
Verbraucherschutz als Staatsaufgabe

*Hans-Werner Sinn*¹
Ifo Institut, München

Das Jahr 2001: Die BSE-Krise und der Nobelpreis

Das Jahr 2001 markiert einen Wendepunkt in der Geschichte des Verbraucherschutzes, denn der BSE-Skandal erreichte seinen Höhepunkt. Nach Jahren des Leugnens und Wegsehens zeigte sich, dass sich die BSE-Seuche, gegen die es noch immer keine Medikamente gibt, über ganz Europa verbreitet hatte. Die allabendlichen Bilder von den brennenden Scheiterhaufen erschütterten nachhaltig das Vertrauen der Verbraucher in die Sicherheit und Qualität landwirtschaftlicher Produkte; sie lösten eine Schockwelle aus, die die gesamte Lebensmittelbranche, von der Landwirtschaft, über die Ernährungsindustrie bis hin zum Handel, in Aufruhr versetzte. Die Ereignisse waren Anlass für eine grundlegende Neubesinnung der Verbraucherschutzpolitik in Europa.

Die Auswirkungen der BSE-Krise waren nicht auf Politik und Wirtschaft beschränkt; man konnte sie auch in der Wissenschaft spüren, denn die Krise hat sicherlich dazu beigetragen, dass der Nobel-Preis im Bereich der Volkswirtschaftslehre im Jahr 2001 für Arbeiten auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes vergeben wurde. George Akerlof, A. Michael Spence und Joseph Stiglitz waren es ja, die mit ihren Beiträgen zur Theorie der asymmetrischen Information erstmals eine allokativen Begründung für den staatlichen Verbraucherschutz liefern konnten.² Diese Beiträge haben die volkswirtschaftliche Theorie erheblich modifiziert, wenn nicht sogar revolutioniert. Sie waren so bedeutend, dass ihre Diskussion und Weiterführung die volkswirtschaftliche Theorie zwei Jahrzehnte lang beschäftigt hat. Die Diskussion begann mit versteckten Qualitätsmängeln bei alten Autos und indischem Reis, weitete sich dann aber auf eine Vielzahl von Anwendungsfällen aus bis hin zu den Versicherungs- und Kreditmärkten. Phänomene wie Moral Hazard und adverse Selektion, die aus der Theorie der asymmetrischen Information resultieren, sind heute fester Lehrbestandteil des volkswirtschaftlichen Curriculums.

Leider blieben die Auswirkungen auf die staatliche Verbraucherpolitik begrenzt. Die Politik versteht wenig von der Ökonomie, und die ökonomischen

1. Der Verfasser dankt Regina von Hehl, Robert Koll und Uwe Täger für nützliche Hinweise.
2. Siehe u.a. Akerlof (1970), Spence (1973), Rothschild/Stiglitz (1976).

Theoretiker haben sich nicht gerade darum bemüht, ihr Wissen in allgemeinverständlicher Form unter die Leute zu bringen.

Konsumentensouveränität und Lemon-Güter

Wie wichtig die theoretischen Einsichten der Nobelpreisträger für die Verbraucherschutzpolitik sind, erkennt man, wenn man sich die klassische Lehrmeinung zum Thema Verbraucherschutz vor Augen führt. Danach muss sich staatliches Handeln dem Primat der Konsumentensouveränität unterordnen. Das Glück der Menschen ist das Ziel der Politik, und nicht das abstrakte Wohl des Staates, des Vaterlandes oder der Nation, schon gar nicht abstrakte philosophische Prinzipien. Solche Ziele mögen bestehen, sie sind aber nur in dem Maße legitim, wie sie sich selbst wiederum aus den Wünschen der Staatsbürger selbst herleiten lassen. Deshalb ist es unzulässig, mit der Begründung zu intervenieren, dass die Wünsche und Präferenzen der Marktpartner falsch seien. Solche meritorischen oder paternalistischen Staatseingriffe werden allgemein abgelehnt.

Das bedeutet nicht, dass alles das, was die Menschen tun, akzeptiert werden muss und dass Interventionen des Staates verboten sind. Es impliziert aber, dass solche Interventionen durch den Nachweis von Marktfehlern, also durch Fehler in den Spielregeln, nach denen die privaten Akteure miteinander in Beziehung treten, begründet werden müssen.

Verbraucherschutz, insbesondere wenn er sich des Instruments der Ge- und Verbote bedient, ist im Lichte dieser Überlegungen höchst problematisch, denn er scheint das Primat der Konsumentensouveränität zu missachten. Der Staat verbietet den freien Markttausch mit bestimmten Gütern niedriger Qualität. Er erzwingt also höhere Qualitäten, als sie der Markt von allein hervorbrächte, was dann unweigerlich höhere Produktionskosten und höhere Preise zur Folge hat. Das Motto des Verbraucherschutzes scheint zu sein, dass dumme Bürger vom Staat zu ihrem Glück gezwungen werden, so wie unmündige Kinder von ihren Eltern – eine schreckliche Vorstellung für ein liberales Gemeinwesen und ein Alptraum für den Volkswirt.

Die Beiträge der drei Nobelpreisträger rücken dieses Bild erheblich zurecht, indem sie zeigen, dass sich die Märkte bei der Bestimmung der Produktqualitäten nicht immer nach den Präferenzen der Verbraucher richten. Akerlofs Theorie der Lemon-Güter steht dabei im Vordergrund.

