielen, dennoch erfolgreich sind, bieten sie andererseits die Chance, neue Bedürfnisse und Handlungsformen in den Arbeitsbereich zu übertragen.

d) Konsequenterweise auf eine ursachengerechte Lösung der diskutierten Probleme ist eine integrative konsumpolitische Strategie ausgerichtet, die nicht nur — reaktiv — darauf beschränkt ist, am Symptom unbefriedigenden Konsumhandelns zu kurieren, sondern aktiv auf die Beseitigung seiner Ursachen und auf die Förderung auch aus der Konsumperspektive sinnvoller Entwicklungspotentiale im Produktionsbereich hinwirkt⁶¹⁾. Wenn sich einige

⁶¹⁾ Die Überlegung, ob dies noch zu Recht unter den Begriff „Konsumpolitik“ fällt, wäre müßig, wenn sie nicht mit der konkreten Befürchtung verbunden wäre, daß Fragestellungen, die zwischen den traditionellen Ressorts, Sparten und Forschungsgebieten angesiedelt sind, in Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft vernachlässigt werden.

dabei verfolgte Ziele z. T. mit Zielen decken, die auch direkt in der Diskussion um die Humanisierung der Arbeit vertreten werden, bestätigt das erneut den engen Zusammenhang zwischen beiden Lebensbereichen der Arbeitnehmer. Der mögliche Beitrag dieser Konsumpolitik zur Humanisierungsdebatte liegt u. a. darin, in einen Politikbereich, in dem „ökonomische“ Argumentationsmuster besonderes Gewicht haben, diese zugunsten von Arbeitsinteressen einbringen zu können; denn wenn die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs und der Marktwirtschaft aktives kompetentes Handeln der Konsumenten erfordert⁶²⁾, kann das tägliche Training im Verlernen dieses Handlungsmusters nicht volkswirtschaftlich sinnvoll sein.

Der mögliche Beitrag einer Reflexion der Zusammenhänge von Arbeit und Konsum zur Lösung der skizzierten Probleme läßt sich auf alle drei Problemgruppen beziehen. Ein empirisch stärker fundiertes Verbraucherbild und eine auf realistische Dimensionen reduzierte Perspektive sind notwendige Bestandteile zielgruppenorientierter, kompensatorischer oder integrierter Strategien. Wenn die Konsumpolitik über diese Strategien bei allen Bevölkerungsgruppen Resonanz findet und Mobilisierungseffekte erzielt, wird auch der Versuch einer Öffnung der bestehenden „Fremdorganisation“ für Einzelmitglieder möglich. Dabei entfielen dann die gegenwärtige Befürchtung einer einseitigen Mittelschichtorientierung. In dem Maße einer möglichen Selbstorganisation verlieren dann auch die Kritikpunkte geringer Legitimation, elitärer Zielbildung oder finanzieller Abhängigkeit vom Staat ebenso an Gewicht wie das Urteil ihrer mangelnden Durchsetzungsfähigkeit am Markt, gegenüber Verbänden und politischen Organisationen, im legislativen Prozeß sowie gegenüber dem Staat als Anbieter.

⁶²⁾ Vgl. die klassische Darstellung des dynamischen Wettbewerbsmodells bei J. M. Clark, *Competition as a Dynamic Process*, Washington 1961, S. 466 f., sowie A. O. Hirschman, *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen 1974.

Privater Konsum als öffentliche Aufgabe

Das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik und seine praktisch-politischen Folgen

I. Der Ist-Zustand der Verbraucherpolitik

Auf das Thema „Verbraucherpolitik“ kommen die wenigsten Menschen von allein. Zwar sind alle Erwachsenen als Verbraucher vom Geschehen des Marktes unmittelbar betroffen — und die meisten wissen dies auch —, aber aus diesem Betroffensein theoretische oder praktische Konsequenzen zu ziehen, erscheint nur wenigen erforderlich oder sinnvoll.

Diese Beobachtung allein ist bereits des Bemerkens wert; denn man fragt sich unwillkürlich: Woran liegt es eigentlich, daß die Menschen als Konsumenten ihre Konsumentenrolle so wenig reflektieren? Welche Mechanismen der Sozialisation walten, die zwar die Stellung des Menschen am Arbeitsplatz oder die vermeintliche oder tatsächliche Unterlegenheit von Frauen in bestimmten Berufen in Frage stellen und daraus politisches Engagement erwachsen lassen, nicht aber die Position des Konsumenten in der Marktwirtschaft?

Solche Fragen sind insbesondere dann berechtigt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die sozialistische Bewegung, besonders in England und Deutschland, schon in der Frühzeit praktische Folgerungen aus ihnen gezogen hatte. Diese sind in Deutschland seit dem Zweiten Weltkrieg mehr und mehr in Vergessenheit geraten und von der Entwicklung der Marktwirtschaft überrollt worden, ohne daß sie — wie etwa bei den Konsumgenossenschaften zu beobachten — theoretisch wie praktisch die Tradition der Arbeiterbewegung fortzusetzen vermocht hätten. In England und Skandinavien ist das noch anders.

Der Mangel an politischem Engagement auf diesem Feld mag vor allem daran liegen, daß die Mehrzahl der Menschen den Konsum als ihre Privatangelegenheit ansieht. Die meisten Menschen empfinden sich in drei Lebensbereichen als — gewissermaßen von Natur aus — kompetent und souverän: wie sie ihre Kinder

erziehen, wie sie ihr Geld ausgeben und wie sie ihre freie Zeit verbringen. Nur ungern ist der einzelne in diesen drei Bereichen bereit, sein Verhalten zu ändern: Er ist fest davon überzeugt, daß er es auf seine Weise richtig macht. Nur wenige erwerben bereits durch ihre eigene Erziehung ein Problembewußtsein auf diesen Gebieten; die meisten sind erst dann einsichts- und lernfähig, wenn ihre Kinder in der Schule Schwierigkeiten haben, wenn das Geld nicht reicht, wenn sich der Kauf einer bestimmten Ware als „Reinfall“ erwiesen hat, oder wenn die Freizeit weder Erholung noch Spaß bedeutet.

Das fehlende kritische Bewußtsein mag insbesondere daher rühren, daß das Verbraucher- und Freizeitverhalten in der Wissenschaft noch viel zu wenig Beachtung gefunden hat. Weder das Verbraucherverhalten generell, noch Spezialaspekte, wie etwa die Abhängigkeit der Verbraucher von den Markt- und Absatzstrategien der Hersteller und Anbieter, wurden eingehender Untersuchungen gewürdigt. Der weitgehende Mangel an theoretischer Vorarbeit bringt es mit sich, daß Konsum und Freizeit bei Lehrern, Journalisten, Politikern und anderen Multiplikatoren weitgehend unproblematisch erscheinen. Wovon soll man schließlich schreiben oder berichten, wenn man zwar kritische Beobachtungen macht, aber nur selten den Weg in eine „bessere Zukunft“ angeben kann?

1. Das Erzeugerinteresse hat Vorrang

Weil von der Seite der Betroffenen her so offenkundig der ‚Problemdruck‘ ausbleibt bzw. aus vielfältigen Gründen nicht stark genug ist und sich Mißbilligung mehr oder minder nur an Einzelbeispielen äußert — etwa den Kosten des Agrarmarktes, den Vertriebsmethoden der Versicherungswirtschaft oder den

bieter sich zum Nutzen der Verbraucher durch günstigere Preise, bessere Qualität, größere Auswahl an verschiedenen Produkten oder auch durch besondere zusätzliche Dienstleistungen zu übertreffen suchen.

Demgegenüber sind die Anbieter daran interessiert, Konkurrenz möglichst auszuschalten oder sich durch Absprachen, Kartelle und Marktordnungen über bestimmte Märkte oder Marktanteile zu einigen. Eingeschränkter oder gar fehlender Wettbewerb ermöglicht ihnen sicheren Absatz und höhere Gewinne.

Auch bei Entscheidungen über Investition und Produktion besteht zwischen den Verbrauchern und den Produzenten ein Interessengegensatz: Die Verbraucher, deren Einflußmöglichkeiten sich darauf beschränken, die angebotenen Güter zu kaufen oder auf sie zu verzichten, sind an einer stärkeren Einflußnahme und Mitbestimmung bei den Investitions- und Produktionsentscheidungen interessiert. Die Produzenten und der Handel haben aufgrund ihrer Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel und das eingesetzte Kapital die Freiheit des Planens und aktiven Handelns. Diese Entscheidungsfreiheit wird durch Konzentration, durch technische Entwicklung und vielfältige staatliche Förderung wie Steuervorteile, Kredite und Bürgschaften verstärkt und gesichert. Die Produzenten und Anbieter verteidigen diese Machtposition und geben den Verbraucherinteressen freiwillig nicht nach.

Die Interessen der Verbraucher können oft nur über staatliche Vorschriften und nur im Detail durchgesetzt werden, so z. B. wenn die Auto-Hersteller verpflichtet werden, in jedes Auto Sicherheitsgurte einzubauen. Eine direkte Mitwirkung der Verbraucher an den Produktionsentscheidungen generell, z. B. über verbrauchergerechte Qualitätsnormen, die das Auto sicher und wenig reparaturanfällig machen, ließ sich bisher, obwohl dringend notwendig, nicht verwirklichen.

Auch im öffentlichen Bereich sind die Interessen der Verbraucher auf stärkere Einflußnahme und Mitwirkung bei Investitions- und Produktionsentscheidungen gerichtet. Beim Bau von Fernstraßen durch Wohngebiete, bei der Planung von Trabantenstädten und bei der Genehmigung von Standorten für umweltbelastende Kraftwerke und andere Produktionsstätten stehen sich oft die unterschiedlichen Interessen der betroffenen Verbraucher, der Hersteller und Anbieter und des Bundes, der

Länder und der Gemeinden gegenüber. Der Einfluß der Hersteller und Anbieter auf derartige Entscheidungen von Bund, Ländern und Gemeinden war bisher stärker als der Einfluß der betroffenen Verbraucher. Der Grund lag in der wirtschaftlichen Macht einzelner an den Projekten interessierter Unternehmen oder in der weitreichenden Einflußmöglichkeit ihrer Wirtschaftsverbände (Lobbyismus). Zum Interessenausgleich tragen die demokratisch gewählten Parlamente und kontrollierten Verwaltungen nicht ohne weiteres und nicht in genügendem Ausmaß bei.

Aus den Interessengegensätzen zwischen Verbrauchern einerseits, Produzenten und Anbietern andererseits ergeben sich Konflikte nicht nur bei den täglichen Kaufhandlungen, sondern immer stärker auch bei den grundlegenden Investitions- und Produktionsentscheidungen. Diese müssen immer wieder neu ausgetragen werden. Um zu einem erwünschten Ausgleich der Interessen zu kommen, bedarf es der Gleichgewichtigkeit und Chancengleichheit zwischen den Kontrahenten. Zwischen Unternehmern und Verbrauchern ist diese Gleichgewichtigkeit und Chancengleichheit weithin nicht gegeben.

2. Das Kapital rangiert an erster Stelle

Die etablierte Volkswirtschaftslehre ist kapital- und unternehmensorientiert. Weder gehen die privat in der Familie erbrachten Dienstleistungen ins Bruttosozialprodukt ein (was automatisch alle Forderungen der Hausfrauen nach einer „Entlohnung“ ihrer Arbeit zu utopischen Wünschen macht) noch wird durch Kosten-Nutzen-Analysen der mögliche volkswirtschaftliche Schaden bewertet, der im Privatbereich durch unsachgemäßen Einkauf oder durch Verschleißproduktion entsteht. In welcher Weise etwa verführerisch angelegte oder die Erwartungen in subtiler Weise täuschende Werbung zwar dem einzelnen Unternehmen zum Erfolg, der gesamten Volkswirtschaft aber zum Schaden gereichen kann, dafür fehlen bezeichnenderweise bis heute die empirischen Untersuchungen. Ebenso fehlen sie in weiten Bereichen des privat zu leistenden Umweltschutzes; wenn die Produktion läuft, Kapital und Unternehmen also „arbeiten“, dann werden die volkswirtschaftlichen Folgen dieser „Arbeit“ mit der Produktion kaum mehr in Beziehung gebracht, sondern der Konsumtion dieser Güter angelastet.

Preisen für die städtischen Verkehrsmittel —, gelten die folgenden *Thesen* nach wie vor und sind in der verbraucherpolitischen Diskussion praktisch unumstritten:

Die etablierte Wirtschaftstheorie ist anbieterorientiert. Der Konsum wird unter Absatz-, Marketing- und Werbungsaspekten gewertet. Er hat im Grunde das Ziel, dem Kapitaleinsatz zu einer optimalen Rendite zu verhelfen und eine maximale Beschäftigungslage zu erreichen. Da unzufriedene Verbraucher dieses Ziel stören würden, wird deren Zufriedenheit in die Rechnung — jedenfalls tendenziell — einbezogen.

Der Satz von Adam Smith: „Erzeugerinteressen sollten nur soweit berücksichtigt werden, wie es zur Förderung der Verbraucherinteressen notwendig ist“¹⁾, wurde in der Geschichte des Kapitalismus in sein Gegenteil verkehrt: Verbraucherinteressen werden heute nur soweit berücksichtigt, wie es zur Förderung der Erzeugerinteressen notwendig ist.

Wirtschaftspolitiker und Unternehmer vertreten trotzdem heute die These, daß die Interessen von Verbrauchern und Produzenten letztlich übereinstimmen. Ein wirtschaftspolitisches Harmoniemodell, getragen von der Ideologie einer gleichrangigen „Partnerschaft“ und vom Vertrauen zwischen Käufer und Verkäufer, wird entwickelt, um von vorhandenen Interessengegensätzen und den daraus entstehenden Konflikten abzulenken und um eigene Interessen um so sicherer durchsetzen zu können. Da das Wissen der Verbraucher über wirtschaftliche Grundtatbestände äußerst lückenhaft ist — in der Schule erfahren sie viel zu wenig darüber —, werden ihnen die Interessengegensätze gegenüber Produzenten und Anbietern nur selten bewußt. Aufklärung ist hier dringend notwendig. Denn die Verwechslung des Eigeninteresses mit den Interessen derer, von denen man abhängig ist, geschieht fortwährend.

Verbraucher sind daran interessiert, Güter und Dienstleistungen zu erhalten, die ihre Bedürfnisse optimal befriedigen. Sie wünschen sich Güter von hoher Qualität zu einem niedrigen Preis. Für sie ist der Gebrauchswert, also der Nutzen eines Gutes, genauso entscheidend wie der Arbeitswert, also die Zeit, die sie arbeiten müssen, um sich für das in dieser Zeit verdiente Geld ein gewünschtes Gut kaufen zu können. Immer entscheidender

wird für die Verbraucher außerdem, wieviel Zeit sie für die Nutzung eines Gutes benötigen oder wieviel mehr Freizeit ein Gut ihnen ermöglicht. Verbraucher möchten, daß die erworbenen Güter lange gebrauchstauglich bleiben und keine gefährlichen und umweltbelastenden Nebenwirkungen haben. Schon vor dem Kauf haben die Verbraucher ein Interesse an wesentlichen Informationen über die Vor- und Nachteile bestimmter Produkte — insbesondere deren Gebrauchswert — und an einem Überblick über die Preise vergleichbarer Waren und Dienstleistungen.

Die Produzenten und Anbieter haben dagegen andere Interessen. Mit dem Verkauf der von ihnen hergestellten oder für den Handel erworbenen Güter wollen sie einen möglichst großen Gewinn erzielen. Ihr Interesse ist es daher, ihre Güter kostengünstig herzustellen oder einzukaufen und zu einem möglichst hohen Preis zu verkaufen. Die Produzenten und Anbieter möchten ihre Marktstellung erhalten oder möglichst noch ausweiten. Qualität wird deshalb als Werbe- und Verkaufsargument herausgestellt. Mindere Qualität, Reparaturanfälligkeit, schneller Verschleiß werden verschwiegen, liegen aber teilweise durchaus im Interesse der Produzenten und Anbieter, da schlechte und schnell unbrauchbar gewordene Ware durch neue ersetzt werden muß, so daß der Absatz sich erhöht. Grenzen für mindere Qualitäten ergeben sich erst, wenn die Gefahr besteht, daß die Kunden zur Konkurrenz abwandern oder auf den Kauf einer Ware völlig verzichten, oder wenn sich der Handel aufgrund steigender Reklamationen mit dem Konsumenten verbündet und sich seinerseits für eine Qualitätsverbesserung einsetzt.

Informationen für den Verbraucher sind für den Verkäufer nur insoweit interessant, als sie die Vorteile seiner Produkte unterstreichen oder in anderer Weise dem Absatz dienlich sind. Informationen über mögliche Nachteile der angebotenen Güter oder über die Preise vergleichbarer Konkurrenzprodukte liegen nicht im Interesse der Erzeuger und Anbieter, da sie Absatz, Gewinn und Marktstellung gefährden.

Die Interessengegensätze beschränken sich aber nicht auf die direkten Beziehungen zwischen Anbieter und Käufer in der konkreten Kauf- und Verkaufssituation. Die Verbraucher sind auch daran interessiert, daß möglichst viele Anbieter im Wettbewerb miteinander stehen; Konkurrenz führt dazu, daß An-

¹⁾ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, 1776.

Im Bereich der Konsumtion wird das Problem theoretisch aber nicht aufgearbeitet²⁾.

Folgen aus der Art der privaten Einkommensverwendung stehen noch so gut wie überhaupt nicht im Vordergrund der wissenschaftlichen Bemühungen. Man wird die Verbraucherprobleme aber zunehmend stärker angehen müssen, wenn man z. B. im Interesse der gesamten Volkswirtschaft die Preissteigerungen wirksam bekämpfen, Probleme der Umweltbelastung durch privaten Konsum bewältigen oder Gefahren für die Bevölkerung durch unsichere oder schädliche Produkte abwenden will.

In der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Situation, die durch ein verstärktes Fragen nach dem sinnvollen Einsatz begrenzter Ressourcen und nach der Tragbarkeit sozialer Kosten bei bestimmten Produktionsverfahren gekennzeichnet ist, darf der wirtschaftliche Einfluß der Verbraucher nicht länger vernachlässigt oder übersehen werden. Im Jahre 1975 haben die Verbraucher in der Bundesrepublik über die Verwendung von 400 Mrd. DM entschieden. Es darf den Wirtschaftswissenschaftlern und den -politikern nicht länger gleichgültig sein, ob dieses Geld sinnvoll oder sinnlos ausgegeben wird, ob es Preissteigerungen begünstigt oder ob es die Produktion schädlicher, gefährlicher oder unbrauchbarer Waren fördert.

Bei geringeren Wachstumsraten wird nicht nur die Frage der Verwendung der Einkommen — einerseits für Konsum und andererseits für Investitionen — zunehmend wichtiger, sondern auch die Aufteilung der Einkommen auf die verschiedenen Konsumbereiche. Konflikte sind unverkennbar: Man kann sein Geld nur einmal ausgeben, und die Kosten für Alters- und Gesundheitsvorsorge oder für Miete blockieren einen Großteil des verfügbaren Einkommens.

