

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Die neue Verbraucherpolitik - Voraussetzungen, Forderungen, Perspektiven (2001)

Die neue Verbraucherpolitik
Voraussetzungen, Forderungen, Perspektiven

Prof. Dr. Edda Müller

Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)

Friedrich-Ebert-Stiftung

Gesprächskreis Ökologische Marktwirtschaft

Berlin-Tiergarten, 24. September 2001

Anrede,

Thema der heutigen Veranstaltung ist die „**neue Verbraucherpolitik**“. Ich werde aus der Sicht der Dachorganisation der deutschen Verbraucherverbände über die **Voraussetzungen und Forderungen** sprechen, damit dauerhaft eine Trendwende in der Verbraucherpolitik erreicht werden kann. Und ich werde über den **Stellenwert sowie die Perspektiven** einer neuen Verbraucherpolitik in einer Welt sprechen, die von einem zunehmend grenzenlosen ökonomischen Wettbewerb sowie daraus resultierenden abnehmenden Handlungsspielräumen nationalstaatlicher Politik¹ bestimmt wird.

Zunächst aber schulde ich Ihnen eine Antwort auf die **Frage: Was war eigentlich falsch an der alten Verbraucherpolitik? Welche Defizite der bisherigen Verbraucherpolitik rechtfertigen die Forderung nach einem Wandel und Neubeginn?**

Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Wir stehen im **Verbraucherschutz nicht am Anfang**. In den vergangenen Jahrzehnten hat es eine Fülle von Einzelmaßnahmen gegeben, die zu einer Anhebung des Verbraucherschutz-niveaus beigetragen haben. Hierzu gehört nicht zuletzt die Einführung der Verbandsklage im Bereich der Werbung sowie des Gesetzes über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Auch wurden durch die Errichtung des bundesweiten Netzes von Verbraucherzentralen und ihren örtlichen Beratungsstellen sowie durch die Arbeit der Stiftung Warentest wichtige institutionelle Voraussetzungen geschaffen, um Verbrauchern anbieterunabhängige Informationen und Beratung anzubieten.

¹ Vgl. zum folgenden Edda Müller: Grundlinien moderner Verbraucherpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B24/2001, 8. Juni 2001, S. 6-15

Trotz dieser Erfolge litt die bisherige Verbraucherpolitik an einem massiven **Theorie- und Machtdefizit**. Es hatte seine Ursachen nicht zuletzt in der theoretischen Ableitung des Verbraucherschutzes von wettbewerbsorientierten Wirtschaftslehren sowie der Tatsache, dass Verbraucherpolitik als Teil der Wettbewerbsordnung institutionell der Wirtschaftspolitik zugeordnet war.

In den 70er Jahren wies insbesondere die damalige Verbraucherpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion, Anke Martiny, auf das **Theoriedefizit** hin. So sei die Wirtschaftstheorie, an der sich weite Teile der Politik orientieren, anbieterorientiert. Die an den Universitäten gelehrt Volkswirtschaftstheorie sei kapital- und unternehmerorientiert und die etablierte Gewerkschaftstheorie arbeitsplatz- und produktionsorientiert. Der **Verbraucherschutz laufe den Missständen hinterher und begreife sich als Reparaturwerkstatt²**.

Das **Machtdefizit** und der überwiegend reparierende und nachsorgende Charakter der bisherigen Verbraucherpolitik sind nicht zuletzt durch die institutionellen Defizite der Wahrnehmung und Durchsetzung von Verbraucherbelangen im politischen Raum verursacht. Bis Januar dieses Jahres wurden der Verbraucherschutz federführend im Bundeswirtschaftsministerium und im Bundestagsausschuss für Wirtschaftsfragen als Anhängsel der Wirtschaftspolitik behandelt. Er war programmatisch und in der politischen Sichtbarkeit und Verantwortung abhängig von den jeweils vorherrschenden

² Vgl. Anke Martiny: Privater Konsum als öffentliche Aufgabe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/78, 17.6. 1978, S. 16 f.

wirtschaftspolitischen Paradigmen. Zu einer eigenständigen Institutionalisierung und Profilierung von Verbraucherinteressen im politischen Wettbewerb kam es deshalb nicht.