Lemon heißt Zitrone. In Amerika steht Lemon aber zugleich für den Gebrauchtwagen mit Defekten. Akerlof stellte fest, dass die am Gebrauchtwagenmarkt gehandelten Wagen eines bestimmten Typs und Alters im Durchschnitt eine schlechtere Qualität aufweisen als die entsprechenden Wagen, die man auf den Straßen beobachtet.³ Der Grund liegt in der

3. Siehe Akerlof (1970), S. 489f.

Verbraucherschutz als Staatsaufgabe

asymmetrischen Informationsverteilung zwischen den Käufern und den Verkäufern, die eine Differenzierung der Preise nach manchen Qualitätsmerkmalen ausschließt. Wer weiß, dass sein Wagen einen versteckten Defekt aufweist, entschließt sich eher zum Verkauf als jemand, der weiß, dass sein Wagen intakt ist. Dem Verkäufer eines mängelfreien Gebrauchtwagens gelingt es nicht, seinen Kunden von der hohen Qualität seines Wagens zu überzeugen und dafür einen entsprechenden Preis auszuhandeln.

Dabei hilft dem Verkäufer eines mängelfreien Gebrauchtwagens die bloße Behauptung, eine bessere Qualität anzubieten, nicht. Auch die Verkäufer mangelhafter Autos werden ihre Fahrzeuge bestmöglichst vermarkten. Gutachter sind ebenfalls keine große Hilfe, denn ob der Motor Öl verbraucht, die Zündkerzen nach 1000 Kilometern verrußen oder das Schiebedach nach tagelangem Dauerregen Wasser hereinlässt, können auch sie nicht feststellen. Der Marktpreis spiegelt nur die niedrige durchschnittliche Qualität der am Markt gehandelten Waren wieder, und es gelingt nicht, für bessere Qualitäten einen höheren Preis durchzusetzen. Die asymmetrische Information führt deshalb dazu, dass Märkte für gut erhaltene alte Autos nicht existieren und dass nur die Lemon-Märkte übrig bleiben.

Wichtig ist die Feststellung, dass das Beispiel der schlechten Gebrauchtwagen frei von justiziabler Dramatik ist. So führen die Verkäufer die Mängel nicht absichtlich herbei, und die Käufer werden nicht übervorteilt, denn sie wissen, was sie kaufen, und zahlen einen entsprechend niedrigen Preis. Das Strafrecht wird überhaupt nicht berührt, und für den Juristen existiert keinerlei Handlungsbedarf. Dennoch gibt es ein Problem, weil volkswirtschaftlich sinnvolle Märkte für bessere Qualitäten nicht existieren. Obwohl es Marktakteure gibt, die ihre noch gut erhaltenen Gebrauchtautos verkaufen wollen, und obwohl genügend potentielle Käufer vorhanden sind, die bereit wären, den dafür geforderten hohen Preis zu zahlen, kommt der Markt für gute Qualitäten nicht zustande. Ein möglicher Wohlfahrtsgewinn aus gegenseitig vorteilhaften Tauschgeschäften kann nicht realisiert werden.

In den meisten Industrienationen, so insbesondere auch in Deutschland, gibt es umfangreiche institutionelle Regelungen zur Eindämmung des Lemon-Problems, die von Informationspflichten bis hin zu Normungssystemen reichen. Auch haben sich, wie noch zu erörtern sein wird, vielerlei Selbsthilfemechanismen gebildet, die das Problem in Grenzen halten. Dennoch: Wenn die Glühbirnen schnell verglimmen, die Anzüge nur noch zwei Jahre halten, die Damenstrümpfe schon bei der ersten zaghaften Annäherung eine Laufmasche bekommen, die Kühlschränke rosten, oder das Gulasch in der Pfanne schrumpft, dann liegen untrügliche Zeichen von Lemon-Gütern vor. Zwar interessieren sich die Verbraucher für bessere Produkte und sind bereit, die dafür nötigen Preise zu zahlen. Wegen der Informationsasymmetrie und der fehlenden Möglichkeit, die besseren Qualitäten nachzuweisen, bleiben jedoch entsprechende marktfähige Angebote aus. Auch das in den letzten Jahrzehnten immer wässriger gewordene Obst, das aufgeblasene, geschmacklose Gemüse, das Fleisch der mit Hormoncocktails gefütterten Schweine, der

labbrige Schinken, die holländischen Retortentomaten, die furnierten Pressspanmöbel oder die Sahne, die nach dem Schlagen wieder zusammenfällt, gehören in die Kategorie der Lemon-Güter.

Der BSE-Skandal, der das Qualitätsproblem bei den Nahrungsmitteln in unser aller Bewusstsein gedrängt hat, resultiert aus einer extremen Form des Lemon-Problems, die der Grenze der strafrechtlichen Relevanz bereits nahe kam, aber noch unterhalb anderer spektakulärer Fälle wie beispielsweise dem österreichischen Glykolskandal anzusiedeln ist, der vor einigen Jahren für Aufruhr sorgte. Das BSE-Problem trat auf, weil ein Bauer keinen höheren Preis für sein Fleisch hätte erhalten können, wenn er seine Tiere artgerecht gehalten und auf natürliche Weise ernährt hätte. Die Kosten für solche Maßnahmen hätte er schon deshalb nicht auf die Verbraucher umlegen können, weil er sie ohne staatliche Hilfe kaum in glaubhafter Weise hätte nachweisen können. Im Übrigen waren die Verbraucher nicht über die Gefahr einer Verfütterung von Tiermehl informiert, so dass es auch insofern sehr schwierig, wenn nicht unmöglich für den einzelnen Bio-Bauern war, seine Kunden von den tatsächlichen Vorteilen seines Fleisches zu überzeugen.