Konsum und Freizeit gewinnen neben dem Beruf, nicht zuletzt wegen der kürzeren Arbeitszeit, eine immer stärkere Bedeutung. Aufgabe einer an den Interessen der Verbraucher orientierten Forschung und Politik muß es daher sein, die „überkommene Aufspaltung der Lebensphären in Arbeit auf der einen sowie Konsum und Freizeit auf der anderen Seite und deren weitgehender Festschreibung nachzuspüren und entgegenzuwirken“³⁾.

²⁾ Vgl. dazu auch Biervert/Fischer-Winkelmann/Köhler/Rock, Verbrauchergerechte Verbrauchersforschung und -politik, Frankfurt 1977, S. 189 f.

³⁾ Biervert/Fischer-Winkelmann/Köhler/Rock, a. a. O., S. 13.

Für einige gesellschaftliche Gruppen werden Konsum und Freizeit sogar zur entscheidenden Quelle persönlicher Zufriedenheit, weil die Arbeitswelt ihnen verschlossen ist, z. B. für die Rentner oder für die Arbeitslosen. Weltweit existiert das Problem der Arbeitslosigkeit, das in einer so auf Effizienz und Leistungsfähigkeit hin ausgerichteten Gesellschaft wie der unseren auch zum sozialen Problem werden kann. Die gesellschaftlichen Normen sollten daher überprüft werden: Nicht nur in seiner Arbeit verwirklicht sich der Mensch, er kann dies auch in einer sinnvollen Freizeitbeschäftigung erreichen.

Ähnliches gilt für die inzwischen beträchtliche Zahl derer, die trotz hohen Ausbildungsstandes (Abitur, Studium) keinen adäquaten Arbeitsplatz finden können. Abitur und Studium werden nicht mehr automatisch mit der Tarifgruppe A 13 und einem genau umrissenen Verantwortungsbereich gekoppelt sein, mehr Menschen werden sich wieder durch Leistung ‚empordienen‘ müssen. Der Stellenwert von Freizeit und Konsum als ebenfalls möglicher Quelle menschlicher Zufriedenheit wird damit wichtiger.

Hier soll nicht plattem Konsumfetischismus das Wort geredet werden. Keinesfalls kann es darum gehen, die mangelnde Zufriedenheit im Beruf durch einen materiellen Wert wettzumachen. Aber man sollte öfter darauf hinweisen, daß Bildung und Weiterbildung Werte an sich darstellen, ganz unabhängig von den möglicherweise mit ihnen verbundenen Gehaltsstufen.

3. Lohnerwerb und Lohnverwendung

Die etablierte Gewerkschaftstheorie ist arbeitsplatz- und produktionsorientiert. Arbeitskämpfe entstehen nach wie vor vor allem um höhere Löhne, in zweiter Linie um kürzere Arbeitszeiten und bessere Arbeitsbedingungen. „Humanisierung der Arbeitswelt“ und „Lebensqualität“ haben im Hinblick auf die Realität des Arbeitslebens die Sphäre der Schlagworte und der Stichworte für Doktor- und sonstige Forschungsarbeiten noch nicht verlassen. Nicht reflektiert — auf den unteren Stufen der Gewerkschaftshierarchie — und nur ungenügend propagiert und verbreitet — bei der Gewerkschaftsführung — wird die Tatsache, daß Arbeitnehmer durch zunehmende soziale Kosten von Produktion Einkommenseinbußen erleiden können und daß sie durch fragwürdige Qualitäten von Gütern

und Dienstleistungen materiell genauso geschädigt werden können wie durch zu geringe Lohnzuwächse oder schlechte Arbeitsbedingungen. Die gesamte Gesellschaft und mit hin, wenn man den Statistiken glauben darf, vor allem die große Zahl der Lohnsteuerzahler trägt die Kosten für die Entsorgung von schädlichen Folgen der Produktion, für die Energiesicherung und für den Verkehr. Manche Produktion, zu diesen Kosten in Beziehung gebracht, gerät so auf ein zwielichtiges Feld.

Der DGB versteht sich auch als Verbraucherorganisation, da er die Verbraucherinteressen seiner über 7 Millionen Mitglieder vertritt. In seiner Satzung ist die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen in der Preis-, Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik als Aufgabe festgelegt. Auf dem DGB-Kongreß in Hamburg wurden 1975 umfangreiche Anträge zur Verbraucherpolitik angenommen.

Seit 1971 besteht beim Bundesvorstand ein Referat für Verbraucherpolitik in der wirtschaftspolitischen Abteilung. Besondere finanzielle Förderung genießt die verbraucherpolitische Arbeit dieses Referats allerdings nicht. In acht Verbraucherzentralen ist der DGB Mitglied, und er vertritt in mehreren Gremien, wie z. B. dem Kuratorium der Stiftung Warentest oder im Verbraucherbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft, die Verbraucherinteressen seiner Mitglieder. Dennoch hat es der DGB bisher nicht erreicht, sich als Interessenvertretung der Verbraucher in der Öffentlichkeit darzustellen. Das Referat für Verbraucherpolitik, vielfältige Unterstützung der Arbeit der anderen staatlich geförderten Verbraucherorganisationen und große Bemühungen um Information der Arbeitnehmer über Verbraucherprobleme sind zwar wichtige Ansätze, aber sie kennzeichnen im Bewußtsein der Bevölkerung den DGB auch heute noch nicht als Verbraucherorganisation. Auch die über 7 Millionen Gewerkschaftsmitglieder sehen sicherlich im DGB und erst recht in ihren Einzelgewerkschaften vorwiegend die Vertretung ihrer Interessen als Arbeitnehmer.

4. Verbraucherschutz läuft Mißständen hinterher

Die etablierte Verbraucherpolitik begreift sich als „Reparaturwerkstatt“: sie versucht, im Konsumbereich Schäden gutzumachen und verzerrte Kräfteverhältnisse, die durch Hersteller und Händler eingetreten sind, zugunsten der Verbraucher zu verändern. Im Gegen-

satz zu den Zwangszusammenschlüssen der Hersteller und Anbieter, wie BDI, BDA oder DIHT, gibt es keine Organisationen, in denen die Verbraucher kraft Gesetzes Mitglied sind. Sehr viele Verbraucher sind zwar in Verbänden organisiert, die auch die Vertretung von Verbraucherinteressen zum Ziel haben, wie z. B. die Gewerkschaften und die Frauenverbände, aber nur wenige Verbraucher sind bisher Mitglied in einer Organisation, die ausschließlich Verbraucherinteressen vertritt.

Da der Staat die Interessenvertretung der Verbraucher als Notwendigkeit erkannt hat, werden eine Reihe von Verbraucherorganisationen und Institutionen finanziell gefördert (wie z. B. die Stiftung Warentest) bzw. vollständig finanziert (wie z. B. die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher). Daneben gibt es aber auch Organisationen, die aufgrund von Mitgliedsbeiträgen selbständig sind. Dies sind kleine Verbrauchervereine meist in größeren Städten oder Vereine, die spezielle Verbraucherinteressen vertreten, wie Mietervereine und Automobilclubs und die Vereine und Verbände, die Verbraucherinteressen neben anderen Interessen mitvertreten, wie z. B. der DGB und der Deutsche Familienverband⁴).

⁴ Die wichtigsten Verbraucherorganisationen sind: *Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AVG) e. V.* Die AVG ist ein Zusammenschluß der elf Verbraucherzentralen der Länder und von 24 Verbänden und Vereinen sowie wenigen Einzelpersonen. Die Verbraucherzentralen werden überwiegend vom Bundesministerium für Wirtschaft (4,8 Mio. DM 1977) und den Wirtschaftsministerien der Länder (6,5 Mio. DM 1977) finanziert. Sie haben zur Zeit in 150 Orten Verbraucherberatungsstellen errichtet. Einige Verbraucherzentralen gehen über die eigentliche Beratungstätigkeit hinaus und verstehen sich als Interessenvertretung der Verbraucher, wie z. B. die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg. Die Verbraucherzentrale Berlin hat neben 20 Verbänden als Mitglieder auch 140 Einzelmitglieder. Die AVG hat derzeit 30 Einzelmitglieder. Satzungsgemäßer Zweck der AVG ist es, „daß sie sich bei den für die Gesetzgebung und Verwaltung zuständigen Stellen sowie bei behördlichen und privaten Wirtschaftsorganisationen für die Interessen der Verbraucher einsetzt (Verbraucherpolitik, Verbrauchervertretung)“ und „durch Förderung und Koordination der Tätigkeit der verbraucherberatenden Mitgliedsorganisationen und -institutionen, sowie durch eigene Einrichtungen zur Unter richtung der Verbraucher beiträgt (Verbraucherberatung, Verbraucherinformation)“. Siehe Satzung der AVG, § 3 a, b. Für diese Aufgabe hat die AVG zwei Geschäftsführer, elf Referenten und 15 weitere Mitarbeiter. Die finanzielle Unterstützung der AVG durch den Bund betrug rund 2 Mio. DM.

Stiftung Warentest

Die Stiftung wurde von der Bundesregierung als ein Institut zur Durchführung von vergleichenden

Trotz der Vielfalt der Organisationen, Institutionen und Vereine existiert zur Zeit nur ein einziger zentraler Verbraucherverband, der sich ausschließlich und umfassend für die Interessen der Verbraucher einsetzt. Dies ist die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher: AGV. Die AGV kann sich jedoch nicht wie etwa der BDI oder der Deutsche Bauernverband auf Beiträge zahlende, im Ernstfall als Massenbasis einsetzbare Mitglieder abstützen. Ihre Mitgliederverbände und deren Einzelmitglieder haben so unterschiedliche Interessen und sind selber so schwach, daß eine Mobilisierung der 8 Millionen mittelbaren Mitglieder der AGV zur Durchsetzung von Verbraucherinteressen bisher nicht möglich erscheint.

Die AGV, die Verbraucherzentralen und die anderen Organisationen und Institutionen beschränken sich im wesentlichen auf Verbraucherberatung und -information.

Die Interessenvertretung vollzieht sich vorwiegend durch institutionalisierte Mitarbeit in zahlreichen Gremien und in der Öffentlich-

Warentest- und Dienstleistungsuntersuchungen 1965 gegründet. Sie hat die Aufgabe, die Öffentlichkeit über objektivierbare Merkmale des Nutzwertes und Gebrauchswertes von Waren und Leistungen zu unterrichten. 1975 erhielt die Stiftung bei einem Gesamtetat von 19,5 Mio. DM 7,7 Mio. DM Zuwendungen des Bundesministeriums für Wirtschaft. Auch wenn die Stiftung von ihrer Aufgabe her keine Interessenvertretung der Verbraucher darstellt, so wirkt sie doch im Interesse der Verbraucher bei der Entscheidung von Vertretern in technische Gremien (z. B. des Deutschen Instituts für Normung) und durch öffentliche Kritik an unsicheren oder schlechten Produkten.

Verein zum Schutz der Verbraucher gegen unlauteren Wettbewerb e. V. — Verbraucherschutzverein.

Mitglieder des Verbraucherschutzvereins sind die AGV, die elf Verbraucherzentralen, die AGH, der BAVA, der Deutsche Hausfrauenbund und die Stiftung Warentest. Zu den satzungsgemäßen Aufgaben des Vereins gehört es, die Interessen der Verbraucher durch Aufklärung und Beratung wahrzunehmen und zu fördern, sowie unlauteren Wettbewerb zu unterbinden, notfalls durch Einleitung gerichtlicher Maßnahmen. Der Verbraucherschutzverein soll für seine Mitglieder die Klagebefugnis nutzen, die 1965 den Verbraucherverbänden durch Änderung des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb zugestanden wurde. Die Geschäfte des Vereins werden von drei Juristen geführt. 1975 wurde der Verein mit 246 700 DM gefördert.

Bundesausschuß für volkswirtschaftliche Aufklärung e. V. (BAVA)

Der BAVA wurde im Herbst 1977 mit dem ebenfalls vom Bundesministerium für Ernährung als Institution geförderten AID (Land- und Hauswirtschaftlicher Auswertungs- und Informationsdienst e. V.) zusammengelegt. Wenn nicht alle Zeichen trügen,

keitsarbeit. Der Verbraucherschutzverein in Berlin, die Aktion Bildungsinformation und die Verbraucherzentrale in Stuttgart betreiben durch Prozeßführung und Aktionen auch aktiven Verbraucherschutz.

Die Tätigkeit der AGV, der Stiftung Warentest, der Verbraucherzentralen und der anderen unterstützten Organisationen wurde 1977 von Bund, Ländern und Gemeinden mit weniger als 40 Mio. DM finanziell unterstützt. Ein Vergleich mit den 800 Mio. oder 1,5 Mrd. DM Beitragsaufkommen der Unternehmensverbände oder mit den Milliarden, die von Unternehmerseite für Werbung, also einseitige Information bzw. Beeinflussung der Verbraucher, jährlich ausgegeben werden, zeigt die Schwäche und Machtlosigkeit der Interessenvertretung der Verbraucher.

Die Organisation der Verbraucher in Interessenvertretungen und deren finanzielle Unterstützung durch den Staat, ferner die zahlreichen Maßnahmen wie: Verbesserung der Information der Verbraucher, Förderung der

gerät er damit in größere Abhängigkeit von den landwirtschaftlichen Erzeugern.

Deutsche Gesellschaft für Ernährung e. V. (DGE)

Dieser Verein hat 1 400 Mitglieder, und zwar überwiegend Einzelmitglieder. Aufgabe der DGE ist es, die Ergebnisse nationaler und internationaler Ernährungsforschung auszuwerten und Empfehlungen und Richtlinien für die Ernährungsaufklärung herauszugeben. Die DGE veröffentlicht im Auftrag der Bundesregierung in jeder Legislaturperiode einen Ernährungsbericht. Der von der DGE unterhaltene Ernährungsberatungsdienst soll den Verbraucherzentralen zugeordnet werden. 1975 betragen die Fördermittel des Bundes rund 1,4 Mio. DM.

Institut für angewandte Verbraucherschutzforschung e. V., Köln

Das Institut hat die Aufgabe, im Auftrag der Verbraucherorganisationen Untersuchungen durchzuführen (z. B. Preisvergleiche, Durchsetzung der Preisangabenverordnung), Forschungsvorhaben anzuregen und Grundlagenmaterial zu erarbeiten. Untersuchungen des Instituts werden aus Bundesmitteln gefördert.

Hinzu kommen die *Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft e. V.*, (AGH), die *Arbeitsgemeinschaft Wohnberatung e. V.* (AGW), die *Aktion Bildungsinformation e. V.* (ABI), Stuttgart, der *Deutsche Mieterbund e. V.* und die Automobilclubs, die jedoch keine staatlichen Zuschüsse erhalten.

In einigen größeren Städten haben sich auch *Verbrauchervereine* und *Verbrauchergemeinschaften* gebildet. Die Verbrauchervereine versuchen, mit Aktionen (z. B. Preisvergleiche, Kontrolle der Preisauszeichnung) und öffentlicher Kritik an Mißständen (z. B. Mogelpackungen, Kaffeefahrten) die Interessen der Verbraucher im öffentlichen Bereich zu vertreten.

Verbrauchererziehung, Verbesserung der Verbraucherberatung, schließlich die Gesetzgebung zum Schutz der Verbraucher spiegeln den ‚Reparatur-Werkstatt-Charakter‘ der Verbraucherpolitik deutlich wider. Der Staat und die mit seiner Hilfe etablierten Interessenvertretungen der Verbraucher handeln meist reaktiv, versuchen nachträglich die Macht der Anbieter zugunsten der Verbraucher zu begrenzen und eine Gegenmacht aufzubauen. Es stellt sich jedoch die Frage, in welchem Ausmaß diese Art der Verbraucherpolitik tatsächlich bisher dem Verbraucher zugute gekommen ist und Einfluß auf sein Verhalten genommen hat, da wissenschaftliche Ergebnisse über die Wirkung dieser ver-

braucherpolitischen Bemühungen nahezu völlig fehlen.

Auf der Grundlage wissenschaftlicher Untersuchungen sollte die Verbraucherpolitik aber endlich versuchen, die Handlungsmöglichkeiten der Verbraucher im Hinblick auf ihre Bedürfnisse zu erweitern und Alternativen vorzustellen, die es den Verbrauchern ermöglichen, sich von der Übermacht der Produzenten bei der Bereitstellung sowohl privater als auch öffentlicher Güter zu befreien. „Die wissenschaftliche Analyse und die politische Diskussion haben daher an der gesellschaftlichen Produktion und Konsumtion ökonomischer Werte anzusetzen.“^{5) 6)}

II. Die politische Notwendigkeit einer Neuorientierung

Nun läßt sich fragen, welche Notwendigkeit für ein politisches Interesse an aktiver Verbraucherpolitik eigentlich vorliegt. Vergleicht man Volkswirtschaften westlicher Prägung mit jenen des Ostblocks, so liegen die Vorteile der ersteren doch gewissermaßen auf der Hand, und damit könnte man es bewenden lassen. Gleichwohl sollten eine Reihe von Beobachtungen in unserer Gesellschaft es den Politikern nahelegen, sich mit der Verbraucherpolitik theoretisch wie praktisch zu befassen.

Die „Kommission für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel“ hat in ihrem Abschlußgutachten wie auch in einer Reihe von Einzelgutachten verbraucherpolitische Themen und Forschungsdefizite herausgestellt⁷⁾.

Von Bedeutung sind insbesondere die Einzelgutachten zur Warenkennzeichnung, zur Werbung für Markenartikel und zum geplanten Verschleiß sowie der internationale Vergleich verbraucherpolitischer Organisationen

und Behörden und die Darstellung des Diskussionsstandes zur Verbraucherpolitik⁸⁾.

Die in den Gutachten in großer Zahl dargestellten Forschungslücken bzw. bisherigen Forschungsschwerpunkte werden teilweise erneut aufgegriffen, ergänzt und in einen erweiterten gesellschaftspolitischen Rahmen gestellt durch das vom Bundesministerium für Forschung und Technologie in den Jahren 1976/77 initiierte Schwerpunktvorhaben „Verbrauchergerechte Verbraucherforschung und -politik — Eine Situationsanalyse“. Diese Pilotstudie wurde 1977 auch gedruckt vom Mini-

⁵⁾ Biervert u. a., a. a. O., S. 12.

⁶⁾ Über den so für die Bundesrepublik abgesteckten Rahmen geht auch das 1. Verbraucherprogramm der EG nicht hinaus. Siehe dazu: 1. Programm der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft für eine Politik zum Schutz und zur Unterstützung der Verbraucher, Brüssel, 14. April 1975.

⁷⁾ Siehe Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, S. 770—796.

