

Die Ohnmacht der Verbraucher

Wenn man untersuchen will, inwieweit es dem Konsumenten möglich ist, seinen Marktpartnern durch sein Verhalten seinen Willen aufzudrängen, d. h. den Anbieter zu zwingen, sich auf dem Markte anders einzustellen als er es auf Grund seiner Marktkenntnis anfangs gewollt hat, müssen drei Fragen beantwortet werden: Hat die Marktsituation Einfluß auf den Erfolg einer Verbraucheraktion? Welcher Mittel kann sich der Verbraucher zur Marktbeeinflussung bedienen? Welche Wege stehen dem Staat für die Durchführung einer aktiven Verbraucherpolitik zur Verfügung?

Das Ziel der Verbraucherpolitik zu erläutern, scheint auf den ersten Blick einfach zu sein. Es kann nämlich nur lauten: Befriedigung einer möglichst großen Anzahl von Bedürfnissen mit einem möglichst geringen Einsatz von Geldmitteln. Diesem Ziel sind jedoch ökonomische Grenzen gesetzt. Es kann auf lange Sicht nur dann erreicht werden, wenn genügend produziert wird. Eine Preispolitik, die ohne Rücksicht auf die Rentabilität der Erzeugung betrieben wird, führt zu Produktionseinschränkungen und verhindert, daß die Bedürfnisse der Verbraucher durch reichliche Marktversorgung optimal befriedigt werden. Nach der allgemeinen Bedeutung des Wortes wären sämtliche Einwohner Westdeutschlands „Verbraucher“, da nicht jeder alle Erzeugnisse, die er benötigt, herstellen kann und somit am Markte als Nachfrager nach bestimmten Gütern auftritt. Für diese Untersuchung sind jedoch vornehmlich die Märkte lebensnotwendiger Güter, vor allem der Lebensmittelmarkt, maßgebend. Die Produzenten als Nachfrager für solche Produkte, die sie zur Aufrechterhaltung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit benötigen, scheiden bei unserer Betrachtung aus, mit Ausnahme der Unternehmer, die in ihrer Wirtschaftstätigkeit als Großnachfrager, z. B. nach landwirtschaftlichen Erzeugnissen, auf das Marktangebot Einfluß nehmen. So wird z. B. der Gemüse- und Obstmarkt durch die Nachfrage der Konservenfabriken beeinflusst, die als Rohstoffe dieselben Produkte verarbeiten, die auch dem Verbraucher angeboten werden. Diese Unternehmer stehen mit dem Konsumenten zwar in einer bestimmten Konkurrenz, können aber nicht als Verbraucher bezeichnet werden, weil sie ihre Markttätigkeit zur Erzielung von Einkommen ausüben und nicht zur persönlichen Bedürfnisbefriedigung. Ihr Marktverhalten wird in der Regel von anderen Beweggründen beherrscht als das der Verbraucher.

Die Versorgung der Familie mit den lebensnotwendigen Gütern ist die Grundlage des Auftretens der Verbraucher am Markte. Von der dafür typischen Einstellung sind allerdings diejenigen Konsumenten auszunehmen, die über Geldmittel in einem Umfang verfügen, der ihnen eine umfassende Bedarfsbefriedigung ohne Rücksicht auf die Preishöhe erlaubt. Diese sind nicht mehr bereit, Entbehrungen auf sich zu nehmen, die bei einer aktiven Verbraucherpolitik unerlässlich sind, wenn der Anbieter zu Preiszugeständnissen gezwungen werden soll. Bei dieser Gruppe fehlt ein wichtiges Merkmal des Konsumenten: die Bedürfnisbefriedigung mit einem möglichst geringen Geldaufwand.

Ferner müssen auch die Verbraucher für eine aktive Marktpolitik ausscheiden, die zwar beschränkte Geldmittel zur Bedarfsbefriedigung haben, auf einem bestimmten Gebiet aber den Geldmitteleinsatz großzügig handhaben, diese Mehrausgaben dafür auf anderen Märkten einsparen müssen.

Die Bedeutung der Marktlage für eine aktive Verbraucherpolitik

Die Frage, ob die Marktlage für den Erfolg einer Verbraucheraktion von Bedeutung ist, könnte man oberflächlich damit beantworten, daß der Preis im Spiel von Angebot und Nachfrage entsteht und es daher bei Einleitung jeglicher Aktion wichtig ist, zu wissen, welche Angebotssituation gegeben ist. Durch einen Käuferstreik bei unzulänglichem Marktangebot — unzureichend entweder wegen ungenügender Zufuhren oder zu großer

Nachfrage — einen Marktumschwung zu erzielen, ist nur sehr beschränkt möglich, weil die Ware infolge der erhöhten Preisforderungen vornehmlich den Kreis der Verbraucher befriedigt, dem das Verbraucherbewußtsein und damit die Bereitschaft zu gemeinsamem Handeln fehlt. Ein gesättigter Markt dagegen ist eine günstige Grundlage für erfolgreiche Verbraucheraktionen, weil der Anbieter für den Absatz seiner Ware auch auf die Verbraucher angewiesen ist, die zur Durchführung bestimmter Maßnahmen bereit sind.