Gäbe es das Argument Akerlofs nicht, so wäre all dies kein Problem. Schließlich muss ein jeder selbst entscheiden, was ihm seine Gesundheit wert ist. Im Idealfall würden Anbieter Waren unterschiedlicher Gefahrenträchtigkeit anbieten, die Marktpreise wären nach der Höhe der Produktionskosten gestaffelt, und ein jeder könnte sich frei zwischen alternativen Kombinationen aus Preis und Gesundheitsgefahr entscheiden. Dass solche Märkte nicht zustande kommen und dass der Staat hier eingreifen muss, erscheint intuitiv als gerechtfertigt, doch erst die Theorie der asymmetrischen Information gibt die stichhaltige ökonomische Begründung.

Wie wichtig ist das Phänomen?

Über alle genannten Beispiele kann man diskutieren, und sicherlich darf man sie nicht verallgemeinern. Das Lemon-Problem ist kein allgemeines Problem der Marktwirtschaft, das jedweden Anspruch des Staates auf die Qualitätskontrolle der privaten Wirtschaft rechtfertigen würde. Erstens existiert nämlich das Problem der asymmetrischen Information bei der weitaus überwiegenden Zahl der Güter nicht, und zweitens hat der Markt eine große Zahl von Selbsthilfemechanismen entwickelt, die einen Staatseingriff entbehrlich machen.

Keine Probleme gibt es bei Erfahrungsgütern. Erfahrungsgüter sind solche, die wiederholt gekauft werden, so dass es den Konsumenten möglich ist, die Produktqualität beim Konsum des Gutes zu erfahren und diese Erfahrung beim nächsten Kauf zu berücksichtigen. Geschäfte mit Stammkundschaft sind Geschäfte mit Erfahrungsgütern. Sie sind frei vom Lemon-Problem.

Wenn keine Wiederholungskäufe vorkommen, beispielsweise weil die Ware eine lange Nutzungszeit hat und beim nächsten Kauf bereits neue Modelle angeboten werden, hilft der Kauf von Markengeräten. Man kauft

Verbraucherschutz als Staatsaufgabe

von einem Modell eines Kühlschranks normalerweise nur ein Exemplar in seinem Leben, aber wenn man ein Markengerät kauft, dann steht die Marke für eine bestimmtes Qualitätssegment. Erwirbt man von der selben Marke später ein anderes Modell, oder erwirbt man andere Waren, die unter derselben Marke angeboten werden, vielleicht eine Waschmaschine und einen Herd, so kommt es doch zu Wiederholungen, die einem die Informationsgewinnung erleichtern und insofern das Lemon-Problem vermeiden helfen.

Ein anschauliches Beispiel für die nützliche Entwicklung einer Marke sind die MacDonal-Imbissstuben. Wer oft auswärts isst, ist Teil einer Laufkundschaft, die von den diversen Imbissstuben nur Speisen mit Lemon-Qualität angeboten bekommt. Die Produktidee, die MacDonal zum Erfolg verhalf, war die Bildung einer Marke für Imbissstuben, die den Imbiss zu einem Erfahrungsgut machte und das Lemon-Problem überwand.

Neben der Markenbildung liegt eine Möglichkeit der Selbstregulierung in der Garantiegewährung. Hiervon machen die Anbieter industrieller Produkte erfolgreich Gebrauch. Die Garantie macht die Behauptung, dass man eine hohe Produktqualität anzubieten habe, glaubhaft und ermöglicht deshalb einen funktionierenden Qualitätswettbewerb.

Es ist nicht ganz leicht einzusehen, warum der Gesetzgeber mit der zum 1. Januar 2002 in Kraft getretenen BGB-Novelle glaubte, die gesetzlichen Fristen für Gewährleistungsansprüche von bisher 6 Monaten auf 2 Jahre ausdehnen zu müssen.⁴ Es gibt ja nicht nur Vorteile langer Garantiezeiten, sondern auch Nachteile: Lange Garantiezeiten können die Verbraucher zu einem nachlässigen Umgang mit der durch die Garantie geschützten Ware veranlassen. Die Abwägung zwischen dem Vorteil, glaubhafte Qualitätssignale aussenden zu können, und dem Nachteil des nachlässigeren Verhaltens der Verbraucher ist schwierig: Niemand kann sie besser vornehmen als die Unternehmen selbst. Der ökonomische Nachweis eines Marktfehlers bei freier Entscheidung über die Garantiefristen ist vermutlich kaum zu führen.

Zudem ist die Garantiegewährung nur dann ein probates Mittel zur Überwindung des Lemon-Problems, wenn die Schäden aus den möglichen Qualitätsmängeln den Wert des Produktes nicht übersteigen können. Bei Folgeschäden durch Unfälle und insbesondere bei gesundheitlichen Schäden, bei denen der Schadenswert über dem Produktwert liegt, greift sie nicht. Den Contergan-Kindern hätte es wenig genutzt, wenn ihre Müttern als Ersatz für die Schäden neue, fehlerfreie Schlafmittel angeboten worden wären. Unternehmen suchen hier somit auch keine Lösung über Garantien, und sofern der Gesetzgeber aktiv wurde, hat er dies durch die Setzung von Normen und die Beschränkung der Zulassung getan.

Zu den Selbsthilfemechanismen des Marktes gehört zweifelsohne die Werbung. Informative, die Produkteigenschaften zutreffend beschreibende

4. Siehe BGB § 438.

Werbung hilft, Märkte für bessere Qualitäten zu etablieren und das Lemon-Problem in Schach zu halten.