⁸⁾ Auf folgende Einzelgutachten sei besonders hingewiesen: Blume/Müller, Werbung für Markenartikel. Auswirkungen auf Markttransparenz, Preis und Wettbewerb, 1975; Reich/Tonner/Wegner, Verbraucher und Recht, Göttingen 1976; B. Röper, Gibt es geplanten Verschleiß, 1975; G. Scherhorn, Verbraucherinteressen und Verbraucherpolitik, Göttingen 1975; A. Weser, Warenkennzeichnung — ein Mittel der Verbraucherinformation, Göttingen 1976; K. Wieken, Internationaler Vergleich verbraucherpolitischer Interessenorganisationen und Behörden, Köln 1975. Weser zeigt z. B. in seinem Gutachten die Forschungslücken bei dem Problem der Warenkennzeichnung auf und weist darauf hin, daß keine Erkenntnisse der Verbraucherforschung vorliegen über die Warenkenntnisse der Konsumenten und über die Gesichtspunkte, nach denen die Konsumenten beim Kauf bestimmter Produkte vorgehen. Auch ist ungeklärt, auf welcher Ebene die Qualität eines Produkts beschrieben werden soll (Materialart, Eigenschaften oder Verwendungsbereich) und welches die verständlichste Form der Darstellung bei der Warenkennzeichnung ist.

sterium vorgelegt⁹⁾. Aus ihr haben sich inzwischen konkrete Forschungsvorhaben entwickelt, deren erste Ergebnisse vermutlich im Jahre 1979 vorliegen werden¹⁰⁾.

Aus all diesen Arbeiten wie auch aus einigen Veröffentlichungen deutscher Wissenschaftler der letzten Jahre¹¹⁾ ergeben sich eine Fülle von Hinweisen auf ein großes Forschungsdefizit empirischer soziologischer und psychologischer Untersuchungen auf dem verbraucherpolitischen Feld; sie enthalten deutlich die Aufforderung auch an die Politiker, die bestehenden Forschungslücken schließen zu helfen.

Die schwache Stellung der Verbraucher wird heute verbal allgemein anerkannt. Nur wenn man das Funktionieren der Marktwirtschaft quasi modellhaft beschreibt, haben die Verbraucher mit den Anbietern eine vergleichbar starke Stellung. In der Wirklichkeit lassen sich die Voraussetzungen eines solchen Modells der Marktwirtschaft jedoch nicht finden.

Vollkommene Konkurrenz als Voraussetzung eines funktionierenden Wettbewerbs findet auf unserem Markt beispielsweise oft deshalb nicht statt, weil die Zahl der Anbieter zu klein ist oder bei manchen Produkten überhaupt nur ein Anbieter auftritt. Vollkommene Markttransparenz bleibt gleichfalls bestenfalls eine Zielvorstellung, ja eine Utopie; denn ein Überblick über alle angebotenen

⁹⁾ Siehe Anm. 2; das Buch ist erschienen in der Reihe 'Forschung aktuell', Hans Matthöfer (Hrsg.), unter dem Titel 'Verbraucherforschung'.

¹⁰⁾ Eine endgültige Vergabe der Forschungsprojekte erfolgte im Herbst 1977. Vergeben wurden Forschungsaufträge zu folgenden Themenschwerpunkten: Durchsetzung von Verbraucherinteressen in politisch-administrativen Entscheidungsprozessen, die Untersuchung von Organisationsproblemen der Verbraucher und deren Interessen, Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen im Rahmen der Verbraucherpolitik. Bei allen Forschungsprojekten müssen zusätzliche Gesichtspunkte in die Untersuchungen einbezogen werden, wie z. B. Fragen schichtspezifischer Differenzierung sowie das Aufzeigen von Lösungswegen für andere Bereiche der Politik wie Konjunkturpolitik, Wohnungsbaupolitik, Familien- und Jugendpolitik, Kommunalpolitik.

¹¹⁾ Biervert u. a., a. a. O.; W. Brinkmann, Die Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland und ihre Tätigkeit bei der überbetrieblichen technischen Normung, Köln/Berlin/Bonn/München 1976; W. Kroeber-Riel, Konsumentenverhalten, München 1975; E. v. Hippel, Verbraucherschutz, Tübingen 1974; Raffeé, u. a., Irreführende Werbung, Wiesbaden 1976; Reich/Tonner/Wegener, Verbraucher und Recht, Göttingen 1976.

Produkte mit ihren Unterschieden in Preis und Qualität, Gebrauchswert und anderen wesentlichen Eigenschaften ist in den meisten Bereichen nicht möglich. Vollkommene Markttransparenz ist auch deshalb nicht zu realisieren, weil noch subjektive Faktoren beim Verbraucher, wie beispielsweise unterschiedliche Wahrnehmungs- und Reaktionsfähigkeit einbezogen werden müssen.

Bei der zunehmenden Vermachtung unserer Wirtschaft und dem nur begrenzt funktionierenden Wettbewerb wächst für die Eigentümer der Produktivvermögen die Möglichkeit, über die Art der Produkte und über die Investitionen als Voraussetzung für die Produktion mitunter auch unabhängig vom Markt zu entscheiden¹²⁾.

Die Fehlentwicklungen einer freien Marktwirtschaft können nicht durch den Druck der Arbeitnehmer bzw. Verbraucher korrigiert werden. Arbeitskämpfe haben hierfür auch in der Vergangenheit nicht ausgereicht, weil sie vorrangig auf andere, vor allem den Arbeitnehmer unmittelbar berührende Ziele wie Lohn und Arbeitsplatzbedingungen gerichtet waren. Die Interessenvertretung der Verbraucher war bisher nicht in der Lage, auf diese Fehlentwicklungen des Marktes Einfluß zu nehmen.

¹²⁾ Der Orientierungsrahmen '85 der SPD gibt zur Kennzeichnung unserer Wirtschaft nützliche analytische Hinweise. Das Resümee ist dort etwa folgendes:

Der sich selbst überlassene Markt führt zu einer sich stets verstärkenden Unternehmens- und Vermögenskonzentration, zu einer Vermachtung der Märkte durch Fusionen, Kartelle und abgestimmte Verhaltensweisen. Es kommt zu einer ungerechten Verteilung der Güter, die der ungerechten Einkommensverteilung entspricht. Der sich selbst überlassene Markt führt zu einer Überversorgung mit Gütern und zu einer Unterversorgung mit bestimmten Dienstleistungen und Infrastrukturleistungen. Regionale Ungleichgewichte sowie ruine und instabile Marktverhältnisse sind weitere Folgen. Langfristige Entwicklungen zukunfts-trächtiger Branchen kann der „freie Markt“ nicht ausreichend berücksichtigen, er kann auch nicht dafür sorgen, daß die nicht zukunfts-trächtigen Branchen auf gesunde Weise schrumpfen und durch rechtzeitige Umstrukturierung die Arbeitsplätze erhalten bleiben. Der freie Markt kann individuelle und soziale Bedürfnisse der Menschen, die nicht als kaufkräftige Nachfrager in Erscheinung treten, nicht berücksichtigen. Die freie Marktwirtschaft führt außerdem zu einer wachsenden Umweltbelastung, da bei den Produktionsentscheidungen der Unternehmen die Folgen für die Umwelt ungenügend berücksichtigt werden.

Aus der Kenntnis dieser Zusammenhänge ergibt sich der vordringlichste politische Ansatz für eine aktive Verbraucherpolitik:

1. Das deklamatorische „Gleichgewicht“

Die Gleichgewichtigkeit der Marktpartner zur Steuerung des Marktes liegt nur theoretisch vor. Eine sich sozial nennende Marktwirtschaft muß den Anspruch auf eine stärkere Berücksichtigung des schwächeren Marktpartners verwirklichen.

Da allgemeine Übereinstimmung darüber herrscht, daß die paläo-liberale Ordnungskonzeption überholt ist, derzufolge durch die Gewährung von unbeschränkter Freiheit zwangsläufig eine bessere Ordnung entstehen soll, kann der Staat die Wirtschaft nicht sich selbst überlassen oder nur die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklungen beseitigen. Bievert stellt dazu fest, daß die unterlegene Marktstellung der Verbraucher in einem entscheidenden Widerspruch zur Ideologie der sozialen Marktwirtschaft stehe, denn würde „das unserer Wirtschaftsordnung zugrunde liegende Wettbewerbsmodell prämissengerecht funktionieren oder gäbe es Chancen zu dessen Realisierung, so wäre jegliche Verbraucherpolitik von vornherein überflüssig bzw. dient nur der Korrektur partieller Dysfunktionen“¹³⁾.

Zur Stärkung der Stellung des Verbrauchers muß der Staat also eingreifen, da er zur Verwirklichung der Sozialstaatlichkeit verpflichtet ist. So versucht er durch gesetzgeberische Maßnahmen wie z. B. durch eine Verbesserung der Kartellgesetzgebung den Tendenzen zur Beseitigung des Wettbewerbs entgegenzuwirken. Dennoch nimmt die Konzentration zu, und die Kontrolle des Mißbrauchs wirtschaftlicher Macht stößt immer wieder an ihre Grenzen. Der erste Bericht der sogenannten ‚Monopolkommission‘ weist darauf hin¹⁴⁾. Die Problematik der Vermögensverteilung, bei der nach wie vor keine wesentliche Veränderung zugunsten der abhängig Beschäftigten und wirtschaftlich schwächeren Schichten der Bevölkerung festzustellen ist, begründet das reaktive Verhalten der Verbraucher auf das Verhalten der Anbieter: Sie haben keinen Einfluß auf Art und Weise des Kapitaleinsatzes.

Die notwendige Forderung nach einer besseren Verbindung zwischen Produktionsentscheidungen der Anbieter und den Konsumwünschen der Verbraucher erhalte durch deren Beteiligung am Produktivvermögen eine Realisierungschance. Vermögenspolitische Reformschritte müssen die Wirtschaftsordnung allmählich umgestalten, um eine wirksame demokratische Kontrolle wirtschaftlicher Verfügungsgewalt zu erreichen. Dies gilt auch für die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates.

Verbraucherpolitiker sehen sich in Diskussionen mit Wirtschaftsverbänden und Vorständen immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, sie mäßen mit zweierlei Maß: Private Güter- und Dienstleistungsangebote stünden voll unter der ‚Fuchtel‘ von Gesetzen, aber bei den öffentlichen Anbietern drücke der Staat sämtliche Augen zu. Da werden die beanstandeten Waschmittelreklamen aufgerechnet gegen die (eigentlich auch zu beanstandenden) Wahlreklamen, oder es werden Geschäftsbedingungen eines Möbeltransportunternehmens gegen diejenigen der Bundespost oder -bahn ausgespielt. Kein Zweifel: Auch der Staat ist allemal Sünder, und die ihn in den Parteien mittragenden Politiker sollten erkennen, daß mancher Unmut der Verbraucher gegenüber dem gesamten öffentlichen Sektor auch aus dieser Ecke kommt. Daraus ergibt sich der zweite Ansatz für eine aktive Verbraucherpolitik:

2. Entfremdung durch Bürokratie

Bürokratien werden mehr und mehr zu Instanzen, die über Art, Ausrichtung und Umfang des öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangebotes entscheiden. Die Nachfrager von öffentlichen Gütern und Dienstleistungen werden aber hinsichtlich des Angebotes so gut wie nie gefragt, obgleich das Angebot aus den Steuern der Nachfrager, also gewissermaßen aus „Zwangsabgaben“, finanziert wird.

Wenn Verbraucherpolitiker von „Markt“ und „Wettbewerb“ sprechen, gehen sie immer noch wie selbstverständlich nur von einem Teilmarkt aus, nämlich jenem des privaten Güter- und Dienstleistungsangebotes. Das Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen und der hier in weiten Bereichen überhaupt nicht mehr stattfindende Wettbewerb werden aus den Betrachtungen weitgehend ausgeklammert.

¹³⁾ Bievert u. a., a. a. O., S. 29.

¹⁴⁾ Hauptgutachten 1973/1975 unter dem Titel: ‚Mehr Wettbewerb ist möglich‘, erschienen im Nomos-Verlag, Baden-Baden 1976.

Vergegenwärtigt man sich aber, daß es sich beim öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangebot meistens um konkurrenzlose Unternehmungen handelt, stellt sich ernsthaft das Problem, ob man nicht weit mehr noch als beim privaten Güter- und Dienstleistungsangebot Möglichkeiten der Mitentscheidung und der Sanktionen der betroffenen Bürger bei der Bereitstellung öffentlicher Güter schaffen müßte. Die Wahlen auf kommunaler und auf Länder- oder Bundesebene sind kein hinreichendes Angebot der Mitbeteiligung mündiger Bürger.

Ein dritter Gesichtspunkt erscheint unter rein volkswirtschaftlichem Blickwinkel für die Politiker bedeutsam, um sich der Verbraucherpolitik zuzuwenden.

Die Verbraucher haben 1975 über die Verwendung von rund 400 Milliarden D-Mark entschieden. Damit haben sie durch ihren Konsum mehr als die Hälfte des Bruttosozialproduktes bestimmt. Daraus folgt:

3. Die Steuerungskapazität des Privatkonsums

Der Privatkonsum steuert mehr als alles andere die Wirtschaft. Er wirkt sich entscheidend aus auf die Verwendung der Ressourcen, auf den Kapitalmarkt und die Devisen- und Handelsbilanzen, aber auch auf die Beschäftigungslage.

Dies hat bereits John Maynard Keynes erkannt, auf den sich auch heute noch alle Konjunkturpolitiker berufen, wenn sie die *deficit-spending*-Politik der öffentlichen Hand begründen wollen. Sie übersehen gewöhnlich, daß Keynes in seiner „Allgemeinen Theorie“ neben einer kompensatorischen Fiskalpolitik wichtige Passagen dem Konsum gewidmet hat. „Verbrauch — um das Selbstverständliche zu wiederholen — ist das einzige Ziel und der einzige Zweck aller wirtschaftlichen Tätigkeit“¹⁵⁾, und speziell unter dem Aspekt der Beschäftigung heißt es:

„Die Beschäftigungsgelegenheiten sind notwendigerweise durch die Größe der gesamten Nachfrage begrenzt. Die gesamte Nachfrage kann nur vom gegenwärtigen Verbrauch oder von der gegenwärtigen Vorsorge für zukünftigen Verbrauch kommen. Der Verbrauch, für den wir vorteilhaft im voraus sorgen können,

kann nicht unendlich hinausgeschoben werden. Je größer überdies der Verbrauch, für den wir im voraus gesorgt haben, um so schwieriger wird es, etwas Weiteres zum Vorsorgen zu finden, desto größer unsere Abhängigkeit vom gegenwärtigen Verbrauch als einer Quelle der Nachfrage“.

An späterer Stelle fährt er fort:

„Das Hindernis für ein klares Verständnis ist in diesen Fällen ziemlich dasselbe wie in manchen akademischen Erörterungen über das Kapital, nämlich eine ungenügende Würdigung der Tatsache, daß das Kapital keine selbstgenügsame, vom Verbrauch unabhängige Wesenheit ist. Im Gegenteil, jede zur beständigen Gewohnheit werdende Schwächung des Hanges zum Verbrauch muß sowohl die Nachfrage für Kapital, als auch die Nachfrage für den Verbrauch schwächen. Wenn es unmöglich ist, die Investition wesentlich zu vermehren, gibt es offensichtlich kein Mittel als einen zunehmenden Verbrauch, um ein höheres Niveau der Beschäftigung zu sichern.“¹⁶⁾

Diese Meinung ist theoretisch gewiß nicht überholt. Allerdings werden in der Politik bisher kaum Konsequenzen aus Keynes' Einsichten gezogen, wenn man von den jüngsten Steuerbeschlüssen der Bundesregierung einmal absieht.

An einem Punkt sollte man Keynes allerdings kritisch sehen: Er macht die Verbraucher zu totalen Objekten im Wirtschaftssystem, die — unter „höheren Interessen“ beliebig manipulierbar — keine andere Aufgabe haben, als die Wirtschaft am Laufen zu halten und Vollbeschäftigung zu sichern. Unter diesem Aspekt hat der Theoretiker André Gorz eher recht, wenn er schreibt:

„Darum ist es viel weniger wirkungsvoll, daß man gegen die Industriedynastien und die (in Geld ausgedrückten) Profite ins Feld zieht, als die kapitalistische Betriebs- und Wirtschaftsführung in Namen einer Alternative in Frage zu stellen, das heißt eine Ausrichtung der Produktion nach den Bedürfnissen und nicht nach der Maximierung des Profits. Es geht also darum, die Möglichkeit dieser Politik und ihrer verschiedenen Ergebnisse aufzuzeigen. Der Entwurf eines grundverschiedenen Konsummodells hätte eine viel realere revolutionäre Wirkung als das abstrakte Gerede von

¹⁵⁾ Zit. nach L. Czayka, Und Keynes hat doch recht, in: Die Zeit, Nr. 23, 1977, S. 29.

¹⁶⁾ Zit. nach Czayka, a. a. O., S. 29.

den Milliarden der Monopole und ihrer möglichen Verstaatlichung" ¹⁷⁾).

Gorz sieht im Konsum ein wichtiges Feld, auf dem sich Selbst- oder Fremdbestimmung der Menschen erweisen. Sein Ansatz entspricht im Grunde dem Anspruch, den unsere soziale Marktwirtschaft an die wirtschaftlich Mächtigen stellt: Zur Verwirklichung einer funktionsfähigen Wirtschaftsdemokratie gehört aktive Verbraucherpolitik.

Je mehr die wirtschaftliche Konzentration voranschreitet und je mehr multinational verflochtene Konzerne große Märkte beherrschen, um so wichtiger wird die politische Aufgabe, Verbraucher über ihre Position im Markt aufzuklären und politische Konsequenzen zu ziehen.

Nicht nur wegen der Bedeutung, die dem privaten Konsum für die *Steuerung der Wirtschaft* zukommt, sondern auch wegen der drohenden Ressourcenknappheit ist eine Mithilfe der Konsumenten unerlässlich.

4. Der mündige Verbraucher

Aus diesem Tatbestand ergibt sich ein weiterer wichtiger Ansatz für aktive Verbraucherpolitik, nämlich die *Erkenntnis der Bedeutung des rational handelnden, informierten Verbrauchers für eine staatliche Vorsorgepolitik*.

Wenn man weiß, daß mehr als die Hälfte des Energiebedarfs im Privathaushalt anfällt, wovon der größte Teil auf die Heizung und der zweitgrößte Teil auf den privat genutzten PKW entfallen, dann wird deutlich, daß der Staat hier den Konsumenten von Energie auf seine Verantwortung für den Energieverbrauch hinweisen und ihn entsprechend informieren muß. Gleiches gilt für die Umweltproblematik, aber auch für mögliche staatliche Einflußnahmen auf den Arbeitsmarkt.

Die staatliche Technologiepolitik sollte ihre Mittel in Bereichen einsetzen, in denen zukunftsorientierte Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen werden könnten, wie z. B. bei der Nutzung der Sonnenenergie, dem Bau von Fernheizsystemen, der Entwicklung umweltfreundlicher Kohletechnologien, der Entwicklung beim Recycling von Rohstoffen zur Über-

windung der Wegwerfgesellschaft und der Nutzung der Rohstoffe des Meeres ¹⁸⁾.