Auf dem Ernährungs- und Agrarsektor, dem wichtigsten Markt für den Verbraucher, ist die Bundesrepublik ein Zuschußgebiet. Es ist daher einfach, die Einfuhren nach Menge und Zeit zu regulieren. Von dieser Möglichkeit macht die Bundesregierung heute reichlich Gebrauch. Unser Agrarmarkt ist in der Regel unterversorgt, so daß die Voraussetzungen für eine aktive Verbrauchspolitik fast immer ungünstig sind.

Man muß erkennen, daß sowohl die Landwirtschaft als auch der Staat, soweit politische Momente nicht zu einem anderen Verhalten zwingen, versuchen werden, eine hohe Preisbasis für den Absatz einheimischer Agrarprodukte zu schaffen. Da für diese Erzeugnisse auch bei sehr hohen Preisen keine Absatzschwierigkeiten bestehen und die Einfuhren zeitlich und mengenmäßig durch staatliche Maßnahmen gelenkt werden, ist dieses preispolitische Ziel leicht zu erreichen. Die Situation würde sich erst dann ändern, wenn der Staat einer einheimischen Überproduktion gegenüberstünde, die Landwirtschaft sich also um den Absatz ihrer Erzeugnisse bemühen und den Preis als verbrauchsfördernde Maßnahme einsetzen müßte. Der Zollschutz, die Marktordnungsgesetze, das Ausschreibungssystem, die Einfuhrsperrfristen sind Mittel, die verhindern, daß der „preisgünstige“ Absatz der einheimischen Waren nachteilig beeinflußt wird. Der Buttermarkt kann dafür als Beispiel angeführt werden. Der Zuschußbedarf Westdeutschlands an Butter beträgt jährlich mindestens 30 000 Tonnen. Trotz dieses zusätzlichen Bedarfs hat die Bundesregierung monatelang keine Einfuhren vorgenommen, obwohl die Importchancen äußerst günstig waren. Dieser Einfuhrstopp sollte die Gefährdung der hohen deutschen Butterpreise vermeiden.

Auch auf die übrigen landwirtschaftlichen Produkte nimmt der Staat einen beachtlichen Einfluß, indem er durch Einfuhrdrosselung die Futtermittel verknappt, damit, besonders bei steigenden Schweinepreisen, die Kartoffelverfütterung anreizt und somit den Kartoffelpreis anhebt. *Über die Futtermittelversorgung lenkt der Staat fast das gesamte landwirtschaftliche Preisniveau.* Maßnahmen zur Senkung des einmal erhöhten Kartoffelpreises versprechen nur wenig Erfolg, weil nur so geringe Kartoffelmengen eingeführt werden können, daß sie den innerdeutschen Preis nicht erheblich drücken. Die Regierung ist in diesem Falle natürlich bereit, die Einfuhrschleuse zu öffnen. Sie erweckt damit den Anschein, für den Verbraucher Positives zu leisten. Die Hausfrau hat ja nicht darauf geachtet, daß der Kartoffelpreis durch staatliche Manipulationen auf dem Futtermittelmarkt künstlich in die Höhe getrieben wurde.

Diese Zusammenhänge machen deutlich, daß preisregulierende Maßnahmen der Verbraucher theoretisch nur auf einem Marktgebiet wirksam werden können, auf dem ein ausreichendes Angebot vorhanden ist. In der Regel finden wir diese Marktsituation in der Bundesrepublik *nicht* vor.

Faktoren der Kaufentscheidung

Der Verbraucher achtet selbstverständlich auf einen preiswerten Einkauf, soweit er den Markt übersehen kann und durch Lockpreise kein falsches Preisbild bekommt. Das Ausweichen auf preiswertere Nahrungsmittel bietet ihm eine gewisse Möglichkeit zur Preisbeeinflussung, eignet sich aber nur sehr begrenzt für eine organisierte Marktpolitik. Ein „organisiertes“ Ausweichen auf andere Produkte führt infolge der damit verbundenen Vergrößerung der Nachfrage auch hier zu steigenden Preisen, so daß der Verbraucher nur

vorübergehend entlastet wird. Meist wird ein Anfangserfolg dadurch wieder aufgehoben, daß die Preise der boykottierten Waren nach Auslaufen der Aktion durch die dann stärker auftretende Nachfrage wieder in die Höhe gehen.