Sinnvoll ist vor allem die vergleichende Werbung, weil sie gezwungen ist, objektiv und informativ zu sein. Die Konkurrenten selbst überwachen dies gegenseitig. Die USA haben mit der vergleichenden Werbung sehr gute Erfahrungen gemacht. In Deutschland wurde das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) nun mit Blick auf die Angleichung an die geltende EU-Richtlinie aus dem Jahre 1997 angepasst. Mit der Novellierung des Gesetzes im September 2000 ist man einen Schritt in die richtige Richtung gegangen. Man hat im § 2 ein generelles Verbot der vergleichenden Werbung mit aufgelisteten Ausnahmen durch eine generelle Erlaubnis mit begrenztem Verbotskatalog ersetzt. Auf diese Weise wird der Produktvergleich durch den Verbraucher wirksam gestützt.

Im ganzen lässt sich konstatieren, dass die Selbstheilungskräfte des Marktes erheblich sind und eine hinreichende Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Qualitätswettbewerbs erwarten lassen. Die Unsichtbare Hand des Marktes sorgt in den allermeisten Fällen für eine zuverlässige Feinsteuerung der Qualitätsentscheidung und wägt die Kosten einer Qualitätsverbesserung durch die Produzenten sorgfältig gegen die Zahlungsbereitschaft der Konsumenten für eine solche Verbesserung ab.

Dessen ungeachtet sind an den Rändern des Spektrums der gehandelten Waren Probleme auszumachen. Zwei Güterkategorien sind hier herauszustellen:

Zum einen sind es Güter, deren Konsum potentielle Gefahren mit sich bringt. Wiederholte Käufe helfen hierbei in aller Regel nicht, Erfahrungen zu sammeln, denn die möglichen Schäden treten nur sehr selten auf. Wenn bei der Verwendung eines Haarshampoos bei einem von 10.000 Konsumenten eine Krebserkrankung auftritt und die Haare ausfallen, so ist der Qualitätsmangel zwar groß genug, aber es ist unmöglich, durch eigenes Probieren herauszufinden, wie groß die Gefahr wirklich ist, und wenn man es herausgefunden hat, ist es ohnehin zu spät. Zu diesem Typus gehört offenkundig auch das BSE-Problem.

Zum anderen geht es um Güter, die man nur selten kauft, deren Qualität man erst beim Verbrauch oder bei der Nutzung beobachten kann und die einen zu geringen Wertumfang haben, als dass sich die Mühe lohnte, externe Informationen über die Qualität einzuholen. Ein Auto kauft man auch selten, doch wird man vorher sorgfältig die Automobilzeitschriften studieren und versuchen, sich durch Gespräche mit anderen Käufern kundig zu machen. Der Aufwand lohnt sich angesichts der Werte, um die es geht. Ob man sich aber die gleiche Mühe macht, herauszufinden, welche Schnürsenkel am längsten halten, welches Messer aus dem härtesten Stahl geschmiedet ist und welcher Pinsel die wenigsten Borsten verliert, kann bezweifelt werden. Gerade in diesem Bereich trifft man häufig auf Lemon-Produkte.

Es steht zu vermuten, dass diese Güterkategorie durch das E-Commerce an Bedeutung gewinnen wird. Zwar stellt das Internet eine bessere Marktübersicht

Verbraucherschutz als Staatsaufgabe

her, die einen noch exakteren Preisvergleich erlaubt, doch erschwert es die Prüfung der Produkte beim Kauf. Die schönsten Bilder, die ins eigene Heim übermittelt werden, können die physische Inaugenscheinnahme nicht ersetzen. Wenn der Kunde die Schnürsenkel, den Pinsel und das Messer nicht mehr prüfend in die Hand nehmen kann, ist die Versuchung der Produzenten groß, statt in die echte Produktqualität in die Schönheit der Internet-Bilder zu investieren.

Normen und Standards

In der Realität versucht der Staat, die genannten Probleme durch eine direkte Kontrolle und die Festlegung von Qualitätsuntergrenzen durch Normen in den Griff zu bekommen. Obwohl Normen die Konsumentensouveränität erheblich einschränken, kann man nicht behaupten, dass sie grundsätzlich die Konsumentensouveränität verletzen. Es ist durchaus nachvollziehbar, dass mündige Staatsbürger es als zu mühsam empfinden, sich bei allen konsumierten Lebensmitteln selbst über die möglichen Gesundheitsgefahren zu informieren, und deshalb, finanziert durch Steuern, gemeinsam Fachleute einstellen, die ihnen die Mühen abnehmen. Der Nachteil dieser Lösung ist, dass die Fachleute die Präferenzen der Konsumenten nicht genau kennen und außerdem alle Konsumenten über einen Kamm scheren müssen. Der Vorteil ist, dass sie die Gefahren objektiv besser einschätzen und insofern eine rationale Entscheidung über das Ausmaß der Gefährdungen treffen können.

Gerade bei der gesundheitsrelevanten Qualitätskontrolle greifen Staaten sehr häufig durch die Definition von Qualitätsuntergrenzen in den Marktprozess ein. Dies geschieht im deutschen Lebensmittelrecht und den entsprechenden EU-Richtlinien. Die weltweit sicherlich wichtigste Behörde für die Setzung von gesundheitsrelevanten Normen ist die US Food and Drug Administration, deren Hauptaufgabe in der Gesundheitsvorsorge liegt.⁵

Auch privat unterhaltene Normungsausschüsse können nützliche Dienste leisten. So haben TÜV und DIN-Normen Lemon-Gleichgewichte gerade auf den deutschen Warenmärkten wirksam verhindert und Deutschland wesentlich geholfen, auf den Weltmärkten eine anerkannte Rolle als Qualitätsführer einzunehmen.