Was die Information des Bürgers über diese bedeutsamen Probleme unserer Zukunft angeht, haben die politisch Verantwortlichen in der Vergangenheit schwer gesündigt. Horst Eberhard Richter hat recht, wenn er schreibt: „Das Prinzip der Demokratie erfordert ein Maximum an Anstrengung, dem Bürger wenigstens die Kernfragen des politischen Geschehens zu jeder Zeit in den wichtigsten Aspekten soweit als möglich zu erklären.“ ¹⁹⁾

Es ist tief bedauerlich, daß sich, wenn überhaupt, die ‚Information‘ des Bürgers oft unter parteitaktischen Gesichtspunkten vollzieht, die ein kritisches Abwägen unmöglich machen. Daher ist es nur zu verständlich, daß sich die „Anzeichen für ein wachsendes Unbehagen sensibilisierter Bürger über den von ihnen durchschauten Widerspruch zwischen ihren faktischen Informationsmängeln und ihrer daraus folgenden politischen Ohnmacht und der ihnen offiziell zugeschriebenen Rolle einer politischen Partizipation andererseits“ mehren ²⁰⁾. Gerade das Gebiet der Verbraucherinformation bietet sich an, um exemplarisch deutlich zu machen, daß die Demokratie nur dann funktionsfähig ist, wenn die wirtschaftliche Macht der Anbieterseite durch den informierten und rational handelnden Verbraucher in Schranken gewiesen wird. Wenn der Verbraucherforscher Kroeber-Riel meint, das Streben der Politiker nach rationalem Handeln bei der Verbraucherschaft sei illusionär und verstelle den Blick auf die Realität, und man müsse statt dessen der Tatsache „ins Auge blicken, daß der Mensch nur über seine Gefühle ansprechbar“ sei, so hat er zwar insoweit recht, als sicherlich der vollkommen rational handelnde Verbraucher eine Illusion ist ²¹⁾. Dies schließt jedoch nicht aus, daß die Verbraucherpolitiker sich um einen rational handelnden und informierten, aktiv am Wirtschaftsgeschehen beteiligten Verbraucher bemühen sollten.

Gerhard Kleinhenz führte dazu auf dem 2. Modellseminar der AGV zur Verbraucher-

¹⁸⁾ Vgl. dazu V. Hauff, Abschied vom blanken Fortschrittsglauben, in: Vorwärts, Nr. 21/1977, S. 11.

¹⁹⁾ H.-E. Richter, Lernziel: Bürgernähe, in: Vorwärts, Nr. 19 1977, S. 16.

²⁰⁾ Richter, ebd. S. 16.

²¹⁾ Vgl. Kroeber-Riel, Ziele der Verbraucherpolitik, in: Arbeitnehmer, Nr. 5/1977, S. 225.

¹⁷⁾ A. Gorz, Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus, Frankfurt 1967, S. 104.

bildung aus: „Als der Verbraucherbildung zugrunde liegendes Ziel braucht nicht die ‚Utopie‘ einer umfassenden Mündigkeit der gesamten Verbraucherschaft unterstellt zu werden, weil auch schon die flexible Reaktion einer Minderheit der Nachfrager eine ausreichende Sanktion für minderleistungsfähige Anbieter darstellen kann, sowie weil auch ein beschränkt rationales Verhalten der Anspruchsanpassung bei einer großen Zahl von Verbrauchern am Markt ähnliche Wirkungen haben kann, wie sie die ökonomische Theorie aus voll rationalem Verhalten den einzelnen Konsumenten abzuleiten versuchte.“²²⁾

Aber an diesem Punkt scheiden sich gewiß die Geister: Ein Politiker, der den Glauben an die immer mögliche Aufklärung der Menschen verlöre, sollte seinen Beruf aufgeben.

5. Freizeit kann Beruf kompensieren

Als fünfter Ansatzpunkt für eine aktive Verbraucherpolitik ergibt sich schließlich die Erkenntnis, daß zwischen Arbeit, Konsum und Freizeit Wechselwirkungen vorliegen, über die in der sozialwissenschaftlichen Forschung noch so gut wie keine empirisch abgesicherten Ergebnisse vorliegen, so daß das Handeln der Politiker auf recht wackligen Grundlagen beruht. Zwar stellt sich der Anspruch an die Politiker, aus den Folgen, die sich für jeden einzelnen aus der Verkürzung der Lebensarbeitszeit für die Bewertung von Konsum und Freizeit ergeben, die politisch richtigen Konsequenzen zu ziehen; doch vermag derzeit niemand anzugeben, wie diese aussehen müßten.

Vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit wurde eine Reihe von Forschungsaufträgen zum Bereich „Freizeit“ vergeben. Die Ergebnisse liegen vor, sind aber von der Verbraucherbildung noch nicht aufgegriffen worden, obwohl die empirisch-theoretische Analyse der Wechselbeziehungen zwischen Freizeit- und Konsumverhalten einerseits und Verhalten am Arbeitsplatz andererseits sowohl für die theoretische Fundierung als auch für die praktische Arbeit der

gegenwärtigen Verbraucherpolitik äußerst wertvoll sein müßte²³⁾.

Von besonderer Bedeutung ist die Geltung von Freizeit und Konsum für nicht oder nicht mehr berufstätige Menschen. Darauf wurde bereits hingewiesen. Für diese Gruppe insbesondere ergibt sich die Frage, inwieweit Konsum und Freizeit kompensatorisch zu wirken vermögen — also die Arbeit voll und ganz ersetzen können —; doch ist dies natürlich auch für die länger oder kürzer Arbeitslosen von Bedeutung²⁴⁾.

²³⁾ 1976 sind in der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit eine Reihe von Forschungsberichten zum Thema ‚Freizeit‘ erschienen mit folgenden Themen: a) „Chancenungleichheit in der Freizeit (Was sind Chancen im Freizeitbereich? Welche Barrieren sind wirksam?)“, erstellt von Infas, Bad Godesberg; b) „Der Zusammenhang von freizeitpolitischen Rahmenbedingungen und Bedeutungsabnahme und Bedeutungszunahme von Freizeitinhalten“, erstellt von GEWOS, Hamburg; c) „Szenarios über zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten von Freizeit und ihre Folgen“, erstellt vom Zentrum Berlin für Zukunftsforschung. Es wurden folgende Szenarios ausgearbeitet: ‚Die ernste Freizeit‘ oder ‚Arbeit macht Spaß‘ mit den Akzenten: Bedeutung der Arbeit für die Selbstverwirklichung, Integration von Arbeit und Freizeit; ‚Die vergnügliche Freizeit‘ mit den Akzenten: Glückserfüllung in der Freizeit, Dichotomie von Arbeit und Freizeit; ‚Freizeit als Sozialisationszeit‘ mit dem Akzent: Freizeit als Hauptansatzpunkt für soziales Lernen und soziales Engagement; ‚Freizeit von Jugendlichen‘; d) „Analyse vorhandener Informationsmöglichkeiten und -angebote im Freizeitbereich“, erstellt von GEWOS Hamburg; e) „Systematik der Freizeitinfrastruktur“, erstellt von Dr. Ing. W. Köhl, Karlsruhe; f) „Bestand und Verteilung von materieller Freizeitinfrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland“, erstellt von Prognos AG, Basel; g) „Untersuchung bestehender Freizeitangebote hinsichtlich investierter Mittel, Unterhaltskosten, Programmkosten und Auslastung sowie hinsichtlich Organisation, Trägerschaft, Angebot und Betreuung“, erstellt von Sozon GmbH, München; h) „Die Wahrnehmung von Weiterbildungsmöglichkeiten in Abhängigkeit von Art und Organisation der Angebote“, erstellt vom Batelle-Institut, Frankfurt; i) „Berufsbild, Berufspraxis und Berufsausbildung von ‚Freizeit-Berufen‘“, erstellt vom Verein für Unterrichtsforschung Köln-Junkersdorf; k) „Darstellung und Bewertung von Modellen im Freizeitbereich“, erstellt von Logon, München.

²⁴⁾ Dem Zusammenhang von Arbeit, Konsum und Freizeit wird in dem Buch ‚Verbrauchergerechte Verbraucherbildung und -politik‘ ein besonderes Kapitel gewidmet und auf die Forschungslücken gerade auf diesem Gebiet hingewiesen. Rock in: Biervert / Fischer-Winkelmann / Köhler / Rock, a. a. O., S. 172—192.

²²⁾ G. Kleinhenz, Verbraucherbildung auf der Grundlage verhaltenstheoretischer Ansätze zur Erklärung des Konsumentenverhaltens, in: Verbraucherrundschau, 4/5, 1977, S. 8 f.

Aus solchen Überlegungen sollten Politiker Schlüsse ziehen, denn sie sind immer häufiger mit der Frage konfrontiert, was denn Konsum und Freizeit für die Selbstbestimmung leisten könnten, wenn doch schon im Beruf die Fremdbestimmung vorherrsche.

6. Der Wunsch nach Selbstbestimmung

Weitet man diesen Ansatzpunkt aus, so ergibt sich eine sechste Begründung zum Betreiben aktiver Verbraucherpolitik: *Die Menschen — insbesondere der Mittelschichten — erfahren sich in ihrem Leben intensiver als abhängig und spüren dies unbewußt mehr, als das früher der Fall war.*

Die Bürokratien herrschen über sie; nur wer sich sehr gut durchzusetzen weiß, wird sich stärker als „die Verwaltung“ oder „die Ministerialbürokratie“ fühlen können. Arbeitsabläufe ergeben für den einzelnen oft wenig Sinn, weil er den Zusammenhang nicht überblickt. In der Freizeit überwiegt passiver Konsum: Fernsehen — und sonst wenig²⁵⁾.

Herausforderungen an die menschliche Existenz — Tod, Krankheit, Einsamkeit, wirtschaftliche Unsicherheit — sind entweder durch eine fast perfekte Sozialpolitik und ein System stimulierender Betriebsamkeit abgemildert oder als prägende Erfahrung des Menschenlebens tabuisiert: Leiden ist unerwünscht. Dem Individuum wird oft ein Teil seiner Verantwortung für sein Geschick genommen durch das stellvertretende Eingreifen einer für ihn schwer faßbaren ‚Solidargemeinschaft‘, seien dies nun die mit ihm gleichfalls Hausratsversicherten oder die übrigen Krankenkassenmitglieder.

Die Orientierung der Mehrzahl unserer Mitbürger ist aufs Materielle gerichtet, was nicht weiter verwunderlich ist, wenn man ihnen Krieg, Notzeit und Wiederaufbau als die sie prägenden Lebenserfahrungen zuerkennt. Nur gewinnt dadurch ein nicht in Geld auszudrückendes mitmenschliches Fürinstanderstehen außerhalb der Kleinfamilie bestenfalls in ro-

²⁵⁾ Man vergleiche den unter diesem Aspekt besonders aufschlußreichen Aufsatz von E. Noelle-Neumann, Macht Fernsehen träge und traurig?, in: FAZ, 13. 9. 1977.

mantischen Jugendzirkeln Anhänger, nicht aber Kraft innerhalb der Gesellschaft. So leben wir in einer Periode materieller Sätttheit, in der gesellschaftspolitisches Engagement sich zur Zeit am ehesten dadurch speist, daß die Menschen fürchten, es könne sich alles zum Schlimmeren wenden. Diese Furcht wird durch konservative Meinungsmacher genährt, die nicht daran interessiert sind, für die Zukunft eine neue Perspektive zu weisen.

Bei kritischen Gesellschaftspolitikern wächst inzwischen allerdings längst die Erkenntnis, daß sich, da nun die Aufbauphase unseres Staates abgeschlossen ist und sich weltweit ein aus vielerlei Gründen verlangsamtes Wachstum abzeichnet, die „Sinnfragen“ für den politisch Verantwortlichen schärfer stellen als in den fünfziger und sechziger Jahren. Sie sehen, daß die „Massen“ aufgrund der materialistischen Ausrichtung des täglichen Lebens und der sich auch daraus ergebenden geistigen Passivität manipulierbarer zu werden drohen und damit das Funktionieren unserer Demokratie aufs Schwerste gefährden. So werden Fragen nach sinnvoller demokratischer Mitbeteiligung immer wichtiger. Dies gilt zumal für den Konsum- und Freizeitsektor, der neben der Arbeit entscheidende Bedeutung für die Zufriedenheit des Individuums gewinnt²⁶⁾. Ganz sicher muß sich der Politiker fragen, wie er das Engagement der Bevölkerungsmehrheit für sinnvollen Konsum und sinnvoll verbrachte Freizeit erhöhen kann und wie er durch entsprechende Politik dazu beitragen kann, gerade im Privatbereich jungen, zum Extremen neigenden Menschen die „Zielsuche“ zu erleichtern²⁷⁾.

²⁶⁾ Siehe auch dazu den zitierten Aufsatz von Noelle-Neumann und frühere Veröffentlichungen dieser Autorin. Das zusammengetragene Material ist aufschlußreich, auch wenn man mit den Schlußfolgerungen nicht unbedingt übereinstimmt.

²⁷⁾ Demokratische Mitbeteiligung ist schließlich erforderlich, um die Demokratie nicht durch unkontrollierte Wirtschaftsmacht zunehmend zu gefährden. Auch für die Verbraucherpolitik müssen daraus Konsequenzen gezogen werden. Darauf weist U. Steger in einem Aufsatz über ‚Ordnungspolitik und Strukturprobleme der Volkswirtschaft‘ hin: „Die zunehmende ‚Vermachtung‘ der Märkte — nach überschlägigen Berechnungen werden heute knapp 60 % (einschließlich der staatlichen Wertschöpfung mit 9 %) des Bruttoinlandsproduktes außerhalb des wettbewerblichen Bereiches produziert — wird zwar von den Ordoliberalen oft und lautstark beklagt, für die Strukturpolitik werden

III. Konkrete Aufgaben für den staatlichen Verbraucherschutz

Aus dem Gesagten ergibt sich eine Reihe konkreter Forderungen, die es kurz und mittelfristig zu erfüllen gilt. Die konkretesten erstrecken sich auf einen weiteren Ausbau der *Verbraucherrechte*.

1. Doch noch Gesetzeslücken

Im *Wettbewerbsrecht* sollten durch Überarbeitung des Kartellgesetzes und des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb die Kompromisse zugunsten der Unternehmen durch klare Regelungen im Interesse der Verbraucher ersetzt werden.

Ins *Kartellgesetz* müssen Regelungen gelangen, die es dem Kartellamt ermöglichen, die Entstehung und den Mißbrauch marktmächtiger Unternehmen schneller und wirksamer als bisher zu bekämpfen. (Die Vorschläge des Vorsitzenden der Monopolkommission sollten hierbei berücksichtigt werden.) Die Eingriffskriterien müssen schärfer definiert werden, insbesondere der „relevante Markt“, der bei der Marktbeherrschung zu beurteilen ist. Die Umgehungstatbestände, z. B. Beteiligungen von 24,99 Prozent, müssen geregelt werden. Die Bagatellklausel muß wegfallen, und die Auskunftspflicht der Unternehmen muß erweitert werden. Das Kartellamt muß das Recht erhalten, marktbeherrschende Unternehmen bei mißbräuchlicher Ausnutzung ihrer Marktmacht zu entflechten.

Die Ausnahmereiche des Kartellgesetzes müssen so geregelt sein, daß auch hier mehr

aus dem Scheitern der Wettbewerbspolitik aber keine Konsequenzen gezogen ... Mit zunehmender langfristiger und spezialisierter Festlegung wachsender Investitionssummen auf der Angebotsseite und ‚vagabundierender‘ Kaufkraft, insbesondere für langlebige Konsumgüter, auf der Nachfrageseite könnte keine Gesellschaft die Reibungsverluste ertragen (und ihre soziale Absicherung finanzieren), die aus dem Wirken der ‚spontanen‘ Marktkräfte folgen. Von daher ist wohl die Annahme berechtigt, daß die *planvolle Organisation von Märkten in hochindustrialisierten Gesellschaften* in jedem Fall *unverzichtbar* ist.“ (Hervorhebung durch A. M.)

U. Steger, Ordnungspolitik und Strukturprobleme der Volkswirtschaft, in: G. Fleischle/M. Krüper, Investitionslenkung — Überwindung oder Ergänzung der Marktwirtschaft, Frankfurt 1975, S. 133.

Wettbewerb oder doch wenigstens eine wirksamere Kontrolle des Marktverhaltens durchgesetzt werden kann. Dies gilt u. a. für das Verkehrsgewerbe, die Landwirtschaft, die Banken, die Versicherungsunternehmen und die Energiewirtschaft.

Die Bekämpfung überhöhter Preise, ungerechtfertigter Preiserhöhungen und indirekter Preisbindungen über die Vertriebsregelungen muß durch klare Regelungen im Gesetz erleichtert werden; ein Verbot der unverbindlichen Preisempfehlung würde die z. Z. nur teilweise wirksame Mißbrauchsaufsicht über die Verwendung unverbindlicher Preisempfehlungen überflüssig machen.

Die Bedeutung, die das Kartellamt für die Verbraucher hat, sollte durch Regelungen verstärkt werden, die den Verbrauchern und ihren Verbänden Mitwirkungsrechte bei der Durchsetzung des Gesetzes zuweisen. Verbraucher sollten ein Eingreifen der Kartellbehörde beantragen dürfen. Verbraucherverbände sollten in allen Verfahren vor dem Bundeskartellamt Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und entsprechend der Regelung des UWG die Befugnis erhalten, auf Unterlassung verbraucher-schädigenden Verhaltens zu klagen.

Den Verbrauchern sind Schadensersatzansprüche zuzubilligen, wenn sie durch wettbewerbswidriges Verhalten der Unternehmen — z. B. durch überhöhte Preise — geschädigt werden. Die Verbraucherverbände sollten zusätzlich ermächtigt werden, diese Schadensersatzansprüche einzelner betroffener Verbraucher pauschal geltend zu machen.

Die nationale Kontrolle des Wettbewerbsverhaltens reicht bei jenen Unternehmen nicht aus, die in verschiedenen Ländern Tochtergesellschaften haben. Deshalb ist eine *Verbesserung des europäischen Kartellrechts* notwendig.

In das *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* (UWG) muß die seit einiger Zeit stärker verbraucherorientierte Rechtsprechung eingearbeitet werden.

Neben der Festschreibung dieser verbraucherfreundlichen Rechtsprechung müssen ei-

nige Lücken im Gesetz geschlossen werden, um den Verbraucher z. B. vor unsachlicher Beeinflussung wie der sogenannten Suggestivwerbung zu schützen. Psychologischer Kaufzwang, Verleitung von Jugendlichen zum Alkohol- und Nikotingenuß, Ausnützen von Dankbarkeits- oder Mitleidsgefühlen lassen sich heute nach dem Wortlaut des UWG noch nicht wirksam bekämpfen. Die Generalklausel, die die unlautere Werbung verbietet, muß daher ergänzt werden. Auch unsachliche Beeinflussung der Verbraucher, die die Entscheidungsfreiheit einschränkt, muß für wettbewerbswidrig und damit unlauter erklärt werden. Die unerbetene Vertreterwerbung an der Haustür muß genauso wie die Telefonwerbung wegen der besonderen Zwangssituation, in die der Verbraucher dabei gerät, verboten werden. Dagegen sollten die vergleichende Werbung, Boykottaufrufe gegen zu teure oder minderwertige Ware und öffentliche Kritik an gewerblichen Leistungen zum Zweck der Verbraucherinformation als wettbewerbsfördernde Maßnahmen ausdrücklich im UWG für zulässig erklärt werden.