Zu den Voraussetzungen und Forderungen der neuen Verbraucherpolitik

Voraussetzung für eine wirksamere Berücksichtigung von Verbraucherbelangen im politischen Prozess und im Marktgeschehen ist m.E. der **Aufbau eines eigenständigen Politikbereichs für Verbraucherschutz**. Die schockartigen Erlebnisse der MKS- und BSE-Krise haben hierfür den Startschuss gegeben. Aus meiner Sicht ähnelt die Situation des Verbraucherschutzes heute der des Umweltschutzes, der sich zu Beginn der 70er Jahre aus einem Anhängsel der Gesundheitspolitik und Hygiene zu einem eigenen Politikbereich entwickelte. Der Anfang ist mit der Schaffung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gemacht. Ich werde zeigen, dass noch einige Maßnahmen nötig sind, um der neuen Verbraucherpolitik ein **solides institutionelles Gefüge** zu geben. Hinzukommen müssen eine eigenständige **theoretische Untermauerung und Programmatik** sowie ein „Set“ **verbraucherspezifischer Rechtsgrundlagen und Instrumente**.

Zum institutionellen Gefüge:

Verbraucherpolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Sie umfasst wesentlich mehr als die derzeit im Vordergrund der politischen Diskussion stehende Lebensmittelsicherheit. Ich erinnere an den Bereich der Finanzdienstleistungen und die Probleme des „Grauen Kapitalmarktes“, an Einschnitte im sozialen Sicherungssystem wie die private

Altersvorsorge, an Patientenrechte, an Unzulänglichkeiten der Pflegedienste, an die Entwicklungen im Bereich des elektronischen Handels, an Probleme des Reiserechts und die Stellung der Verbraucher gegenüber den Praktiken von Fluggesellschaften. Die Liste der Probleme ließe sich verlängern.

Das **Verbraucherschutzministerium** ist weit davon entfernt, seine Grundsatz- und Koordinierungsaufgaben bei Zuständigkeiten anderer Ressorts, die verbraucherrelevant sind, wirksam ausüben zu können. Es **muss** deshalb in Zukunft **mit besseren Einfluss- und Kontrollrechten sowie ausreichenden organisatorischen und personellen Kapazitäten ausgestattet werden**. Hierzu gehören Ergänzungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung, wie die Einführung eines **suspensiven Vetorechts** des Verbraucherschutzministeriums analog zu den Rechten des Bundesfinanzministers in Finanzfragen, ein **Initiativrecht** der Verbraucherschutzministerin bei verbraucherrelevanten Angelegenheiten anderer Ressorts entsprechend der Regelung in Frauenfragen sowie die Verpflichtung aller Ressorts, die **Auswirkungen geplanter Gesetzentwürfe und Programme auf den Verbraucherschutz** in den Begründungen für das Kabinett und Parlament **darzustellen**.

Es gehören hierzu auch **Veränderungen in der Aufbauorganisation des Verbraucherministeriums** hinsichtlich der Grundsatzaufgaben sowie der fachlichen Begleitung von Programmen anderer Ressorts. Ohne die notwendigen Organisationseinheiten und personellen Ressourcen, um die Arbeit anderer Ressorts zu begleiten, wird es der Verbraucherschutzministerin schwerlich gelingen, einen

vorsorgenden Verbraucherschutz durchzusetzen. Sie wird vielmehr in die missliche Lage kommen, für Fehlentwicklungen im Verbraucherschutz politisch verantwortlich gemacht zu werden, deren Programmentwicklung sie zu spät oder allenfalls marginal beeinflussen konnte.

Gestärkt werden muss auch die programmatische Kontroll- und Kritikfunktion des Parlaments. Wir brauchen einen **Bundestagsausschuss für Verbraucherfragen**, um für eine wirksame Vertretung von Verbraucherbelangen in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages zu sorgen. Die Übertragung dieser Funktion auf den Bundestagsausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ist eine suboptimale Lösung. Angesichts der massiven Probleme der Agrar- und Ernährungspolitik ist nicht damit zu rechnen, dass sich der Ausschuss mit der notwendigen Intensität und Beharrlichkeit der bunten Palette der sonstigen Verbraucherfragen und insbesondere der Entwicklung und Diskussion einer neuen Gesamtprogrammatisierung widmen wird.