Allerdings werden die Normen manchmal missbraucht, weil die in den Normausschüssen tätigen Vertreter marktführender Unternehmen die Normen auch benutzen, die Nachfrage nach ihren Produkten zu erhöhen. Man denke hier nur an die überzogenen Baunormen, die maßgeblich zur Verteuerung des Bauens beigetragen haben und von der Expertenkommission Wohnungspolitik zu Recht kritisiert wurden.⁶

5. Vgl. www.fda.gov.

6. Vgl. Expertenkommission Wohnungspolitik (1995).

Die Rolle der Presse und der privaten Verbraucherschutzverbände

Eine Alternative zur Bevormundung der Verbraucher durch Normen ist die Information. Information zu produzieren und aufzunehmen ist zwar kostspielig, doch wird auf diesem Weg der Markt unmittelbar durch die Präferenzen der Verbraucher gesteuert. Unter dem Aspekt der Konsumentensouveränität ist dies der Weg der ersten Wahl.

Zur Information des Verbrauchers ist es bei Lebensmitteln, Kosmetika und Arzneimitteln grundsätzlich ratsam, vom Hersteller die Auflistung aller Inhaltsstoffe zu verlangen, wie dies ja auch heute schon weitgehend geschieht. Das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, samt den zugehörigen Verordnungen, ist für die Kennzeichnung von Lebensmitteln und Kosmetika das zentrale Dach- und Rahmengesetz. Was allerdings die chemischen Inhaltsstoffe bedeuten, deren Namen man auf den Etiketten findet, bleibt für Nicht-Fachleute oft unklar. Echte Information liegt erst vor, wenn dem Verbraucher in klarer und verständlicher Form gesagt wird, welche Qualitätseigenschaften ein Produkt wirklich hat.

Diese Informationsfunktion könnte im Prinzip von den Medien übernommen werden. Da es einen Bedarf an Information gibt, ist eigentlich davon auszugehen, dass die gewünschte Information auch von einer nach Gewinn strebenden Medienwirtschaft zur Verfügung gestellt wird. Sieht man von den Leistungen der Medien bei der Aufdeckung verschiedener Skandale ab, so reicht das verbraucherbezogene Informationsangebot in der Praxis aber keinesfalls aus.

Das könnte daran liegen, dass die privaten Medien von der Werbung leben und häufig im wesentlichen nur Werbeträger sind, die für die Leser und Zuschauer nützliche Informationen anbieten, um mit der Werbung ihr Geld zu machen. Kritische Darstellungen über Produkte von Werbekunden widersprechen dieser Rolle. Wer objektiv über Produkte informieren möchte, darf nicht zugleich Annoncen veröffentlichen.

Davon abgesehen ist die Gewinnung von objektivierenden Qualitätsinformationen mit der Produktion öffentlicher Güter gleichzusetzen. Bei öffentlichen Gütern verursacht nur ihre Produktion, nicht aber die Befriedigung zusätzlicher Konsumenten nennenswerte Kosten. Wegen dieser Eigenschaft sollten für öffentliche Güter keine Preise erhoben werden; doch da dann keine Erlöse erzielt werden können, ist die private Bereitschaft zu gering, die Kosten der Erstellung der Informationen zu tragen.

Im Verein mit dem Problem der Nichtausschließbarkeit verhindert dieses Problem auch, dass Verbraucherschutzverbände die nötigen Informationen liefern können. Verbraucherschutzverbände sind in der Demokratie, wie seit den Untersuchungen von Mancur Olson aus den sechziger Jahren bekannt ist,⁷ chronisch schwach, weil es ihnen angesichts der zumeist geringen

7. Vgl. Olson (1968).

Verbraucherschutz als Staatsaufgabe

Streitwerte pro Kopf nicht gelingen kann, sich in ähnlicher Form wie die Produzentenlobbies zu etablieren. Es bedarf kollektiver Aktionen der Verbraucher, um die Fehlwirkungen beim Qualitätswettbewerb in den Griff zu bekommen. Aber solche kollektiven Aktionen können nicht durch freiwillige Beteiligung zustande kommen, weil derjenige, der sich beteiligt, die Mühen hat, und andere, die sich nicht beteiligen, von diesen Mühen profitieren. Es ist für den Einzelnen immer besser, Trittbrettfahrer zu sein, als sich selbst zu engagieren. Deshalb kommen ausreichende Verbraucherschutzaktivitäten nur in Zwangsverbänden zustande, und der natürliche Zwangsverband, an den man hier denken muss, ist der Staat.

Eine staatliche Verbraucherschutzpolitik muss in erster Linie auf Aufklärung setzen. Werden die benötigten Informationen zur Verfügung gestellt, dann besteht die Informationsasymmetrie nicht mehr, und man kann erwarten, dass mündige Verbraucher selbst darüber entscheiden können, wie sie die Produkteigenschaften, insbesondere die damit verbundenen gesundheitlichen Gefahren, einschätzen.

Das neue Verbraucherinformationsgesetz

In diesem Sinne ist das neue Verbraucherinformationsgesetz, dessen Entwurf von der Bundesregierung bereits vorgestellt wurde, grundsätzlich zu begrüßen. Das Gesetz verpflichtet öffentliche oder öffentlich finanzierte Behörden, die mit Verbraucherschutzaufgaben betraut sind, die ihnen vorliegenden Informationen über Produkteigenschaften auf Anfrage jedermann zu übermitteln, soweit nicht bestimmte, genau definierte Schutzansprüche der betroffenen Unternehmen dem entgegenstehen. Auch sind die Behörden selbst gehalten, die Öffentlichkeit zu informieren, wenn ihnen Verstöße gegen verbraucherschützende Normen oder andere marktrelevante Sachverhalte bekannt werden, an denen die Öffentlichkeit ein besonderes Interesse hat.