Zur wirkungsvollen Bekämpfung irreführender Werbung ist dem Werbenden im Streitfall die Beweislast für die Wahrheit von Tatsachenbehauptungen aufzuerlegen. Er muß die Wahrheit und Stichhaltigkeit seiner Werbeaussagen belegen können. Kann er den Beweis nicht führen, sollte er gezwungen werden, seine Werbebehauptungen in vollem Umfang auf eigene Kosten in denselben öffentlichen Medien richtigzustellen.

Nach dem UWG haben die konkurrierenden Unternehmen das Recht, Schadensersatzansprüche gegenüber dem unlauterwerbenden Unternehmen geltend zu machen. Das gleiche Recht sollte auch den Verbrauchern zugebilligt werden, die z. B. durch irreführende Werbung geschädigt worden sind.

Außerdem ist den Verbrauchern das Recht auf Vertragsauflösung einzuräumen, wenn sie aufgrund irreführender Werbemaßnahmen einen Kaufvertrag abgeschlossen haben.

Eine weitere wichtige Forderung der Verbraucherpolitik ist z. B. die Verbesserung des Schutzes der Verbraucher vor wirtschaftlicher Schädigung durch mangelhafte Qualität der Produkte. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter *Normen* erscheint

notwendig, um Unternehmen daran zu hindern, unsichere, gefährliche, besonders kurzlebige, sich schnell verschleißende und nicht oder nur schwer reparierbare Produkte zu produzieren.

Da es kaum möglich ist, für die zahlreichen, laufend weiter entwickelten und neu auf den Markt kommenden Produkte Verordnungen und Normen über Mindestqualitäten zu erlassen oder in Gesetzen festzuschreiben, ist eine flexible Regelung notwendig. Keinesfalls darf durch übertriebene Maßnahmen die technische Entwicklung gehemmt werden. Die Verbraucher könnten vor Schäden durch schlechte Produktqualität ohne weitere Gesetze dann geschützt werden, wenn die Hersteller sich freiwillig zur Einhaltung der Normen bereit erklären würden. In der lange geforderten ‚Produktinformation‘ deutet sich ein gangbarer Weg an.

Ein weiterer Bereich notwendigen Verbraucherschutzes unter Verantwortung der Hersteller sind die Schäden und Gefahren, die den Verbrauchern durch Produkte mit Fertigungs- oder Konstruktionsfehlern entstehen. Die Verbraucher sind heute noch nicht gegen solche Schäden geschützt; Hersteller haften nur, wenn ihnen vorsätzliche oder fahrlässige Schädigung nachgewiesen werden kann.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften hat inzwischen eine „Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Haftung für fehlerhafte Produkte“ vorgeschlagen. Nach Artikel 1 dieser Richtlinie haftet der Hersteller einer beweglichen Sache für den Schaden, der durch Fehler dieser Sache verursacht worden ist, ungeachtet dessen, ob er den Fehler kannte oder hätte kennen können.

Um die Verbraucher möglichst schnell vor den Risiken zu schützen, die sie bis heute ungerechterweise bei fehlerhaften Produkten tragen, sollte diese europäische Regelung der verschuldensabhängigen Haftung der Hersteller bald in der Bundesrepublik Gesetz werden.

Neben einer weiteren Verbesserung des Abzahlungsgesetzes ist auch der Schutz der Verbraucher vor den besonders großen Gefahren der Manipulation durch unerbetene Vertreterbesuche an der Haustür oder auf Verkaufsveranstaltungen im Rahmen von

Kaffeefahrten oder Kinobesuchen notwendig.

Während bei Ratenkäufen und Verträgen mit wiederkehrenden Leistungen der überrumpelte Verbraucher den Vertrag innerhalb einer Woche lösen kann, gibt es für Barkäufe an der Haustür oder unter anderen, ähnlich bedrängenden Situationen noch keinen Verbraucherschutz. Ein Gesetzentwurf über den Widerruf von Haustürgeschäften und ähnlichen Geschäften, der diesen Bereich regeln soll, konnte in der 7. Legislaturperiode nicht mehr beraten werden. Eine gesetzliche Regelung ist jedoch nach wie vor notwendig.

Der Mißbrauch von Marktmacht durch *Allgemeine Geschäftsbedingungen* wird in Zukunft mit Hilfe des neuen AGB-Gesetzes besser als bisher zu bekämpfen sein. Die Verfahrensregeln jedoch, die in dem neuen Gesetz auf ein Klagerecht der Verbraucherverbände und eine Registrierungs- und Informationspflicht des Bundeskartellamtes beschränkt sind, müssen noch weiterentwickelt werden.

Insbesondere erscheint es dringend geboten, das Angebot öffentlicher Güter und Dienstleistungen in das Gesetz über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen einzubeziehen.

Zahlreiche Verbesserungen im Sinne der Verbraucher sind auch im *Gesundheitsschutz* notwendig. Doch nützen gerade auf diesem Gebiet gesetzliche Verbesserungen wenig, wenn nicht auch ihre Kontrolle geregelt ist. Hierzu bedarf es — wie das Parlament in seiner Entschließung von Juni 1974 einstimmig unterstrichen hat — der verstärkten Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und einem personellen Ausbau der Kontrollstellen. Hinsichtlich der Rückstände von Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmitteln bei Obst und Gemüse ist es gewiß auch notwendig, die Kontrolle auf der Erzeugerstufe erheblich auszubauen.

Auf dem Gebiet der Arzneimittel müssen Regelungen durchgesetzt werden, die die Arzneimittelsicherheit optimal gewährleisten, die Vielfalt der Präparate (derzeit über 50 000) einschränken, sowie Arzneimittelvergleiche und Preiswettbewerb ermöglichen. Fehlende Markttransparenz in bezug auf Wirksamkeit und Preis der Arzneimittel und überhöhte Einzelhandelspreise, die vom Hersteller festgesetzt werden, führen sonst dazu, daß die

Arzneimittelversorgung für die Verbraucher nicht mehr finanzierbar ist. Das Gesetz zur Dämpfung der Kosten im Gesundheitswesen ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Der Umweltschutz muß auch in Zukunft seine hohe Priorität behalten. Die in den Umweltschutzgesetzen eingeräumten Verordnungsermächtigungen müssen erfüllt und die notwendigen Normen erarbeitet werden. Verstößen gegen Umweltschutzvorschriften ist durch ein modernes Umweltstrafrecht zu begegnen. Gefährdung der Umwelt ist kein Kavaliersdelikt mehr.

Das *Gesetz über technische Arbeitsmittel* (Maschinenschutzgesetz) muß in einem wichtigen Punkt ergänzt werden. Bisher können die Gewerbeaufsichtsämter nur gegen die Hersteller und Importeure von unsicheren oder gefährlichen Arbeitsgeräten, Haushaltsgeräten oder Spielzeug vorgehen. Durch ergänzende Vorschriften muß auch künftig die Möglichkeit gegeben werden, die Anbieter, d. h. den Handel, am Verkauf unsicherer Geräte zu hindern. Auch in anderen Punkten ist dieses Gesetz ergänzungsbedürftig.

2. Verbesserung des Rechtsvollzuges

So wichtig diese Verbesserungen auch sind und so hartnäckig man auf einer Fortentwicklung der Verbraucherschutzgesetzgebung bestehen sollte, so wichtig oder noch entscheidender für einen wirkungsvollen Verbraucherschutz ist es doch andererseits, die *bestehenden Gesetze und Verordnungen* in der Praxis durchzusetzen und anzuwenden.

Wenn die in den letzten Jahren geschaffenen gesetzlichen Regelungen etwa nur auf dem Papier stehen, ohne Verbesserungen für die Verbraucher im täglichen Leben zu bewirken, könnte den Verbraucherpolitikern vorgeworfen werden, nur zum Schein für die Stärkung der Verbraucherposition und für eine Begrenzung der Macht der Unternehmen eingetreten zu sein. An der wirksamen Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze wird die Glaubwürdigkeit der bisherigen Verbraucherpolitik gemessen.

Eine der Hauptursachen für die ungenügende Wirksamkeit der Schutzgesetze im Bereich des Privatrechts (z. B. Regelungen des BGB,

AGB-Gesetz, Abzahlungsgesetz) liegt in der Überforderung der meisten Verbraucher. Sie trauen sich nicht zu, ihre Rechte selbst durchzusetzen,

— weil ihnen die notwendigen Rechtskenntnisse fehlen,

— weil sie sich den Herstellern und Anbietern in finanzieller und intellektueller Hinsicht unterlegen fühlen,

— weil sie Hemmungen vor der Inanspruchnahme von Gerichten und Anwälten haben,

— weil der möglicherweise erforderliche Aufwand an Energie, Zeit und Geld ihre Kräfte übersteigt,

— weil es ihnen an Vertrauen in die Justiz fehlt,

— weil sie keinen Anwalt finden, der sich mit ihren für ihn finanziell wenig lohnenden Problemen befaßt.

Nach einer Umfrage würden 45 Prozent der Befragten nicht vor Gericht gehen, um einen Anspruch von DM 250,— gegen einen Versicherer durchzusetzen.

Eine weitere wesentliche Ursache für die immer wieder beklagte ungenügende Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze (z. B. Kartellgesetz, UWG, Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-Gesetz, Gewerbeordnung, Meß- und Eichgesetz oder Preisangabenverordnung) ist die nicht ausreichende personelle und materielle Ausstattung der staatlichen Kontrollbehörden.

Dies gilt für das Bundeskartellamt genauso wie für die Landeskartellbehörden, die Lebensmittel- und chemischen Untersuchungsämter der Länder, die Kriminalämter, Ordnungs- und Gewerbeaufsichtsämter der Städte und Gemeinden.

Erst seit der Verabschiedung der Gesamtreform des Lebensmittelrechts werden z. B. in Bayern Verwaltungsangestellte besonders geschult, um die Polizeibeamten nach und nach zu ersetzen, die bis heute die Lebensmittelkontrollen durchführen. Es fehlt an Lebensmitteluntersuchungsämtern, an Untersuchungsgeräten oder -methoden, die eine hinreichend schnelle Analyse ermöglichen, um z. B. zu hohe Pflanzenschutzmittelrückstände bei importierten Äpfeln sofort festzustellen.

Die schädlichen Früchte sind längst verdaut, ehe das Analyseergebnis vorliegt.

Die Abhängigkeit der Kontrollbehörden von den Weisungen der jeweils übergeordneten Verwaltung ist für die Wirksamkeit der Verbraucherschutzgesetze von besonderer Bedeutung. Die Regierungen der Länder haben eine große Verantwortung für den Verbraucherschutz. Mitunter verzögert mangelnde Entscheidungs- oder Risikobereitschaft notwendige Maßnahmen. Es ist weit bequemer, Dinge „laufen zu lassen“, als sich mit Herstellern, Händlern, Importeuren und Spediteuren anzulegen und erzeugte oder eingeführte schädliche Lebensmittel zurückzuweisen.

Leider gelingt es z. Z. auch nur schwer, das Instrument der Verbandsklage effektiv zu nutzen. Die Verbraucherverbände haben z. B. nach dem UWG und dem neuen AGB-Gesetz das Recht zur Verbandsklage. In der Praxis aber können nur wenige Prozesse und nur solche mit vorhersehbar sicherem Ausgang geführt werden, weil die schwache finanzielle und personelle Ausstattung der Verbraucherverbände viele Prozesse mit hohen Kosten nicht erlaubt. Eine wirksamere Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze muß also bei den einzelnen Verbrauchern, bei den staatlichen Kontrollbehörden und bei den Verbraucherorganisationen ansetzen. Die Unterstützung der Verbraucher durch besondere Institutionen, die Schaffung einfacherer Gerichte oder Schlichtungsverfahren und die Selbstkontrolle der Unternehmen sind weitere Ansätze, die zu einer wirksameren Anwendung der Gesetze beitragen können.

3. Beratung und Schulung

Daraus folgt im einzelnen: Die Verbraucher müssen durch Ausbildung, Beratung und aktuelle Informationen in die Lage versetzt werden, die ihnen zustehenden Rechte wahrzunehmen. Mit Hilfe der Schulen, der Volkshochschulen und der Medien sollten ihnen die grundlegenden Kenntnisse über das Vertragsrecht vermittelt werden. Die Information über neue Gesetze (wie z. B. das 2. Gesetz zur Änderung des Abzahlungsgesetzes oder das Fernunterrichtsschutzgesetz) könnte dann auf diesen Grundkenntnissen aufbauen. Außerdem muß die Information breit gestreut und

auf möglichst vielen Wegen in allgemeinverständlicher Form allen Verbrauchern zugänglich gemacht werden. Die Information über die Gesetze muß ergänzt werden durch Informationen über Rechtsverfahren, Zuständigkeit der Gerichte, Höhe der Prozeßkosten und Möglichkeiten der Kostenerstattung oder Kostensenkung. Nur so kann die Scheu vor den Gerichten und Anwälten überwunden werden.

Das Rechtsberatungsmißbrauchsgesetz muß gerade unter diesem Gesichtspunkt weit ausgelegt oder notfalls den Verbraucherinteressen entsprechend verändert werden. Darüber hinaus sollten die Verbraucherorganisationen das Recht erhalten, in besonderen Fällen für die Verbraucher Prozesse zu führen, wie das bei den Mieterschutzvereinen oder (im arbeitsrechtlichen Bereich) bei den Gewerkschaften möglich ist. Der finanziell und juristisch-fachlich übermächtigen Stellung der Unternehmen muß durch Gegenmacht starker Verbraucherorganisationen begegnet werden, um mehr Gerechtigkeit durchsetzen und Chancengleichheit erreichen zu können.

Die Durchsetzung der Verbraucherrechte läßt sich natürlich auch durch außergerichtliche Verfahren verbessern. Die Verbraucherzentralen und Beratungsstellen können vielfach in direkten Verhandlungen mit den Unternehmen ein Einlenken erreichen und so dem Verbraucher zu seinem Recht verhelfen. Die Position der Verbraucherzentralen bei den Verhandlungen ließe sich jedoch noch stärken, wenn die Unternehmen damit rechnen müßten, daß die Verbraucherzentralen einen Fall notfalls auch vor Gericht bringen und damit eine öffentliche Diskussion erreichen können. Unter diesem Aspekt wäre es vorteilhaft, wenn die Verbraucherzentralen die Möglichkeit hätten, im Namen eines Verbrauchers Klage zu erheben.

Im Vorfeld gerichtlicher Auseinandersetzungen besteht ferner die Möglichkeit, in Schlichtungsverfahren vor einer Schlichtungs- oder Schiedsstelle der Handwerkskammern oder der Industrie- und Handelskammern Recht zu finden. Voraussetzungen für ein wirklich faires Verfahren sind hier aber die paritätische Besetzung der Schlichtungsstelle und Gutachter, die nicht von vornherein einer der streitenden Parteien zuzurechnen sind.

4. Wichtigkeit der Ämter

Die staatlichen Kontrollbehörden haben eine Schlüsselstellung bei der Anwendung der Verbraucherschutzgesetze. Entsprechend den vielfältigen Aufgaben, die ihnen durch die alten und neuen Gesetze gestellt sind, müssen sie ausreichend mit qualifiziertem Personal und der notwendigen materiellen und finanziellen Ausstattung versehen werden.

Die Schäden durch Wirtschaftskriminalität werden auf 10—15 Milliarden DM jährlich geschätzt. Dabei sind jene Verluste nicht berücksichtigt, die einzelnen Verbrauchern durch Wettbewerbsverstöße, Preisabsprachen, überhöhte Preise, fehlende Preisauszeichnung oder Mogelpackungen entstehen. Eine strikte Anwendung des Gesetzes durch starke Kontrollbehörden würde sich deshalb für die gesamte Volkswirtschaft genauso lohnen wie die verstärkte Fahndung nach Steuer- und Subventionsbetrü gern großen Stils.

Die verbesserte Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität durch Wirtschaftsstrafkammern und Spezialabteilungen bei den Staatsanwaltschaften, die personelle Verstärkung des Bundeskartellamtes und der Ausbau der Lebensmitteluntersuchungsämter der Länder sind Schritte in die richtige Richtung. Aber die Lücken, insbesondere bei den örtlichen Gewerbeaufsichtsämtern und Ordnungsämtern, sind unübersehbar. Die Bedeutung der Verbraucherprobleme wird hier noch nicht immer erkannt.

Die zunehmende Kritik der Verbraucher über das nicht zu übersehende „Vollzugsdefizit“ und die hohe Zahl der Gesetzesverstöße machen deutlich, daß die bisherigen Maßnahmen der Verbraucherorganisationen ebensowenig wie die Einzelklage durch die Verbraucher und die staatliche Kontrolle einen ausreichenden Verbraucherschutz gewährleisten. Die Forderung nach wirksameren Maßnahmen wird zu Recht immer lauter.

5. Verbraucherschutzorganisation

Die Errichtung einer starken Verbraucherschutzorganisation bietet sich als Lösung an²⁸⁾. Es gibt im Ausland wie im Inland ver-

²⁸⁾ Siehe dazu insbesondere K. Simitis, Verbraucherschutz — Schlagwort oder Rechtsprinzip, Baden-Baden 1976.

schiedene Modelle für diese Organisation. Der ‚Verbraucherombudsman‘ und das ‚Marktgericht‘ in Schweden könnten ebenso Vorbild sein wie die ‚Federal Trade Commission (FTC)‘ in den USA. In der Bundesrepublik konkurrieren Überlegungen, das Bundeskartellamt in ein ‚Amt für Kartell-, Monopol- und Verbraucherschutzfragen‘ auszubauen, mit Vorschlägen einer Arbeitsgruppe beim Bundesminister der Justiz, zur Verbesserung des Verbraucherschutzes gegenüber Allgemeinen Geschäftsbedingungen ein Bundesamt für Verbraucherschutz mit untergeordneten Landesbehörden zu errichten. Daneben gibt es Vorschläge, die AGV oder den Verbraucherschutzverein auszubauen oder eine Deutsche Verbraucherunion als gemeinsamen Verwaltungsrat von fünf mit öffentlichen Mitteln geförderten Verbraucherorganisationen zu bilden. Manche schlagen auch eine öffentlich finanzierte, auf Beteiligung der Verbraucher aufbauende Verbraucherschutzbehörde mit umfassenden verbraucherpolitischen Kompetenzen und Aufgaben vor.

Wesentliche Bedingungen für ein deutsches „Modell“ einer wirksamen Verbraucherschutzorganisation lassen sich aus den heute bestehenden Organisationen im Ausland und in der Bundesrepublik, ihren Erfolgen bzw. Mißerfolgen und aus den vorliegenden Organisationsvorschlägen ableiten:

1. Die Verbraucherschutzorganisation muß öffentlich finanziert werden. Nur wirklichkeitsfremde Interessenvertreter der Anbieterseite leugnen mit scheinliberalen Argumenten die Verantwortung des Staates für den Verbraucherschutz.