Preiswertes Einkaufen setzt eine umfassende Marktübersicht voraus. Diese darf sich aber nicht nur auf eine allgemeine Waren- und Marktkenntnis beschränken, sondern verlangt eine genaue Unterrichtung über die örtlichen Preisangebote. Da dem Verbraucher das Warenangebot nicht konzentriert gegenübertritt, verfügt er nur über einen sehr begrenzten Preisüberblick. Darüber ist sich natürlich auch der Anbieter klar. Er weiß sehr wohl, daß er es nur mit minimaler Konkurrenz zu tun hat. Seine Einkaufsmöglichkeiten gestatten eine bessere Unterrichtung darüber, zu welchen Preisen das betreffende Produkt wahrscheinlich von den übrigen Händlern angeboten wird.

Erfährt der Konsument aus Tageszeitungen oder anderen Informationsquellen wirklich von einer günstigen Einkaufsgelegenheit, ist das noch keineswegs gleichbedeutend mit einer Verringerung seiner Ausgaben. Die räumliche Ausdehnung der Städte macht meist die Benutzung von Verkehrsmitteln notwendig, um den preiswerten Einkauf vornehmen zu können. Dessen Anreiz wird durch die zusätzlichen Ausgaben für die Fahrtkosten dann wieder abgeschwächt.

Viele Hausfrauen, die berufstätig sind oder aber eine große Familie zu versorgen haben, können sich schon aus zeitlichen Gründen keine genaue Marktübersicht verschaffen, da bei ihnen „Zeit und günstige Einkaufsmöglichkeit“ in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Bei anderen Haushaltungen besteht eine Ausweichmöglichkeit auf billigere Produkte nur beschränkt, da z. B. Krankheiten in der Familie eine bestimmte Diätkost vorschreiben. Diese Fälle sind heute nicht mehr selten.

Die Großkaufhäuser, die Filialgeschäfte und die Konsumgenossenschaften unterbieten in der Regel die Preise des Einzelhandels. Dies ist auch allgemein bekannt. Nicht die Marktstellung des Verbrauchers ist dafür aber entscheidend, sondern allein die wirtschaftliche Kalkulation dieser Verkaufsorganisationen bzw. die soziale Verpflichtung der Konsumgenossenschaften. Im Laufe der Jahre hat sich die Zahl dieser Geschäfte zum Nutzen der Verbraucher glücklicherweise wesentlich vergrößert.

Mittel der Marktbeeinflussung

Das einzige wirksame Mittel, das dem Verbraucher zur Verfügung steht, um seinen Marktpartner zu einem Verhalten zu zwingen, zu dem er sich freiwillig nicht bereit findet, ist die Zurückhaltung im Einkauf bis zur vollkommenen Einstellung der Nachfrage.

Diese Form der Aktion — meist als Käuferstreik oder Käuferboykott bezeichnet — kann umfassend oder örtlich, branchenmäßig und individuell begrenzt angewandt werden. Solche Boykottmaßnahmen sind aber nur in einem sehr begrenzten Bereich möglich. Es wäre unreal, den Mietern in der heutigen Wohnungssituation bei Mietpreiserhöhungen zu empfehlen, den Mietvertrag zu kündigen. Wirklichkeitsfremd wäre es auch, der Bevölkerung bei Kohlepreiserhöhungen anzuraten, keine Kohlen zukaufen und im Winter zu frieren.

Auch auf dem Ernährungsgebiet verspricht die Kaufenthaltung nur einen mäßigen Erfolg. Die Praxis hat das gezeigt. Bei manchen Waren könnte den Konsumenten ein Kaufverzicht für eine bestimmte Zeit zugemutet werden. Die Ausweichmöglichkeit auf andere Waren ist aber nur sehr gering. Infolge der konzentrierten Nachfrage steigen die Preise der Ausweichprodukte. Die vorübergehende Kaufkraftenthaltung führt, wie wir schon erwähnten, nachträglich zu einer größeren Nachfrage nach dem boykottierten Produkt.