Das Gesetz ist offenkundig als Reflex auf die nur zögerlichen Auskünfte durch öffentliche Stellen während der BSE-Krise zustande gekommen. Damals hatten viele Behördenmitarbeiter aus Angst vor Schadenersatzklagen der betroffenen Firmen nicht gewagt, ihre Informationen zu veröffentlichen. Mit dem neuen Gesetz begehnen Mitarbeiter, die Informationen zurückhalten, eine Pflichtverletzung.

Ein Schwachpunkt des Gesetzes liegt allerdings in der Unklarheit darüber, wie die Behörden an ihre Informationen kommen sollen. Zunächst war eine weitgehende Auskunftspflicht der Unternehmen erwogen worden. So sollten die Firmen sogar zu Auskünften über Haltungsformen bei der Fleischproduktion und über die Einhaltung von Umweltnormen und Arbeitsschutzstandards gezwungen werden, um den Verbrauchern das Wahlrecht zu geben. Die Einhaltung von internationalen Arbeitsschutzbestimmungen und von Bestimmungen des Umweltschutzes durch die Verbraucher überwachen zu lassen, hieße indes, den Verbrauchern nicht nur das Recht zu geben, sich

selbst, sondern auch die Arbeitnehmer der Hersteller und die Umweltgeschädigten zu schützen. Das wäre aber zu weit gegangen, und deshalb wurde dieser Gedanke wieder verworfen. Wenn Dritte geschützt werden sollen, dann sind dafür deren Vertreter einzuschalten. Die Verbraucher sind dazu eigentlich nicht befugt.

Dessen ungeachtet greift das Gesetz zu kurz. Was nützt ein Informationsrecht der Verbraucher gegenüber den Behörden, wenn die Behörden selbst kein solches Recht gegenüber den Firmen haben und auch nicht verpflichtet sind, diese Informationen einzuholen? Hier besteht noch ein erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Es wäre besser gewesen, das Informationsrecht der Verbraucher auf qualitätsrelevante Fragen einzuschränken und die sogenannten „Lebensführungsinteressen“, die sich auf den Wunsch beziehen, Dritte zu schützen, auszuklammern. Statt dessen hätte man für diese qualitätsrelevanten Fragen ein Informationsrecht und eine Informationspflicht der Behörden gegenüber den Firmen vorsehen sollen.

Ausbau der Stiftung Warentest

Die Praxis wird zeigen müssen, welche Änderungen im Verbraucherschutz das Verbraucherinformationsgesetz tatsächlich mit sich bringt. Weitere Verbesserungen der Verbraucherinformationen sind dringend zu empfehlen. So könnte sich der Staat in stärkerem Umfang an der Stiftung Warentest beteiligen, um durch eine Ausweitung der Tests in sehr viel größerem Maße Informationen zur Verfügung zu stellen, als das bislang der Fall war. Die Stiftung leistet eine sehr wichtige Aufklärungsarbeit, deren Nutzen für die Verbraucher weit über das hinausgeht, was durch die Erlöse aus dem Verkauf der Zeitschriften sichtbar wird. Es ist unverständlich, dass die ohnehin sehr begrenzten Mittel, die der Stiftung Warentest zur Verfügung gestellt werden, gerade im letzten Jahr gekürzt wurden.

Joseph Stiglitz, einer der drei Nobelpreisträger und ehemaliger Chefökonom der Weltbank, hat in einem frühen Aufsatz bereits darauf hingewiesen, dass informierte Verbraucher in einem Lemon-Markt nicht nur sich selbst helfen, indem sie bessere Kaufentscheidungen treffen können, sondern darüber hinaus einen positiven externen Effekt auf andere Verbraucher ausüben, indem sie dazu beitragen, dass auch diese Personen die Gelegenheit erhalten, zu höheren Preisen bessere Qualitäten zu erwerben. Über den Zusammenhang zwischen dem Produktpreis und der Qualität, den sie durch ihre Kaufentscheidungen herstellen, ermöglichen es die informierten Verbraucher anderen, weniger informierten Verbrauchern, vom Preis auf die Qualität zu schließen und ebenfalls rationale Kaufentscheidungen zu treffen.⁸ Manchmal reicht schon eine

8. Vgl. Salop und Stiglitz (1977).

Verbraucherschutz als Staatsaufgabe

geringe Anzahl an informierten Verbrauchern aus, Lemon-Gleichgewichte auf den Märkten zu vermeiden. Dies rechtfertigt massive staatliche Unterstützungsleistungen für Institutionen, die Informationen über objektive Produkteigenschaften sammeln und verbreiten. Die Stiftung Warentest gehört sicherlich dazu.

Zur Information der Verbraucher ist es zu empfehlen, Qualitätskategorien zu bilden, zwischen denen der Verbraucher wählen kann, ähnlich wie das ja schon durch die Handelsklassen bei landwirtschaftlichen Produkten geschieht. Das im Dezember 2001 eingeführte Bio-Siegel ist grundsätzlich als Schritt in die richtige Richtung anzusehen. Allerdings ist die Verwendung *eines* Siegels, das dann möglicherweise auch noch den meisten Produkten zuerkannt würde, nicht sehr informativ. Besser wäre es, *drei* Bio-Siegel-Stufen mit wohldefinierter Bedeutung zu schaffen und diese Stufen weniger nach den Herstellungsmethoden als nach den objektiven Produkteigenschaften zu staffeln. Daraufhin würden sich am Markt unterschiedliche Preise für alle drei Stufen herausbilden, und die Verbraucher könnten frei zwischen den Stufen wählen. Wenn die Stufen so gestaltet werden, dass zu erwarten ist, dass die meisten Anbieter die mittlere Qualitätsstufe wählen, hätte das Siegel eine echte Informationsfunktion.