2. Die Verbraucherschutzorganisation muß unabhängig sein. Die Unabhängigkeit von direkter staatlicher Einflußnahme ist notwendig, um Verbraucherinteressen auch gegenüber staatlichen Stellen (Regierung, Parlament, Verwaltung, öffentlichen Unternehmen) wirksam vertreten zu können. (Das Bundeskartellamt untersteht z. B. derzeit dem Weisungsrecht des Wirtschaftsministers und ist in seinem Vorgehen gegenüber Wettbewerbsverstößen letztlich von den politischen Wertungen der jeweiligen Minister nicht unabhängig.)

3. Die Verbraucherschutzorganisation muß Mitwirkung und Kontrolle der Verbraucher gewährleisten. Die Mitwirkung und Kontrolle der Verbraucher kann durch direkte Kontaktaufnahme über örtliche Stellen und durch Einzelmitgliedschaft erfolgen. Nur die Rückbindung an eine breite Basis in der Verbraucherschaft steuert der Gefahr, daß zu schnell dem Druck der Unternehmen nachgegeben wird und die Interessen der besonders betroffenen Verbrauchergruppen dabei auf der Strecke bleiben. Die Verbraucherschutzorganisation muß örtliche und regionale Untergliederungen haben, um Verbraucher möglichst direkt zu beteiligen und auf örtliche und regionale Probleme schnell reagieren zu können.

4. Der Aufgabenbereich der Verbraucherschutzorganisation muß weit gefaßt werden.

Neben der Bekämpfung einzelner Gesetzesverstöße, z. B. im Bereich der Werbung und der AGB, muß die Beseitigung grundsätzlicher Mißstände Aufgabe der Verbraucherschutzorganisation sein. Die Beeinflussung des Angebots von Waren und Dienstleistungen kann z. B. über Qualitätsnormen, Hinweise auf das Fehlen bestimmter Güter, Aufklärung und Information der Verbraucher, Aufforderung zum Boykott umweltschädlicher, überflüssiger, kurzlebiger und zu teurer Produkte und durch Erforschung von Verbraucherbedürfnissen erreicht werden.

5. Die Verbraucherschutzorganisation muß ausreichende Sanktionsbefugnisse erhalten. Das skandinavische Vorbild ‚Ombudsman‘ setzt akzeptable Maßstäbe.

Eine Verbraucherschutzorganisation, die diesen Kriterien entspricht, erscheint in der Bundesrepublik auf den ersten Blick kaum realisierbar. Die bestehenden Organisationen bieten aber heute schon einige der genannten Voraussetzungen:

— Schon heute werden die Verbraucherorganisationen in großem Ausmaß öffentlich finanziert.

— Die Unabhängigkeit der Verbraucherorganisation ist unterschiedlich, aber tendenziell vorhanden. Die AGV, der Verbraucherschutzverein und die Stiftung Warentest arbeiten relativ selbständig; die Verbraucherzentralen

sind teilweise an die Weisungen der Länder gebunden.

— Die Mitwirkung und Kontrolle der Verbraucher ist noch ungenügend. Die örtlichen und regionalen Untergliederungen sind durch die Verbraucherberatungsstellen und Verbraucherzentralen zum Teil aber schon vorhanden.

— Das Bundeskartellamt hat durch das novellierte Kartellgesetz erhebliche Sanktionsbefugnisse, die anderen Organisationen allerdings nicht.

— Der weitgefähte Aufgabenbereich läßt sich nur beim Verbraucherschutzverein in Berlin nicht feststellen; die AGV und die Verbraucherzentralen erfüllen dieses Kriterium schon weitgehend.

Ein Ausbau der AGV bzw. ein enger Zusammenschluß der bestehenden Verbraucherorganisationen wäre eine der Möglichkeiten, um eine wirksame Verbraucherschutzorganisation zu bilden. Mitwirkung und Kontrolle der Verbraucher, ausreichende Sanktionsmöglichkeiten und verbesserte Finanzierung müßten ergänzend hinzutreten, um die bereits vorhandenen Ansätze einer wirkungsvollen Verbraucherschutzorganisation zu vervollständigen.

Der Ausbau des Bundeskartellamtes zu einem Verbraucherschutzamt oder die Errichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz wären Alternativen. Ich neige der Auffassung zu, das Bundeskartellamt so umzugestalten, daß es allen aufgestellten Kriterien genügen kann. Diese Lösung erscheint am kurzfristigsten politisch realisierbar.

Eine starke Verbraucherschutzorganisation wird in näherer Zukunft aber überhaupt nur zu schaffen sein, wenn es gelingt, in der Bevölkerung, in den Parteien und Parlamenten dafür ein entsprechendes Problembewußtsein zu wecken und den notwendigen Rückhalt für die Forderung nach einer Gegenmacht ausübenden Organisationen zu sichern.

6. Erkenntnis der eignen Interessen

Indes werden all diese Maßnahmen nicht verfangen, wenn es nicht gelingt, die Verbraucher selbst für die Wahrnehmung ihrer Interessen nachhaltig zu interessieren. Verbraucherbildung ist eine wesentliche verbraucher-

politische Maßnahme, um die Stellung der einzelnen Verbraucher und der Verbraucher insgesamt gegenüber den Machtpositionen der Anbieter langfristig zu verbessern. Ohne ausreichende Ausbildung werden viele andere Maßnahmen ihren Zweck verfehlen. Was nützen z. B. bessere Verbraucherrechte, wenn die Betroffenen sie nicht kennen? Was nützen von uns allen finanzierte Verbraucherorganisationen, Beratungsstellen und Informationsangebote, wenn die Verbraucher annehmen, sie seien schon ausreichend informiert und gegen schlechte Qualität oder zu hohe Preise könne man eben nichts machen? Die Notwendigkeit der Verbraucherbildung wird daher weithin anerkannt. Es gibt in der Praxis auch schon einige Ansätze, auf denen aufgebaut werden kann.

Sehr verschiedene Gruppen haben sich die bessere Ausbildung der Verbraucher zur Aufgabe gemacht: Die Verbraucherorganisationen, die Gewerkschaften, die Unternehmen und ihre Verbände, die Schulen und die Medien betreiben — wenn auch in meist sehr geringem Umfang — nebenbei Verbraucherbildung. Die Qualität und die Zielsetzung ist dabei sehr unterschiedlich. Es fehlt bisher eine umfassende Grundlagenforschung. Es fehlt an wissenschaftlich fundierten Konzepten, Unterrichtsmodellen und Lernmaterial. Es fehlen die wirtschaftlich und juristisch ausgebildeten Lehrer, Beratungskräfte und Journalisten.

Ziel bleibt: das Unterrichtsmaterial so zu erarbeiten, daß es als Leitbild nicht den funktionierenden Konsumbürger, sondern den kritischen, selbstbewußten, unabhängigen, souveränen Verbraucher ansieht. Die Verbraucher sollen durch eine frühzeitige und ausreichende Aus- und Fortbildung in die Lage versetzt werden,

— mit ihrem Geld und ihrer Zeit weniger emotional als rational umzugehen,

— ihre Kaufwünsche selbstkritisch in Frage zu stellen,

— die Interessengegensätze zwischen den Verbrauchern und den Herstellern und Anbietern zu erkennen und die Ursachen und Methoden der Anbietermacht zu durchschauen,

— ihre eigenen Interessen nachhaltig zu vertreten,

— sich zu organisieren, um ihre Stellung z. B. durch „Gegenmacht“ zu verbessern.

Neben der Vermittlung von Grundlagenwissen zielt die Verbraucherbildung vorwiegend darauf ab, kritische Denk- und Verhaltensweisen einzuüben. Deshalb muß sie breit angelegt sein. Sie hat im Elternhaus, im Kindergarten, spätestens aber in der Primarstufe der Schule zu beginnen und ist in der gesamten Schulzeit weiterzuführen. Die Eltern und Erwachsenen müssen in Volkshochschulen, gewerkschaftlichen Weiterbildungsseminaren und in anderen aufbauenden Bildungseinrichtungen verschiedenster Art, wie z. B. Fernschulen und Fernlehrgängen, Möglichkeiten zur Fortbildung erhalten.

Verbraucherbildung ist ein Teilbereich der wirtschaftlichen Bildung und der politischen Bildung mit enger Beziehung zur Rechtskunde. Das Hauptproblem für eine schnelle Realisierung der dringend notwendigen Verbraucherbildung ist in den Schulen neben dem geschilderten Mangel an geeignetem Unterrichtsmaterial die unzureichende Ausbildung der Lehrkräfte.

Das vielfach geforderte, von der Bundesregierung als notwendig angesehene und im Jahre 1978 in bescheidenem Umfang mit der Arbeit beginnende Verbraucherinstitut soll hier wichtige Aufgaben erfüllen.

Dieses Verbraucherinstitut wird drei wichtige Aufgaben übernehmen²⁹⁾:

— Die bisher nur in Ansätzen bestehende Verbraucherbildung soll die wissenschaftlich fundierten Grundlagen für Verbraucherbildung und -information liefern³⁰⁾.

— Die dringend benötigten Lehr- und Lernmaterialien, das Beratungs- und Informationsmaterial, die Unterrichtsziele und -methoden sollen erarbeitet und den Schulen, Hochschulen, Volkshochschulen und Beratungsstellen zur Verfügung gestellt werden.

— In Seminaren und Kursen soll die Aus- und Fortbildung von Multiplikatoren, z. B. Lehrern, Dozenten, Beratern, Politikern, Gewerkschaftsfunktionären und Journalisten, erfolgen. Der Schwerpunkt der Arbeit wird im Jahre 1978 bei der Schulung von Multiplikatoren liegen.

IV. Hohe Ansprüche an ein neues Forschungsgebiet

1. Die Wirtschaftstheorie muß als demokratisch legitimes Steuerungsinstrument auch die Mitwirkung der Verbraucher bei Produktionsentscheidungen einbeziehen. Hierzu müssen die entsprechenden Mitbestimmungsmodelle entwickelt werden — vor allem unter dem Aspekt, wie Ressourcen sparsamer verwendet, die sozialen Kosten von Produktionen verringert und strukturelle Fehlentwicklungen künftig verhindert werden können. In seinem Aufsatz „Protagonisten der Krise“³¹⁾

weist André Gorz auf entsprechende Zusammenhänge hin: „Weil es nötig ist, die natürliche Umwelt und die knapp gewordenen Mineralschätze zu schonen, muß die entwickelte kapitalistische Welt ihr Konsummodell abändern oder aufgeben, soweit es auf künstlicher Bedarfsweckung, beschleunigtem Veralten und Ersetzen von Produkten besteht.“

Allerdings ist das Problem der demokratischen Legitimation der Verbraucherpolitik umfassender, als Gorz es sieht. Öffentliche Güter müssen einbezogen werden, Probleme zwischen Hersteller und Handel bedürfen der Analyse, und die stärkste Aufmerksamkeit verdienen das Informationsverhalten der Verbraucher und alle Hemmnisse, die einer stärkeren Selbstorganisation der Verbraucher im Wege stehen. Denn an den beiden letztgenannten Punkten müssen wirksame Maßnahmen für einen verbesserten Verbraucherschutz ansetzen.

²⁹⁾ G. Scherhorn, Gründungsplan für ein Internationales Institut für Verbraucherbildung und -information, 1973.

³⁰⁾ In dem bereits mehrfach zitierten Bändchen ‚Verbrauchergerechte Verbraucherbildung‘ begründen Bernd Biervert und seine Kollegen, welche Forschungsdefizite auch durch das Verbraucherinstitut ausgeglichen werden müßten, ehe daran zu denken ist, daß Anbieter und Verbraucher mit vergleichbaren Waffen streiten.

³¹⁾ A. Gorz, Ökologie und Politik, Reinbek 1977, S. 54.

2. Die Folgen aus der Art der privaten Einkommensverwendung müssen systematisch und vor allem unabhängig von Anbieterinteressen erforscht werden. Es fehlen alternative Modellrechnungen, aus denen sich ersehen ließe, wie sich konkretes Verbraucherverhalten gesamtwirtschaftlich auswirkt. Es fehlen Rechnungen, die die Vermutung bestätigen könnten, Verführung durch täuschende und illusionäre Werbebehauptungen wirke sich gesamtwirtschaftlich als Verlust aus. In jedem Fall müssen die theoretischen Vorarbeiten dafür geleistet werden, daß Appelle an das Verhalten der Verbraucherschaft von dieser rational nachvollzogen und in konkretes Handeln umgesetzt werden können; nur dann werden sich die von den Wirtschaftstheoretikern und den Politikern erhofften Stimulations- oder Bremseffekte auch einstellen. Die bisherige politische Erfahrung zeichnet sich seit Ludwigs Erhards Maßhalte-Appellen bis hin zu Friderichs' Konsum-Appellen durch Wirkungslosigkeit aus.

3. Der DGB und die deutschen Einzelgewerkschaften müssen ohne Frage theoretisch aufarbeiten und in die tägliche Praxis umsetzen, daß die von ihnen vertretenen Arbeitnehmer entscheidend auch durch ihre Rolle als Verbraucher definiert sind. André Gorz hat recht, wenn er schreibt: „Die üblichen Forderungen wirtschaftlicher Art behalten zwar ihre vorrangige Bedeutung, reichen jedoch als Ausdruck der Ansprüche der Arbeiter nicht mehr aus und stellen sich immer öfter im Bunde mit außerwirtschaftlichen Forderungen dar, Forderungen nach „Qualität“. Sie stellen die Zentralgewalt, Macht und Befugnisse des Arbeitgebers, die Organisation der Arbeit, die Hierarchie, die Lebensweise und anderes in Frage.“³²⁾

In diesen Kontext muß man die verbraucherpolitischen Aufgaben der Gewerkschaften als Interessenvertretung der Arbeitnehmer einfügen. Das machtlose Ausgeliefertsein an das Kapital und seine Bedingungen, gegen das die Gewerkschaften, soweit es Arbeitsplatz und Arbeitsbedingungen betraf, bisher so erfolgreich zu Felde zogen, ist zwar auch heute nicht überwunden, aber durch zahlreiche Gesetze sind ihm glücklicherweise Schranken gesetzt. Das Ausgeliefertsein des Arbeitneh-

mers in seiner Verbraucherrolle wird aber bisher nahezu überhaupt noch nicht als gewerkschaftliches Thema verstanden, wo sich Kapital- und Arbeitnehmerinteressen weitgehend entgegenstehen. Hier sind neue Denkanstöße notwendig.

Sollte es gelingen, nicht nur in den Führungsspitzen der Gewerkschaften, sondern bei allen Mitgliedern das Bewußtsein zu vermitteln, daß Arbeitnehmerinteressen immer auch Verbraucherinteressen einschließen und daher mitberücksichtigt werden müssen, dann wäre das Problem der Organisierbarkeit von Verbraucherinteressen zum größten Teil bereits gelöst. Die verabschiedeten Anträge auf den jüngsten Gewerkschaftskongressen zum Thema Verbraucherpolitik berechtigen zu gewissen Hoffnungen.

4. Es ist überhaupt nicht zu bestreiten, daß die gegenwärtig betriebene Verbraucherpolitik erst „ex post“ einsetzt. Sie muß zu einer Verbraucherpolitik „ex ante“ verändert werden. Für die Zukunft ist es notwendig, die Interessen der Verbraucher in einem möglichst frühen Stadium zu berücksichtigen. Dazu sind neue Informationssysteme und Abstimmungsmechanismen zwischen Anbietern und Nachfragern unentbehrlich. „Es geht letztlich darum, ein Angebot ‚gesellschaftlich sinnvoller und wünschenswerter Problemlösungen‘ zu ermöglichen, die von den Bedürfnissen der Betroffenen ausgehen und diese bei Innovationen von vornherein, aber auch beim Auslaufen oder der Veränderung bestehender Güter berücksichtigen. Eine Entscheidung für ein derartiges Vorgehen wäre eine Alternative zu der bisherigen Gegenmachtposition der Verbraucherpolitik, die Ressourcen benötigt, um Ressourcenverschwendung wenigstens nachträglich zu ‚korrigieren‘.“³³⁾

Was die Organisation der Verbraucher betrifft, so ist vor allem eine Analyse der Hemmnisse nötig, die einer wirkungsvollen Selbstorganisation der Verbraucher im Wege stehen. Sobald es gelingt, Verbraucher davon zu überzeugen, daß ein Engagement auf diesem Feld in ihrem ureigenen Interesse liegt, wird es auch nicht schwerfallen, das stellvertretende Handeln der gewählten Repräsentanten der Verbraucher so mit den Bedürfnissen der „Vertretenen“ zu verknüpfen, daß die

³²⁾ Gorz, a. a. O., S. 55.

³³⁾ Biervert u. a., a. a. O., S. 210.

heute oft bemängelten Legitimationsprobleme nicht länger auftreten. Politische Scharmützel auf vorwiegend konservativem Schlachtfeld, wie sie sich der Bauernverband mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher immer wieder liefern, lassen es angeraten erscheinen, sich des Legitimationsproblems verstärkt anzunehmen, damit die Glaubwürdigkeit der Verbraucherorganisationen nicht weiter Schaden nimmt. Gewiß läßt sich deren Arbeit verbessern, und Kritik ist oftmals berechtigt.

Aber es ist leichter, eine bestehende Organisation zu verbessern und auszubauen, als eine neue Organisation zu gründen, die vermutlich dieselben Konstruktionsfehler aufweist.

Weg von der „Reparaturwerkstatt“ und hin zur politisch engagierten Interessenvertretung im Vorfeld der Wirtschaftsentscheidungen: dies muß die Marschrichtung der Verbraucherorganisationen sein.

Der Bundestag sollte einen Verbraucherbeauftragten haben

I. Begründung

Der Aufsatz soll den Vorschlag begründen, daß sich die Institution eines Verbraucherbeauftragten (Ombudsmann oder -frau) für den deutschen Bundestag empfiehlt.

1. Verstärkung der überparteilichen Gemeinsamkeit in Verbraucherfragen

Den vier Parteien des Bundestages ist —jedenfalls auf weiten Strecken — gemeinsam, daß sie die wirtschaftliche Teilhabe des Verbrauchers stärken wollen, daß sie, mitunter bis ins Detail identisch, zum heutigen Stand des Verbraucherschutzes und Verbraucherrechts beigetragen haben und auch in Zukunft die Stellung des Verbrauchers bis zu einer für die anbietende Wirtschaft tragbaren Grenze verbessern wollen.

An der verbraucherpolitischen Leistungsbilanz wirkten alle politischen Seiten mit, wobei die Vorhut jeweils wechselte:

Für die CDU/CSU sind vor allem die Gesetzesinitiativen des Bundeslandes Bayern zu nennen¹⁾. Zu erwähnen ist ferner die Gründungsinitiative für die Stiftung Warentest²⁾.

Von der SPD/FDP-Koalition sind zahlreiche Verbraucher-Reformen unter Bundesjustizminister Vogel, dem Parlamentarischen Staatssekretär de With sowie unter Bundeswirtschaftsminister Friderichs in die Wege geleitet worden³⁾.

¹⁾ Vgl. etwa die Entwürfe — unter Professor Löwe — zur AGB-Reform und zum Widerrufsrecht bei Haustürgeschäften.