Wird z. B. ein Milchboykott durchgeführt, so muß auch die Nachfrageentwicklung bei Käse und Butter und anderen Milchprodukten beachtet werden, weil sonst die nicht abgesetzte Trinkmilch als Werkmilch verwendet wird und somit die Kraft des Streiks

verpufft. Von einem Fleischstreik müßten alle Fleisch- und Wurstsorten erfaßt werden. Bei der großen Bedeutung von Fleisch und Wurst für die Ernährung kann man ermessen, wie schwer es sein wird, die Konsumenten längere Zeit für einen Verzehrsverzicht zu gewinnen. Der Milchboykott des vergangenen Jahres war nicht deshalb ein Erfolg, weil der Marktpartner — in diesem Falle der Staat — durch das Marktverhalten der Verbraucher zu einem Nachgeben gezwungen wurde, sondern weil er zu einer Zeit gestartet wurde, in der Lohnverhandlungen in der Eisen- und Stahlindustrie des Ruhrgebietes stattfanden. Es schien politisch nicht ratsam, die Lohnverhandlungen mit einer Milchpreiserhöhung zu belasten.

Auch bei der heutigen Preissituation könnten durch einen Käuferstreik allein keine Preisänderungen erzwungen werden. Möglich wäre dies nur, wenn den Staat politische oder wirtschaftliche Gründe zu einer Änderung seiner Ernährungspolitik veranlassen würden (z. B. Lohnverhandlungen, Wahlen usw.). Damit ist nicht gesagt, daß Käuferstreiks völlig wirkungslos sind. Sicher ist jedoch, daß die Verbraucher nur in Zusammenarbeit mit großen Wirtschaftsverbänden oder politischen Parteien in der Lage sind, ihre Wünsche durchzudrücken, da der deutsche Ernährungsmarkt wesentlich durch staatliche Maßnahmen gelenkt wird. In der Regel wird der Konsument durch sein Verhalten den Marktpartner *nicht* zu anderen Dispositionen zwingen können. *Die Verbraucherschafft hat also keine Marktmacht, von der starke wirtschaftliche Bewegungen ausgehen könnten.*

Einfluß des Staates auf eine aktive Verbraucherpolitik

Unsere Untersuchung hat gezeigt, daß der Staat entscheidenden Einfluß auf die Marktversorgung nimmt. Diese Eingriffe lähmen eine aktive Verbraucherpolitik. Aufgabe des Staates muß es daher sein, die Konsumenten zu schützen.

Die landwirtschaftlichen Marktordnungsgesetze geben dem Staat die Möglichkeit einer umfassenden Einschaltung in das Marktgeschehen. Die Notwendigkeit der Eingriffe wird mit der besonderen Struktur der Landwirtschaft und ihres Produktionsablaufs begründet. Die Marktordnung schützt die Landwirtschaft. Den Einfuhr- und Vorratsstellen ist es bis heute leider noch nicht gelungen, ihre zweite Aufgabe zu erfüllen, nämlich den Markt auch zum Vorteil der Verbraucher zu beeinflussen. Mit den Marktmanipulationen sollen die Preisspitzen abgefangen und eine stetige Entwicklung der Agrarpreise gesichert werden. Die Marktordnungsgesetze bestimmen, daß gewisse landwirtschaftliche Erzeugnisse in der Größenordnung einzulagern sind, die erforderlich ist, um eine gleichmäßige Versorgung zu gewährleisten und Marktschwankungen nach Möglichkeit auszugleichen. Danach können also Marktentnahmen erfolgen, wenn die Erzeugerpreise unter ein bestimmtes Niveau fallen. Es sollen aber auch die Verbraucherpreise, die über ein bestimmtes Maß gestiegen sind, durch Auslagerungen beeinflußt werden, falls keine Importmöglichkeiten vorhanden sind.

In den Wintermonaten werden z. B. mindestens 10 000 bis 20 000 Tonnen Butter zusätzlich zur deutschen Produktion benötigt. Der Staat wäre verpflichtet, diese Buttermengen in Zusammenarbeit mit der Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette einzuführen und bei gegebener Zeit in den Verbrauch zu schleusen. Diese Butter müßte in der Hauptproduktionszeit importiert werden, weil dann die Einfuhrpreise günstig sind. Die erforderlichen Buttermengen sind *nach* dieser Zeit, wenn überhaupt, nur noch zu einem Preis erhältlich, der den deutschen Markt nicht mehr beeinflussen kann.

Es bereitet keine Schwierigkeit, bestimmte Produktionsmengen aus dem Markt zu nehmen, weil wir für die einzelnen landwirtschaftlichen Produkte konzentrierte Märkte haben. Das Angebot kann ohne weiteres verknappt werden. Bedeutend schwieriger ist es dagegen, die aufgenommenen Mengen wieder so in den Markt zu bringen, daß sie den Preis drücken. Eine Preisbeeinflussung ist nur dann möglich, wenn das Angebot durch die

Auslagerung wesentlich vergrößert wird und die Auslagerungspreise preisdämpfend wirken.