Ähnliche Siegel sind auch für andere Produkte und andere Kriterien vorstellbar. Dabei bietet es sich an, auf der bewährten Arbeit der Stiftung Warentest aufzubauen. Die Stiftung könnte ähnlich wie der TÜV zu einer staatlich anerkannten Kontrollbehörde ausgebaut werden, die das Recht erhält, Produkte ihrer Wahl zu prüfen und mit ihren Prüfsiegeln zu versehen, freilich ohne damit den Charakter einer Zulassungsinstanz anzunehmen. Alternativ könnten die Aufgaben der Technischen Überwachungsvereine (TÜV) ausgeweitet werden, indem von ihnen nicht nur wie bislang die Einhaltung technischer Mindestanforderungen geprüft wird, sondern zusätzlich eine dreistufige Qualitätsbeurteilung vorgenommen wird. Die Prüfergebnisse sollten grundsätzlich auf den Etiketten genannt werden, um einer Staffelung der Preise nach der Qualität den Weg zu ebnen und so den Verbraucher zum Souverän des Marktes zu machen. Wer hochwertige Waren bevorzugt, kann sie zu einem hohen Preis erwerben, und wer billig einkaufen möchte, erhält Billigprodukte. Das Lemon-Problem einer Reduktion der Qualität unter das von den Verbrauchern präferierte Niveau wird vermieden, weil hohe Qualität mit dem Prüfsiegel der Stiftung Warentest oder des TÜV glaubhaft gemacht werden kann.

Wichtig ist, dass die verschiedenen Siegel nach einheitlichen Regeln vergeben werden, damit sie echte und glaubhafte Informationsträger werden. Auf der Homepage des eingetragenen Vereins „Verbraucherinitiative“ findet man mehrere hundert Gütesiegel, die zumeist nach ganz unterschiedlichen Verfahren ermittelt und verteilt werden. Der Nutzen für den Verbraucher ist hier äußerst fraglich. Staatlich anerkannte und von den Verbraucherverbänden wie von der Industrie besetzte Normungsausschüsse sollten sich bemühen, ein einheitliches Gütesystem mit ganz einfachen, klar verständlichen

und für den Verbraucher verlässlichen Kategorien zu schaffen. So wie es staatlich anerkannte Schulabschlüsse privater Schulen gibt, die im Grunde auch eine Form eines Prüfsiegels sind, könnte es auch staatlich anerkannte Qualitätssiegel geben, die von der erweiterten Stiftung Warentest oder den erweiterten Technischen Überwachungsvereinen vergeben werden.

Internationaler Handel und Verbraucherschutz

Über ein solches Prüfsiegelsystem darf freilich kein versteckter Handelsprotektionismus betrieben werden. Prüfsiegel dürfen nicht den Charakter von Zulassungs- und Importvoraussetzungen annehmen. Dass solche Gefahren nicht von der Hand zu weisen sind, erkennt man am Cassis-de-Dijon-Urteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahre 1979. Französischer Johannisbeerlikör war auf Betreiben der Konkurrenz in Deutschland verboten worden, weil er zu wenig Alkohol enthielt. Dieses Verbot hat der EuGH zu recht als Handelsprotektionismus gebrandmarkt und aufgehoben. Seit dem Urteil des EuGH gehört das sogenannte Ursprungslandprinzip zu den ehernen Rechtsnormen der Gemeinschaft. Eine Ware, die nach den Regeln des Ursprungslandes produziert wurde, darf frei und ohne Beschränkung in andere Länder exportiert werden. Ausnahmen gibt es nach Art. 30 des Vertrages von Amsterdam im wesentlichen nur „zum Schutze der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen“. Der §47 des deutschen Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes bezieht sich auf dieses Recht.

Auf der Basis des Cassis-de-Dijon-Urteils wurden später italienische Versuche, die Konkurrenz für die eigene Hartweizenpasta einzudämmen, genauso abgewehrt wie der Wunsch der deutschen Bierbrauer, ihre Märkte durch das Reinheitsgebot zu schützen. Reinheitsgebote haben empirisch äußerst zweifelhafte Implikationen für die wahren Produktqualitäten, sind aber bequeme Mittel, die nationalen Hersteller vor Konkurrenz zu schützen.⁹

Damit Prüfsiegel nicht als Instrument für die Abwehr ausländischer Konkurrenz missbraucht werden, sind die Importeure an den Bewertungsausschüssen genauso zu beteiligen wie inländische Hersteller und Verbraucher. Wenn diese Bedingung erfüllt ist, behindern nationale Prüfsiegel den internationalen Warenverkehr nicht. Im Gegenteil, ihnen kommt insofern ein weiterer Vorteil zu, als sie der Tendenz zu lascheren nationalen Produktstandards, die diesem Prinzip innewohnt, entgegenwirken.

Die Tendenz zum Laschheitswettbewerb ergibt sich, wenn die Verbraucher nicht zwischen den Produktstandards der einzelnen Länder, aus denen sie Waren beziehen, unterscheiden können. Schon heute gibt es für jedes der kontrollierten Produkte 15 nationale Standards in der EU, und demnächst

9. Vgl. hierzu auch Brockmeier (1991).

Verbraucherschutz als Staatsaufgabe

werden es 25 sein. Hier den Überblick zu behalten, fällt den Verbrauchern schwer.