Zu einem soliden institutionellen Gefüge gehören nicht zuletzt **starke Verbündete im gesellschaftlichen Raum**. Unser politisches System entwickelt sich immer mehr zu einer **Verhandlungsdemokratie**. Die Politik sucht an „Runden Tischen“ mit den gesellschaftlichen Kräften zu konsensfähigen Lösungen zu kommen. In Selbstverwaltungseinrichtungen wie denen zur technischen Normung, in Expertenkommissionen und in zahlreichen Gremien werden - nicht zuletzt auf der Ebene der Europäischen Union - die Weichen für unsere Zukunft gestellt. Die Verbrauchervertreter sind eingeladen, hieran mitzuwirken. Zugleich fehlen den

Verbraucherorganisationen jedoch die finanziellen und personellen Voraussetzungen für eine annähernde Chancengleichheit der Interessenvertretung.

Das Einfluss- und Machtgefälle zeigt sich vor allem bei einem **Vergleich der für unabhängige Verbraucherberatung und Verbraucherinformation in Deutschland zur Verfügung stehenden Mittel mit denen für kommerzielle Werbung**. Das Budget der Verbraucherzentralen und der Bundesorganisationen für Verbraucherarbeit belief sich im Jahr 2000 auf etwa 200 Millionen DM. Etwa 50 Prozent hiervon sind Eigeneinnahmen, insbesondere sind dies Einnahmen der Stiftung Warentest aus dem Verkauf von Publikationen. Demgegenüber betragen die Ausgaben der deutschen Wirtschaft für Werbung im selben Jahr rund 60 Milliarden DM. Der größte Teil hiervon wird wegen der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Werbungskosten indirekt vom deutschen Steuerzahler getragen.

Zum Ausbau der theoretischen Grundlagen und der Programmatik

In den kommenden Jahren wird die Verbraucherpolitik ihren theoretischen Überbau, ihr Zielsystem und ihr Leitbild überarbeiten müssen. Hierfür ist zum einen eine **Wiederbelebung der Verbraucherforschung** vonnöten. Angesichts entgrenzter Märkte, globaler ökologischer Bedrohungen und der wachsenden Kluft zwischen Nord und Süd und zunehmender sozialer Ungerechtigkeit brauchen wir neue Ansätze, um die von der Angebotsseite ausgehende Eigendynamik marktgesteuerter Prozesse und technologischer Entwicklungen zu kontrollieren. Die Potentiale der Nachfrageseite des Marktes müssen analysiert und neu gestaltet werden. Wir müssen die eigenständige gesellschaftliche

Verantwortung des Konsums und von Konsumenten im Sinne des Grundsatzes der Nachhaltigkeit in das Denkgebäude der Verbraucherpolitik aufnehmen. **Leitbild** der Verbraucheraufklärung und Verbraucherberatung und der Politik sollte **der ethisch verantwortlich handelnde Konsument** sein.

Eckpunkte einer neuen verbraucherpolitischen Programmatik sind

- der **vorsorgende Verbraucherschutz**, der nicht nur eingetretene Schäden repariert.
- die Durchsetzung des **Verursacherprinzips**. Verursacher müssen die Kosten von Fehlentwicklungen tragen. Politik darf nicht in Kauf nehmen, dass Reparatur- und Risikokosten sozialisiert, während selbst Unrechtsgewinne privatisiert bleiben.
- ein Höchstmaß an **Transparenz** und der volle und ungehinderte Zugang der Verbraucher zu Informationen über den gesamten Produktzyklus –von der Herstellung bis zur Entsorgung,
- die gleichberechtigte Berücksichtigung von Wirtschafts- und Verbraucherinteressen im politischen Prozess und im Marktgeschehen.