Das Institut für landwirtschaftliche Marktforschung an der Forschungsanstalt in Völkenrode sagt klar und deutlich, daß z. B. auf dem Fleischmarkt eine verbrauchsorientierte Marktbeeinflussung nur dann besteht, wenn, die Möglichkeit einer Bindung der Verbraucherpreise und einer einwandfreien Kennzeichnung gegeben ist. Die Möglichkeiten, die Tätigkeit der Einfuhr- und Vorratsstelle dem Verbraucher gegenüber unmittelbar und sichtbar zum Ausdruck zu bringen, seien mithin sehr gering und besonders kostspielig.

Ein verbrauchsorientierter Einsatz der Einfuhr- und Vorratsstellen erfordert besondere Maßnahmen, die vom Bundesernährungsministerium ausgehen müßten. Daß in der Verbraucherschaft nach den bisher gemachten Erfahrungen nur wenig Interesse an der Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Marktordnung besteht, ist verständlich. An dieser Einstellung ist der Staat selbst schuld, weil er die landwirtschaftliche Marktordnung *einseitig* handhabt. Dafür gibt es keine volkswirtschaftliche, höchstens eine politische Begründung.

Der Staat hat auch die Möglichkeit, den Verbraucher durch preisrechtliche Bestimmungen zu schützen. Der frühere § 19 des Wirtschaftsstrafgesetzes hatte diese Funktion, wenn man auch zugeben muß, daß er nicht immer das hielt, was sich die Verbraucher davon erhofften. In der heutigen konjunkturellen Situation ist eine preisrechtliche Vorschrift zum Schutze des Verbrauchers unbedingt notwendig. Es ist daher unverantwortlich, daß der Bundestag der Verlängerung des § 19 nicht zugestimmt hat mit dem Argument, das Bestehen eines Preistreibereiparagraphen sei mit den Grundsätzen der freien Marktwirtschaft nicht zu vereinbaren. Dem § 19 liegt der Gedanke zugrunde, daß ungerechtfertigte Preisforderungen unterbunden werden müssen. Es kann doch kein Grundsatz der freien Marktwirtschaft sein, daß Preise bewilligt werden, die nicht in der Leistung begründet sind. Besonders das Ernährungshandwerk neigt zu Preisabsprachen, die leider nur schwer nachzuweisen sind. Wenn der Staat keine Möglichkeit besitzt, dagegen einzuschreiten, muß der Verbraucher die geforderten Preise bezahlen, gleichgültig ob er dazu bereit ist oder nicht, da er ja schließlich essen und trinken muß. Ein § 19 hätte zumindest eine abschreckende Wirkung.

Einen Verbraucherschutz kann der Staat schließlich dadurch schaffen, daß er in gewissen Fällen Preisbestimmungen erläßt. Die Marktordnungsgesetze sehen dies vor. Spannen- und Höchstpreisfestsetzungen haben zwar immer den Nachteil, daß auf jede Änderung der Kalkulationsgrundlage die Forderung nach Erhöhung der Preise folgt. Solche Festpreise sollten deshalb die Ausnahme bilden. Sie sind aber dann notwendig, wenn alle anderen staatlichen Mittel versagen, um überhöhte Preisforderungen abzuwehren.

Zusammenfassung

Die Untersuchung läßt erkennen, daß es selbst einer aktiven Verbraucherschaft nicht möglich ist, sich gegen ihre Marktpartner erfolgreich durchzusetzen. Die Bundesregierung schafft durch staatliche Eingriffe auf dem Agrargebiet eine Marktsituation, die Verbraucheraktionen bereits in ihren Anfängen lahmlegt. Angesichts dieses Sachverhalts ist die Regierung verpflichtet, den Verbraucher zu schützen. Alle Erklärungen, die dem Konsumenten einen bestimmenden Markteinfluß zuerkennen wollen, sind irreführend.

Verbraucheraktionen haben ihren Sinn, wenn sie durch wirtschaftliche und politische Kräfte gefördert werden. Verbraucherpolitik kann nur erfolgreich sein, wenn hinter den Wünschen der Konsumenten starke Wirtschaftsverbände oder die Gewerkschaften stehen, wenn die Forderungen der Verbraucherschaft von politischen Parteien, von Presse und Rundfunk und den Verbrauchergenossenschaften aktiv unterstützt werden. Dazu gehört ferner eine verbraucherfreundliche Einfuhr-, Zoll- und Handelspolitik, die aber nur über das Parlament erreicht werden kann.