Die einzelnen Staaten können das Informationsdefizit der Verbraucher ausnutzen, indem sie ihre Standards senken und es ihren Firmen somit erlauben, die Produktqualität hinter dem Rücken der Verbraucher zu vermindern und somit auch ihre Kosten zu reduzieren. Zwar schädigt dies auch nationale Verbraucher, aber in dem Maße, wie ausländische Verbraucher betroffen sind, gerät das Verbraucherinteresse aus dem Blick. Die nationale Verringerung der Standards erzeugt eine negative internationale Politikexternalität, die die Anreize der staatlichen Instanzen in Richtung auf eine laschere Regulierungspolitik verzerrt. Ähnlich, wie es der private Wettbewerb bei bestimmten Gütern tut, mündet auch der institutionelle Wettbewerb der Staaten in ein Lemon-Gleichgewicht. Aus diesem Gleichgewicht gibt es solange kein Entrinnen, wie den Verbrauchern der Wert höherer nationaler Standards nicht so vermittelt werden kann, dass sie bereit sind, dafür höhere Preise zu bezahlen.

Wären die Verbraucher in der Lage, die nationalen Standards und Normen besser zu beurteilen, so könnten sie ihre Zahlungsbereitschaft daran ausrichten. Der Qualitätswettbewerb würde sich so von den Firmen auf die nationalen Regulierungsbehörden übertragen. Die Regulierungsbehörden würden wissen, dass strikte nationale Standards durch hohe Preise für die nationalen Unternehmen belohnt werden, und sie würden deshalb hinreichend hohe und strikte Standards setzen.

Diese Möglichkeit hat Deutschland seit dem 19. Jahrhundert bewusst genutzt. Mit der nationalen Marke „Made in Germany“ war es möglich, ein Lemon-Problem bei den Standards zu vermeiden und ein neues Qualitätssegment profitabel zu bedienen. Der deutsche Erfolg ist aber eher eine Ausnahme als die Regel. Abgesehen von Deutschland ist es bislang keinem Land gelungen, eine nationale Marke zu kreieren, und auch die Strahlkraft des „Made in Germany“ ist in den letzten hundert Jahren stark verblasst.

Angesichts der Gefahr des Laschheitswettbewerbs ist es verständlich, dass die EU sich in stärkerem Maße engagieren will. Einheitlich auf EU-Ebene gesetzte Qualitätsstandards würden diesen Wettbewerb natürlich verhindern. Der Nachteil ist, dass die Konsumentensouveränität in erheblichem Maße eingeschränkt wird.

Besser ist vermutlich die Einführung von Prüfsiegeln nach der Art der Noten, die von der Stiftung Warentest vergeben werden, und das lässt sich auch unilateral realisieren. Das einzelne Land kann sich dank der Noten wirksam vor Billigimporten schützen, weil die Verbraucher durch sie in die Lage versetzt werden, sich rational zwischen alternativen Qualitätsniveaus und Preisen zu entscheiden. Es gibt keinen Protektionismus, und dem Laschheitswettbewerb wird der Boden entzogen.

Also lautet das Fazit: Der Verbraucherschutz ist voranzutreiben, doch ist Information vielfach besser als Standards. Standards beschränken die Wahlfreiheit der Verbraucher und leiten wegen des Ursprungslandprinzips einen

internationalen Lascheitswettbewerb ein. Ein umfangreiches Berichtssystem auf der Basis der Stiftung Warentest könnte die Verbraucher wirksam vor Lemon-Produkten schützen und die Anreize zur Bereitstellung hochwertiger Waren vergrößern. Ein solches System kann ein einzelnes Land ohne weiteres im nationalen Alleingang einrichten, denn es birgt im Gegensatz zu hohen nationalen Standards bei der Warenproduktion nicht die Gefahr einer Diskriminierung nationaler Anbieter. Im Gegenteil, es verhindert, dass hochwertige nationale Ware wegen der Unkenntnis der Verbraucher durch ausländische Billigware verdrängt wird. Und vielleicht wird die Stärkung des Segments der hochwertigen Waren sogar der Marke „Made in Germany“ zu neuem Glanz verhelfen.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, George A. (1970), The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics* 84, 488–500.
- Brockmeier, Martina (1991), Analytische Bewertung von Reinheitsgeboten im Nahrungsmittelbereich, *Jahrbuch der Absatz- und Verbrauchsforschung* 2/91, GfK-Nürnberg, 159–178.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1995), *Wohnungspolitik auf dem Prüfstand*, Gutachten der Expertenkommission Wohnungspolitik, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Olson, Mancur (1968), *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen* (Original: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, 1965).
- Rothschild, Michael und Stiglitz, Joseph (1976), Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information, *Quarterly Journal of Economics* 95, 629–649.
- Salop, Stefan C. und Stiglitz, Joseph (1977), Bargains and Ripoffs: A Model of Monopolistically Competitive Price Dispersion, *Review of Economic Studies* 44, 493–510.
- Spence, Michael (1973), Job Market Signalling, *Quarterly Journal of Economics* 87, 355–374.

Abstract: *This articles reviews the arguments for consumer protection policies by the government by referring to the Nobel prizes on asymmetric information problems. It discusses criteria for assessing the empirical importance of lemons goods and comments on the relative merits of quality constraints and the provision of information. Particular emphasis is placed on the question of whether consumer protection policies could survive unbridled systems competition among the EU countries, and a negative answer is provided. To counteract such an outcome, a national policy of monitoring, assessing and publishing product qualities is recommended.*