²⁾ Diese geht auf die Vorschläge der Professoren Otto Blume (AGV), Ludwig Erhard und Müller Armack zurück (näheres bei L. Kurlbaum-Beyer, Zehn Jahre Stiftung Warentest, in: Stiftung Warentest, Jahresbericht 1974, S. 11 ff.

³⁾ Beispiele: Textilkennzeichnungsgesetz v. 25. 8. 72 (BGBl I 1145); Abzahlungsgesetz vom 15. 4. 74 (BGBl I 1169); Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz vom 15. 8. 74 (BGBl I 1945); Eich-

Einmal war es die sozial-liberale Koalition, die die Preisbindung der zweiten Hand 1973 abgeschafft hat, was sich als verbraucherfreundlich erweisen sollte; dann wieder war es die CDU/CSU, die sich von Anfang an gegen die wohl kaum verbraucherschützende

INHALT

I. Begründung

1. Verstärkung der überparteilichen Gemeinsamkeit in Verbraucherfragen
2. Institutionelle Verstärkung des Verbraucherschutzes
3. Die Bundesrepublik hat keinen von Interessen freien Verbraucherbeauftragten

II. Aufgabe, Bedeutung und Wirkung

III. Neutralität und ideologiefreie Pragmatik

IV. Zusammenarbeit mit Verbraucherinstitutionen

V. Bewerberkreis und Organisatorisches

unverbindliche Preisempfehlung ausgesprochen hatte⁴⁾.

Zuletzt ging von Bayern der Entwurf zur Verbesserung des Maschinenschutzgesetzes dem Bundestag zu⁵⁾, der nach der Anhörung im Januar 1978 im zuständigen Ausschuß durch die verbraucherpolitische Sprecherin der SPD, Dr. Martiny, mit weiteren Schutzklauseln ver-

gesetz v. 20. 1. 76 (BGBl I 141); Arzneimittelgesetz v. 24. 8. 76 (BGBl I 2445); Fernunterrichtsschutzgesetz v. 24. 8. 76 (BGBl I 2525); AGB-Gesetz v. 9. 12. 76 (BGBl I 3317); vgl. ferner: Entwürfe zur Regelung des Reiseveranstaltungsvertrages und zur Verschärfung der Produzentenhaftung.

⁴⁾ Votum der CDU/CSU-Minderheit im wirtschaftspolitischen Ausschuß des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 7/765 v. 13. 6. 73 S. 12).

⁵⁾ Bundesratsdrucksache 133/77, Beschluß v. 3. 6. 77.

sehen wurde. Ein schönes Beispiel parlamentarischer Zusammenarbeit!

Wenn es somit zutrifft, daß die Parlamentarier in einer Reihe von Verbraucherfragen erfreulich zusammenarbeiten, wäre es dann nicht an der Zeit, hierzu unterstützend einen Verbraucherbeauftragten des Bundestages zu bestellen, der für alle Abgeordneten Kontaktstelle ist, von allen gewählt und akzeptiert wird und der zugleich von Parteien, Ministerien, Regierung und Gruppenvertretern (Verbraucher, anbietende Wirtschaft) unabhängig ist?

2. Institutionelle Verstärkung des Verbraucherschutzes

Für die institutionelle Verstärkung des Verbraucherschutzes kommt auf absehbare Zeit weder ein Ministerium für Verbraucher (in Kanada seit 1967, in Norwegen und England seit 1972)⁶⁾ noch ein Verbraucherschutzamt⁷⁾ in Frage. Für letzteres besteht angesichts eines beeindruckenden Aufbaus der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AGV), seiner angeschlossenen Mitgliedsverbände und Verbraucherzentralen sowie zahlreicher privater und amtlicher Stellen für Verbraucherschutz keine Notwendigkeit⁸⁾.

Hingegen zeigt das Fehlen eines Ministers für Verbraucher, daß diese im Kabinett gegenüber Wirtschaft und Landwirtschaft nach wie vor eine schwächere Stellung einnehmen⁹⁾, auch wenn zahlreiche Ausschüsse, Beiräte und Referate anderer Ministerien den Verbrauchern zuarbeiten und bei Kabinettsvorlagen eine „Verbraucherklausele“ zu erläutern hat, inwiefern Verbraucher tangiert werden¹⁰⁾.

⁶⁾ E. Günther hat sich seit langem dafür ausgesprochen; vgl. Günther/Petry, Verbraucherpolitik — Ziele, Mittel und Träger, in: Marktwirtschaft 1973 S. 4.

⁷⁾ In Schweden gibt es ein Verbraucherschutzamt mit über 200 Mitarbeitern und einem Budget von (1976) 27 Mio. Kronen.

⁸⁾ Anderer Ansicht sind offenbar Reich/Tonner/Wegener, Verbraucher und Recht, Göttingen 1976, S. 210.

⁹⁾ Vgl. dazu: „Die verbraucherpolitischen Kompetenzen innerhalb der Bundesregierung sind auf eine mit ausreichenden Vollmachten ausgestattete Stelle zu konzentrieren, um eine stärkere Durchsetzung der Verbraucherinteressen in den Ministerien zu erreichen.“ (Beschluß des SPD-Parteivorstandes v. 7. Mai 1976 zur Verbraucherpolitik, Ziff. 3.5.4.

Besteht für die große Lösung — Bundesministerium für Verbraucher — derzeit keine Chance, so sollte die kleine Lösung — Parlamentsbeauftragter für Verbraucher — desto rascher diese Lücke ausgleichen.

3. Die Bundesrepublik hat keinen von Interessen freien Verbraucherbeauftragten

AGV, Verbraucherzentrale, Verbraucherschutzverein und ähnliche Institutionen sind — ohne Vorwurf — Sachwalter der Verbraucherseite. Wirtschafts- und Landwirtschaftsministerien haben umgekehrt — ebenfalls zu Recht — die Interessen der Anbieterseite wahrzunehmen (in anderen Ministerien ist die Balance besser). Die neutrale Stiftung Waren-test hat nur einen eingegrenzten Arbeitskreis. Die Berichte der Bundesrepublik zur Verbraucherpolitik einschließlich der Konzeption zur Verbraucherinformation und -beratung¹¹⁾ geben zwar einen guten Überblick über das Feld des Verbraucherschutzes, sie enthalten jedoch nicht das gesamte Spektrum der Auffassungen und Tendenzen zur Verbraucherarbeit (Opposition, einzelne Fraktionen des Bundestages, Bundesrat, Länderregierungen, Verbände), sondern sind Bilanz und Vorschau der Bundesregierung. Neutrale Stimmen gibt es zwar aus der Wissenschaft, sie können jedoch nicht das Gewicht und die Breitenwirkung eines Bundestagsbeauftragten für Verbraucher erlangen.

Ein überparteilicher Gesamtbericht des Verbraucherbeauftragten müßte allein schon vom internationalen Vergleich des Verbraucherschutzes her gesehen kritischer als der Bericht der Bundesregierung ausfallen.

¹⁰⁾ Denn was tendenziell vor- und nachgeht, hat unlängst der Referent für Verbraucherpolitik und Werbewirtschaft im Bundeswirtschaftsministerium, G. Rambow, klargestellt: „Die Verbraucherpolitik ... kann nicht ein eigenständiges Konzept verwirklichen“, stelle „keinen unabhängigen Politikbereich“ dar, sondern werde „in ihrer wesentlichen Ausrichtung von der allgemeinen Wirtschaftspolitik und dann insbesondere der Ordnungspolitik bestimmt“. In: Zeitschrift für Verbraucherpolitik 2/77, S. 152.

¹¹⁾ Diese werden vom Verbraucherreferat des Bundeswirtschaftsministeriums erstellt und erscheinen leider nur in vierjährigen Abständen (vgl. Erster Bericht vom 18. Okt. 1971, Bundestagsdrucksache IV/2727; Zweiter Bericht vom 20. Okt. 1975, Bundestagsdrucksache 7/4181).

II. Aufgaben, Bedeutung und Wirkung

Der Verbraucherbeauftragte sollte für den Bundestag

— jährlich einen Bericht zum Stande des Verbraucherschutzes erstatten;

— dabei auf Mängel und Defizite hinweisen;

— schon vor einem Referentenentwurf objektive Untersuchungsberichte zu einzelnen möglichen gesetzlichen Vorhaben durch schriftliche oder mündliche Anhörung aller relevanten Gruppen als Reports den Abgeordneten zur Verfügung stellen. Damit erreicht man in Schweden eine langfristige — weniger erhitzte — Vorabklärung eines Problems¹²⁾;

— in Einzelfragen auch mit der anbietenden Wirtschaft verhandeln, mit der er als Neutraler ein konfliktfreies Verhältnis aufbauen kann¹³⁾;

— den Bundestag zu einzelnen verbraucherrechtlichen Vorhaben gutachterlich beraten;

— eigene Empfehlungen zur Verbesserung des Verbraucherschutzes abgeben.

¹²⁾ Seit Jahrzehnten gibt es in Schweden die Staatlichen öffentlichen Untersuchungen (SOU = Statens offentliga utredningar); die Parallele zu dem oben gemachten Vorschlag stimmt allerdings insofern nicht, als der schwedische Reichstag für ein Untersuchungsthema mehrere Personen in und außerhalb des Parlaments zusammenstellt, die — zum Teil erst nach zwei oder drei Jahren — nach Anhörung aller Gruppen eine Dokumentation des Für und Wider, einen eigenen Vorschlag und eventuell abweichende Meinungen innerhalb der Kommission herausbringen. Neuere Beispiele: SOU 1976/48, Reklam och integrität; SOU 1976/63 Reklamen för alkohol och tobak; SOU 1977/32 konsumentskydd vid köp av begagnad personbil (Verbraucherschutz beim PKW-Gebrauchtwagenkauf). Das letzte Beispiel ist erwähnenswert, weil die Kommission den auch für uns diskutablen Vorschlag macht, man möge ein gesetzliches Rückgaberecht von acht Tagen vorsehen, wobei die Parteien jedoch Grundbetrag (Miete) und km-Preis für die Probetage frei vereinbaren können.

¹³⁾ Diese positive Erfahrung hat jedenfalls der schwedische Verbraucher-Ombudsmann in seinem 5-Jahresbericht Ett fall för KO 1971—1975. Ein Fall für den Konsumenten-Ombudsmann, Stockholm, S. 18—19) betont: Die Verbände waren häufig zu praktischen, den Verbraucherstandpunkt berücksichtigenden Lösungen bereit. An Regeln für Fairness bei Werbung, Vertrieb, Produktinformationen und Behandlung von Reklamationen ist auch in der Bundesrepublik die anbietende Wirtschaft zunehmend interessiert (z. B. Verlängerung der KFZ-Garantie auf ein Jahr, freiwillige Rückrufaktionen).

Simitis¹⁴⁾ und Wieken¹⁵⁾ prophezeien einem deutschen Verbraucherbeauftragten im Gegensatz zu dem Verhandlungsgeschick des schwedischen Konsumenten-Ombudsmannes weitaus weniger Erfolg, und zwar wegen der geringeren Kompromißbereitschaft der Anbieter infolge ihrer starken Machtposition. Indessen gehen gerade in der Bundesrepublik nicht selten Unternehmer als Pioniere voran (Quelle, Neckermann, Albrecht, Discounter) und ziehen weitere Unternehmer in ihren Sog. Das Feindbild: Produzenten, Werbeunternehmen und Händler versus Verbraucher trifft nicht die Sache, denn es gibt in zunehmendem Maße Kooperationen in dem Sinne, daß Produzenten gerade wegen ihrer verbraucherfreundlichen Produktion und mit Hilfe eines lebhaften Preiswettbewerbs die höheren Gewinne erzielen, daß Werbeagenturen durch vergleichende Werbung den Verbraucher aufklären und daß der Handel durch neue Vertriebsmethoden Preisverbesserungen erzielt.

Um die Bedeutung und Wirksamkeit des Verbraucherbeauftragten zu erläutern, sei ein aktuelles Beispiel aufgegriffen. Verschiedene Hausfrauenverbände sind bestrebt, daß nach amerikanischem Vorbild auf Tiefkühlkost Farbetiketten aufgedruckt werden, die sich verfärben, wenn die Kühlung etwa beim Transport oder bei einer Zwischenlagerung unterbrochen wird. Aufgabe des Verbraucherbeauftragten könnte es sein, sich die Informationen zu beschaffen, in Verhandlungen mit der Industrie zu treten und anschließend dem Bundestag ein Gutachten mit oder ohne Gesetzesempfehlung vorzulegen.

Der Verbraucherbeauftragte könnte auch empfehlen, daß einem Gesetzesvorhaben noch weitere Prüfungszeit eingeräumt wird, damit die Beteiligten (Verbraucher und Wirtschaft) die Reform auf ihre Praktikabilität untersuchen und ggf. Bedenken und Verbesserungswünsche anmelden können¹⁶⁾.

¹⁴⁾ K. Simitis, Verbraucherschutz, Schlagwort oder Rechtsprinzip, Baden-Baden 1976, S. 301.

¹⁵⁾ K. Wieken, Die Organisation der Verbraucherinteressen im internationalen Vergleich, Göttingen 1976, S. 42.

¹⁶⁾ Vgl. E. Hemmer, Verbraucherschutz — Eine kritische Bestandsaufnahme, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der Deutschen Wirtschaft, Köln 1976. „Beispielsweise stellte sich nach Inkrafttreten der Verordnung zum ‚Maklergesetz‘ heraus, daß die Banken und Versicherungen nicht in der Lage waren, für den Käu-

Mit dem schwedischen Konsumenten-Ombudsmann besteht bei diesem Vorschlag wenig Gemeinsamkeit. Dort handelt es sich um ein Exekutivorgan, um unlautere Werbemethoden und unzulässige Vertragsbestimmungen zu kontrollieren. Der Verbraucher-Ombudsmann hat das Recht, bei Verstößen auf Abstellung zu drängen, notfalls ein Marktgericht anzurufen, das drittelparitätisch (Staat/Verbraucher/Unternehmer) zusammengesetzt

ist und bestimmte Methoden verbieten kann. Schließlich hat er das Recht der öffentlichen Anprangerung¹⁷⁾. Einzelbeschwerden, wie sie jährlich mit durchschnittlich 4 000 Fällen dem schwedischen Konsumenten-Ombudsmann vorgelegt werden (bei 8 Mill. Einwohner), sollte der Verbraucherbeauftragte des Bundestages an die jeweils zuständige Verbraucherzentrale weitergeben.

III. Neutralität und ideologiefreie Pragmatik

Kann es einen interessen- und parteipolitisch neutralen Verbraucherbeauftragten geben? Kann irgendein Mensch, der sich in den Dienst einer Sache stellt, neutral im Sinne von sachlich gerecht, objektiv und über den Parteien und Verbänden stehend arbeiten?¹⁸⁾ Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Geiger berichtete von einem Bundesrichter, der beim Unterschreiben der Urteile stets vor sich hinmurmelte „Allah weiß es besser“.

Dennoch gibt es in der Praxis der Verbraucherarbeit Beispiele für ein hohes Maß an Neutralität. So wird der schwedische Verbraucher-Ombudsmann mit seinem unideologischen Pragmatismus¹⁹⁾ von allen Seiten als ausgleichender Vermittler akzeptiert und gelobt. Dieses Lob gebührt auch z. B. der Stiftung Warentest, die in ihrer Arbeit wie in der Person ihres Leiters, soweit es menschenmöglich ist, als neutral anerkannt ist.

Neutralität setzt eine innere Haltung voraus, die aus verschiedenen Quellen entstehen kann:

— aus Liebe zur Sache, zur Sachlichkeit, zur Sachgerechtigkeit;

— aus Neigung zur Toleranz und Ausgewogenheit in der Darstellung der Gegensätze (audiatur et altera pars);

— aus einem Bedürfnis nach wissenschaftlicher Unabhängigkeit und geistig-theoretischer Distanz gegenüber gesellschaftlichen Gruppen;

— aus einem philosophischen Wert-Relativismus, wie ihn der Rechtsphilosoph Gustav Radbruch vertreten hat und wie er auch heute beispielgebend sein kann, wenn man ihn seinerseits relativiert: Relativismus nur, so lange Ziele und Wege menschenwürdig sind²⁰⁾.

fer zu annehmbaren Bedingungen die vom Gesetzgeber geforderten Sicherheiten zu gewährleisten. Infolgedessen mußte die Verordnung sogleich wieder geändert werden, um der Wohnungswirtschaft die notwendige wirtschaftliche Bewegungsfreiheit zu gewährleisten.“

¹⁷⁾ Das Amt des Konsumenten-Ombudsmann wurde 1976 mit dem schwedischen Verbraucher-Amt zusammengelegt.

¹⁸⁾ Vgl. Jaumann, Vorwort, in: E. Dichtl (Hg.): I. Verbraucherschutz in der Marktwirtschaft, Berlin 1975; Verbraucherfragen stünden nicht selten im Dienst der Emotionen und Ideologien, es fehle bei der Erörterung die im Interesse des Gemeinwohles unabdingbare Objektivität.

¹⁹⁾ Wieken, a. a. O., S. 43.

²⁰⁾ „Der Relativismus ist die gedankliche Voraussetzung der Demokratie: sie lehnt es ab, sich mit einer bestimmten politischen Auffassung zu identifizieren, ist vielmehr bereit, jeder politischen Auffassung, die sich Mehrheit verschaffen konnte, die Führung im Staate zu überlassen, weil sie ein eindeutiges Kriterium für die Richtigkeit politischer Anschauungen nicht kennt, die Möglichkeit eines Standpunktes über den Parteien nicht anerkennt. Der Relativismus mit seiner Lehre, daß keine politische Anschauung beweisbar, keine widerlegbar ist, ist geeignet, jener bei uns in politischen Kämpfen üblichen Selbstgerechtigkeit entgegenzuwirken, die beim Gegner nur Torheit und Böswilligkeit sehen will.“ (Aus dem Vorwort zur Rechtsphilosophie, 1932, S. 84).

IV. Zusammenarbeit mit Verbraucherinstitutionen

Der Verbraucherbeauftragte des Bundestages dürfte keinerlei Aufgaben kontrollieren, geschweige denn an sich ziehen, denen bereits andere Institutionen, vor allem die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher, die Verbraucherzentralen, der Verbraucherschutzverein, der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Gewerbeaufsicht (alle mit zunehmendem Erfolg) nachgehen. Der Beauftragte ist also beispielsweise nicht zuständig für

- Verbraucheraufklärung, -beratung und -schulung²¹⁾ (AGV und Verbraucherzentralen);
- Verbraucherpolitische kollektive Interessenvertretung (AGV);
- Verbraucherrechtsschutz bei Reklamationen (Verbraucher-Zentralen und Schlichtungsstellen des Handels und Handwerks²²⁾);
- Bekämpfung unlauterer Werbung (Verbraucherschutzverein²³⁾);
- Überwachung der Einhaltung von Vorschriften (Gewerbeaufsicht, Lebensmittelaufsicht²³⁾).

Darüber hinaus kann der Vorschlag der Einsetzung eines Verbraucherbeauftragten bei den vorhandenen Institutionen nur dann auf Zustimmung und faire Partnerschaft stoßen, wenn auch nur der Anschein irgendeiner Lenkung oder Primus-inter-pares-Rolle unterbleibt²⁴⁾.

²¹⁾ Anderer Ansicht ist W. Däubler, Konsumenten-Ombudsman und Verbraucherselbsthilfe, in: K. u. A. Duden (Hg.), Gerechtigkeit in der Industriegesellschaft, Karlsruhe 1972, S. 57 ff.

²²⁾ Gegen den Vorschlag, den Verbraucherbeauftragten analog dem schwedischen Beispiel mit UWG- und AGB-Kontrollen zu beantragen, sprechen die vorhandenen Institutionen: Verbraucherzentralen, Verbraucherschutzverein und Gerichte sowie die Tatsache, daß die AGB-Entwicklung nach dem entschärfenden AGB-Gesetz v. 9. 12. 1976 erst einmal abgewartet werden kann. Freilich bleibt die Lücke der unbefriedigten Rechtshilfe für große Bevölkerungsschichten oberhalb des Armenrechtes nach wie vor zu schließen. Vgl. E. v. Hippel, Verbraucherschutz, Tübingen 1974, S. 82/83 und M. Rehbinder, Allgemeine Geschäftsbedingungen, in: M. Rehbinder, Recht im sozialen Rechtsstaat, Opladen 1973, S. 107 ff.

²³⁾ Ebenso ablehnend: W. Brinkmann, Die Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik und ihre Tätigkeit bei der überbetrieblichen technischen Normung, Köln 1976, S. 169.

²⁴⁾ Anders dagegen in § 19 Abs. 5 BDSG: „Der Bundesbeauftragte wirkt auf die Zusammenarbeit mit ... hin.“

Die Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher ergibt sich vor allem bei gesetzgeberischen Vorschlägen. Zwei Beispiele: Denkbar ist, daß die AGV zusammen mit dem Verbraucherbeauftragten im Bundesjustizministerium²⁵⁾ auf Bestrebungen hinwirken,

- die außergerichtliche und gerichtliche Rechtshilfe sozialverträglicher und sozialstaatsgerechter als heute zu verwirklichen;
- zur AGB-Kontrolle für die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher und die Verbraucherzentralen ein Verbandsklagerecht zu schaffen²⁶⁾.

Denkbar ist allerdings auch, daß die AGV als Verbandsbeauftragte nur der Verbraucherseite bei einzelnen Forderungen maximale Wünsche anmeldet, während der Bundesbeauftragte eine behutsamere Gangart anschlägt. Wäre das schon ein Konflikt? Wohl kaum. Entscheidend ist, daß sich beide darin einig sind und zuarbeiten, daß der Schutz und die Freiheit der Verbraucher nur dann erweitert werden kann, wenn es gelingt, die Mindeststandards für Warenqualität, technische Sicherheit, Werbung und Preisvergleiche ständig zu verbessern.

Hierin werden beide unterstützt durch Nahrungsmittelchemiker, Pharmazeuten, Ärzte, Ingenieure, Juristen, Volkswirte, Parlamentarier, Richter und zahlreiche Behörden.

Für die Hauptlast der Verbraucherarbeit bliebe nach wie vor die Verbraucherpolitik „unter einem Dach“²⁷⁾, wie es seit einem Vierteljahrhundert die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher als wissenschaftlich untermaufter Massenverband durch zunehmende Konzentration der Kräfte zum Nutzen der Verbraucher als Gegengewicht gegen den Marktpartner aufgebaut hat.

Drei letzte Einwände: Wäre der Verbraucherbeauftragte nicht überfordert? Geschieht nicht vieles schon ohne ihn? Gibt es nicht für alles eine Institution? Hierzu ist zu erwidern:

²⁵⁾ Dort wird seit Jahren das Problembewußtsein für ein neues Rechtsgebiet „Verbraucherrecht“ sensibilisiert und durch Anhörungen aktualisiert; vgl. P. Macke, Bürgerliches Recht, in: de With, Deutsche Rechtspolitik, Karlsruhe 1976, S. 99, S. 127.

²⁶⁾ Ein Vorschlag Brinkmanns, a. a. O., S. 170.

²⁷⁾ Vgl. O. Blume, Verbraucherpolitik unter einem Dach, in: Im Dienste des Verbrauchers, agv, Köln 1975, S. 2 f.

Es genügt, wenn der Verbraucherbeauftragte an zentralen Weggabelungen der Verbraucherpolitik exemplarisch sein Gewicht mit in die Waagschale wirft, wobei allein seine Existenz die Bedeutung des Verbraucherschutzes in der Bundesrepublik stärken kann. Alles

was bereits geschieht, soll der Verbraucherbeauftragte ohnehin nur dem Bundestag im Jahresbericht mitteilen. Gewiß fehlt es nicht an Organisationen, wohl aber an einer einzigen verbands-, ministerial- und parteineutralen Verbraucherinstitution²⁸⁾.

V. Bewerberkreis und Organisatorisches

1. Der Bewerber für das Amt des Verbraucherbeauftragten muß auf einem Fachgebiet der Verbraucherarbeit Qualifikationen von wissenschaftlichem Rang oder besondere Erfahrungen besitzen. Hierfür kommen in der Bundesrepublik mehrere hundert Fachleute, z. B. aus Politik, Wissenschaft oder Ministerialbürokratie, in Frage. Unter ihnen sollte der Bundestag bzw. ein Bundestagsausschuß durch öffentliche Ausschreibung den bestgeeigneten Bewerber mit zwei Drittel Mehrheit (für fünf Jahre mit einmaliger unmittelbarer Wiederwahlmöglichkeit) wählen, damit er sein Amt unparteiisch wahrnehmen kann. Auch ein Abgeordneter oder eine Abgeordnete des Bundestages selbst, die über die Parteigrenzen hinaus respektiert wird und bereit ist, aus dem Parteileben auszuschneiden, ist für dieses Amt vorstellbar.

2. Verfassungsorganisatorisch ist an ein Hilfsorgan des Parlaments, ähnlich dem Amt des Wehrbeauftragten²⁹⁾, gedacht. So könnte ein Art. 45 d Grundgesetz lauten:

²⁸⁾ Für einen Verbraucherbeauftragten, allerdings zum Teil mit zu weitgehendem Aufgabenkatalog, haben sich ausgesprochen: G. Carstens, Marktgerrichtshof und Verbraucherombudsman, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 1973, S. 667 f.; Däubler, a. a. O., S. 57; Dichtl, II: Die Beweisnot der Verbraucherschützer, in: *Wirtschaftsdienst* 1975, S. 440; v. Hippel, a. a. O., S. 82, 83; Reh binder, a. a. O., S. 122; J. Schmidt, Geplanter Verschleiß, in: *Handbuch des Verbraucherschutzes*, Neuwied 1976, Kap. 70; Simitis, a. a. O., S. 301. Noch nicht entschieden: G. Scherhorn, I. Gesucht: der mündige Verbraucher, Düsseldorf 1973, S. 94/106, II. Verbraucherinteresse und Verbraucherkritik, Göttingen 1975, S. 155; ablehnend: Brinkmann, a. a. O., S. 255; Reich/Tonner/Wegener, a. a. O., S. 255.

²⁹⁾ Vgl. Art. 45 b Grundgesetz und Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26. 6. 1957 BGBl I 652 (Sartorius S. 635). Demgegenüber unterstehen die Bundesbeauftragten für Zivildienst bzw. für Datenschutz nicht dem Bundestag, sondern dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales bzw. dem Bundesinnenministerium (vgl. § 2 Abs. 2 des Zivildienstgesetzes vom 9. 8. 1973, BGBl I 1015 (Sartorius 625) bzw. § 17 Bundesdatenschutzgesetz v. 27. 1. 1977 BGBl I 201 (Sartorius S. 245).

„Zum Schutze der Verbraucher und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Verbrauchergesetzgebung wird ein Verbraucherbeauftragter des Bundestages berufen. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.“

Der Verbraucherbeauftragte wäre folglich nicht Exekutivorgan (wie der schwedische Verbraucher-Ombudsman sowie die deutschen Beauftragten für Zivildienst und Datenschutz), sondern Hilfsorgan der Legislative. Er bedürfte weder der Qualifizierung als Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 GG noch eigener Exekutivbefugnisse. Als Hilfsorgan des

Wer befaßt sich in der Bundesrepublik mit Verbraucherschutz?

Arbeitsgemeinschaft für Verbraucher, AGV, Bonn (Dachverband mit über 30 angeschlossenen Verbänden und ca. 8 Mio. Mitgliedern)
Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft, Bonn
Arbeitsgemeinschaft Wohnberatung, Bonn
Bundesausschuß für volkswirtschaftliche Aufklärung, Köln
Bundeskartellamt und Landeskartellämter
Bundes- und Landesministerien mit Verbraucherausschüssen bzw. Beiräten
Deutsche Gesellschaft für Ernährung, Frankfurt
Deutscher Gewerkschaftsbund, Düsseldorf
Deutsches Institut für Normung e. V., DIN, Berlin
Gewerbeaufsichtsämter
Interministerieller Ausschuß, Bonn
Politische Parteien
Presse, Funk und Fernsehen
Stiftung Warentest, Berlin
Verbraucherschutzverein, Berlin
Verbraucherzentralen
Wissenschaftler und wissenschaftliche Institute, sowie zahlreiche weitere Behörden und Institutionen (z. B. Schlichtungsstellen) *)

*) Vgl. die ausführliche Zusammenstellung bei B. Biervert/W. Fischer-Winkelmann/R. Rock, I. Grundlagen der Verbraucherpolitik, Reinbek 1977; II. (Hg.) Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft, Reinbek 1978, S. 239 ff.

Parlaments ist seine Institutionalisierung verfassungsorganisatorisch problemlos³⁰⁾.

Dienstszitz, Dienstaufsicht und Haushaltseinkunft sollten beim Bundestag liegen³¹⁾. Der Bundestag oder ein zuständiger Ausschuf sollte zu allgemeinen Richtlinien für die Arbeit des Verbraucherbeauftragten ermächtigt sein, aus denen hervorgeht, daß neben dem Jahresbericht Gutachten und Einzelberichte angefordert werden können. Im übrigen ist der Verbraucherbeauftragte unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Ein kleiner Verwaltungsstab von je zwei Wissenschafts-, Verwaltungs- und Schreibkräften sollte ihm zur Seite stehen. Zur Sicherung seiner Unabhängigkeit müßte die Unvereinbarkeit seines Amtes mit anderen Ämtern und Tätigkeiten sowie

³⁰⁾ Ebenso M. Dietlein, Neues Kontrollverfahren für allgemeine Geschäftsbedingungen, in: Neue juristische Wochenschrift 1974, S. 1065 ff.

³¹⁾ Ebenso § 15 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten.

mit Mitgliedschaften in Wirtschafts- oder Verbraucherverbänden gesetzlich festgelegt werden³²⁾.

Dem Deutschen Bundestag ist zu wünschen, daß er im Bewußtsein einer überparteilichen Verbraucherantwortung einen Verbraucherbeauftragten findet und einsetzt, der den Kampf um den Verbraucherschutz nicht scheut, wo er geboten ist, der ihn nicht anzettelt, wo er zu verwerfen ist, und der nicht vergißt, daß das Wettbewerbsprinzip, ja die Marktwirtschaft selbst erst dann voll funktionsfähig sein werden, wenn die Verbraucher und die anbietende Wirtschaft gleich starke Partner geworden sind. Er könnte damit an den Vorbedingungen dafür mitwirken, daß die Verbraucher durch überlegtere Wahlzeit und Geldsparen und dadurch in ihrem persönlichen Bereich mit weniger Zwängen leben können. Ein echter Sozialstaatsauftrag!

³²⁾ Vgl. ebenso § 18 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz.

Horst Minte: Zusammenhänge von Arbeit und Konsum als Problem einer aktiven Verbraucherpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/78, S. 3—13.

Die Konsumpolitik ist in den letzten Jahren verstärkt in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt. Schwächen dieses noch jungen Forschungs- und Politikbereichs liegen in der unzureichenden Rückkoppelung konsumpolitischer Aktionen zu den betroffenen Haushalten, was sich dort u. a. im fehlenden Problembewußtsein und ferner in der unzureichenden Problemorientierung wissenschaftlicher Fragestellungen und politischen Handelns in der Konsumpolitik zeigt.

Im Rahmen einer sowohl stärkeren empirischen Fundierung wie einer Problemgruppenorientierung konsumpolitischer Maßnahmen wird eine intensivere Beachtung der Zusammenhänge zwischen der Arbeitssituation und Schichtzugehörigkeit einerseits und dem fehlenden Handlungsspielraum bzw. der unzureichenden Fähigkeit, seine Interessen als Konsument wahrzunehmen, andererseits vorgeschlagen. Ein Überblick über die Ergebnisse aus angrenzenden Forschungsgebieten macht die Notwendigkeit einer Überprüfung gängiger Vorstellungen deutlich. Etwa: geringes Einkommen zwingt zu besonders effizientem Kaufverhalten, Versagungen im Arbeitsbereich könnten in der Konsumsphäre der Freizeit kompensiert werden oder wachsende Einkommen und damit Konsummöglichkeiten führten zu einer Aufhebung der sozialen Schichtunterschiede.

Für die Konsumpolitik ergibt sich in Kenntnis der Interdependenzen zwischen den einzelnen Lebensbereichen das Erfordernis, zu prüfen, wo der Versuch kompensatorischer Maßnahmen im Konsumbereich geeignet ist und wo nach Wegen gesucht werden muß, eine Lösung im Ursachenbereich — d. h. aus dem Arbeitsbereich — zu initiieren.

Anke Martiny: Privater Konsum als öffentliche Aufgabe. Das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik und seine praktisch-politischen Folgen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/78, S. 15—37.

Verbraucherforschung ist ein junges Fachgebiet, mit dem die etablierte Volkswirtschaftslehre sich kaum abgibt. In der üblicherweise gelehrten Wirtschaftstheorie steht der Anbieter im Mittelpunkt des Interesses. Der Konsum wird unter Absatz- und Marketingaspekten gewertet. Kapital- und Unternehmensorientierung herrschen vor, gesamtwirtschaftliche Folgen aus der Art der privaten Einkommensverwendung werden selten untersucht. Auch die etablierte Gewerkschaftsmeinung ist arbeitsplatz- und produktions-, aber nicht konsumorientiert. Da dies so ist, begreift sich die etablierte Verbraucherpolitik als „Reparaturwerkstatt“: sie versucht, Schäden im Konsumbereich gutzumachen und verzerrte Kräfteverhältnisse, die durch Hersteller oder Händler eingetreten sind, zugunsten der Verbraucher zu verändern.

Für die Politiker besteht aus einer Reihe von Gründen eine Notwendigkeit, sein Interesse an aktiver Verbraucherpolitik zu bekunden. 1. Die Gleichgewichtigkeit der Marktpartner liegt nur theoretisch vor; eine sich sozial nennende Marktwirtschaft muß den Anspruch auf eine stärkere Berücksichtigung des schwächeren Marktpartners verwirklichen. 2. Bürokratien werden mehr und mehr zu Instanzen, die über Art, Ausrichtung und Umfang des öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangebotes entscheiden; die Nachfrager dieses Angebotes werden aber hinsichtlich seiner Struktur so gut wie nie gefragt, wodurch sich vielfältiger Unmut aufstaut. 3. Der Privatkonsum steuert mehr als alles andere die Wirtschaft. Er wirkt sich entscheidend aus auf die Verwendung der Ressourcen, auf den Kapitalmarkt und die Devisen- und Handelsbilanzen, aber auch auf die Beschäftigungslage. „Der Entwurf eines grundverschiedenen Konsummodells“ (Gorz) liegt von daher für manchen Theoretiker nahe. 4. Durch wachsende Anforderungen an den Menschen als rational handelnden, informierten Wirtschaftsbürger, der der staatlich betriebenen Vorsorgepolitik zum Erfolg verhelfen soll, wächst die Erkenntnis von dessen Bedeutung. 5. Die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Arbeit, Konsum und Freizeit sind sozialwissenschaftlich noch kaum erforscht. Zwar stellt sich der Anspruch an die Politiker aus den Folgen, die sich für jeden einzelnen aus der Verkürzung der Lebensarbeitszeit für die Bewertung von Konsum und Freizeit ergeben, die politisch richtigen Konsequenzen zu ziehen; doch vermag derzeit niemand anzugeben, wie diese aussehen müßten. 6. Weitert man diesen Ansatzpunkt aus, so ergibt sich eine weitere Begründung zum Betreiben aktiver Verbraucherpolitik: Die Menschen — insbesondere der Mittelschichten — erfahren sich in ihrem Leben intensiver als abhängig und spüren dies unbewußt, als dies früher der Fall war. Dies hat Folgen auf ihr Verhalten in der Gesellschaft und fordert neben anderem auch politisches Handeln.

Eine Reihe konkreter Forderungen rechtlicher, wirtschaftspolitischer, organisatorischer Art ergeben sich aus dieser Analyse. Daneben gilt es, die bestehenden Forschungslücken zu schließen, um langfristig eine aktivere und damit effektive Mitbeteiligung der Bürger an der Marktwirtschaft zu erreichen. Eine wirkungsvolle Selbstorganisation der Verbraucher ist notwendig, um die gegenwärtig „ex post“ betriebene Verbraucherpolitik in eine engagierte Interessenvertretung „ex ante“ zu verändern.

Hermann Hummel-Liljegren: Der Bundestag sollte einen Verbraucherbeauftragten haben

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/78, S. 39—45.

Der Artikel begründet, warum sich die Institution eines Verbraucherbeauftragten des Bundestages empfiehlt: Der Verbraucherbeauftragte würde die überparteiliche Gemeinsamkeit in Verbraucherfragen verstärken und den Verbraucherschutz allgemein durch eine von Interessen freie Instanz unterstützen. Er sollte für den Bundestag jährlich einen Bericht zum Stande des Verbraucherschutzes erstatten, dabei — auch im Vergleich zum internationalen Standard — auf Mängel und Defizite hinweisen, ferner: den Bundestag durch Anhörungen (Reports) und eigene Empfehlungen beraten sowie in Einzelfragen auch mit der anbietenden Wirtschaft verhandeln, mit der er als Neutraler ein konfliktfreies Verhältnis aufbauen kann. Bei der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AGV) und anderen Institutionen kann er auf faire Partnerschaft stoßen, wenn er deren Aufgaben unberührt läßt und sich jeglicher Primus-inter-pares-Rolle enthält. Für das auszuschreibende Amt sollte kandidieren, wer auf einem Fachgebiet wissenschaftliche Qualifikationen oder besondere Erfahrungen besitzt; das kann auch ein Abgeordneter sein, wenn er aus dem Parteileben ausscheidet. Der Bundestag oder ein Ausschuß sollte den Bestgeeigneten mit Zwei-Drittel-Mehrheit wählen, damit er sein Amt unparteiisch wahrnehmen kann. Verfassungsorganisatorisch sollte der Verbraucherbeauftragte Hilfsorgan des Parlaments, ähnlich dem Amt des Wehrbeauftragten, sein. Ein Verwaltungsstab von je zwei Wissenschafts-, Verwaltungs- und Schreibkräften könnte ihm zur Seite stehen.