Zu den Instrumenten der neuen Verbraucherpolitik

Wir brauchen insbesondere

- ein **Verbraucherschutzgesetz**, in dem die Schutzinteressen der Verbraucher, die Rechte und Rolle der Verbraucherinteressenvertretung sowie die Finanzierung ihrer Arbeit verbindlich geregelt werden,

- ein **Verbraucherinformationsgesetz**, mit dem der öffentliche Zugang zu staatlichen Prüfergebnissen und Bewertungen sichergestellt und Unternehmen verpflichtet werden, öffentlich zugängliche Transparenzdatenbanken aufzubauen.
- die Verbesserung der **Verlässlichkeit privatrechtlicher Kennzeichnungen** und Verbraucherinformationen sowie der Inhalte und Reichweite von Produktinformationen. Dies gilt insbesondere für Fragen eines ethisch verantwortbaren Konsums. Kennzeichnungen müssen vermehrt über die „inneren Werte“ von Waren und Dienstleistungen informieren. Beispiele hierfür sind Kriterien zum Tierschutz, zu ökologischen und sozialen Merkmalen von Waren sowie zum Investmentverhalten von Versicherungen, Pensionskassen und Fondsangeboten im Bereich der Finanzdienstleistungen.
- Die wirksame Ausgestaltung des **Rechts gegen unlautere Werbung (UWG)**, mit dem Falschinformationen wirksam sanktioniert und Unrechtsgewinne abgeschöpft werden können. Verstöße müssen zu **individuellen Rechtsansprüchen** führen. Hierzu gehören eine Verringerung der „Hürde zum Recht“, in dem die Möglichkeit eröffnet wird, individuelle Verbraucherrechte im Wege der **Sammel- und Gruppenklage** durchzusetzen, die Einführung von Beweiserleichterungen insbesondere bei Behandlungsfehlern im Gesundheitswesen sowie einer finanziellen Entschädigung auch im Falle der Verletzung ideeller Werthaltungen.

Stellenwert und Perspektiven der neuen Verbraucherpolitik

Eine **aktive, vorsorgende Verbraucherpolitik**, die sich am Leitbild des ethisch verantwortlich handelnden Konsumenten orientiert, ist im globalen Markt und

internationalen Wettbewerb ein **positiver Standortfaktor**. Die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung sowie die Dynamik der internationalen Finanzmärkte überfordern zunehmend die Fähigkeit nationalstaatlicher Politik, gemeinwohlorientierte nationale Ziele zu verwirklichen und ihre Aufgabe zu erfüllen, zum Wohl ihrer Bürger sowie dem Wohl künftiger Generationen für einen fairen und auf Dauer zukunftsfähigen Ausgleich der Interessen zu sorgen. Einer vorsorgenden, aktiven und dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichteten Verbraucherpolitik kommt in dieser Situation eine doppelte Funktion zu. Indem sie dafür sorgt, dass die Nachfrageseite des Marktes zu einer eigenständigen Kraft wird, entlastet sie staatliche Politik bei der Aufgabe, nachteilige Folgen des weltweiten Wettbewerbs für die nationale Wirtschaft sowie die sozialen, ökologischen und kulturellen Lebensbedingungen ihrer Bürger abzuwehren. Ferner wird die zivile Kraft der Verbraucher zu einem Verbündeten wohlverstandener nationaler Ziele. Sie kann damit zugleich zu einer Stabilisierung der gefährlich erodierenden demokratischen Legitimation nationaler Politik beitragen.

Am **Beispiel der Agrarpolitik und Lebensmittelqualität** lässt sich das Gesagte trefflich illustrieren. Deutschland braucht auch in Zukunft eine vitale Landwirtschaft. Ohne die Arbeit der Landwirte können weder die Vitalität der ländlichen Räume noch die Kulturlandschaften erhalten werden. Die Ausrichtung der landwirtschaftlichen Produktionsmethoden an Kostenkriterien des internationalen Wettbewerbs gefährdet ökologische Ziele und Werte wie den Tierschutz. Die geplante Agrarwende braucht deshalb den deutschen Verbraucher, der bei seiner Kaufentscheidung eine Lebensmittelqualität honoriert, die neben gesundheitlichen Aspekten auch Umwelt- und Tierschutzzeigenschaften sowie Merkmale der kulturellen Identität einschließt.

Zu den **Zukunftsaufgaben und Perspektiven der neuen Verbraucherpolitik** gehört deshalb auch eine neue Sichtweise vom Verbraucher und seiner Verantwortung. Die bisherige Verbraucherpolitik orientierte sich an einem widersprüchlichen Verbraucherbild. Sie betonte zum einen das **Leitbild der Konsumentensouveränität und Konsumfreiheit** und sah den Konsumenten andererseits gegenüber den Anbietern in einer grundsätzlichen schwachen und ohnmächtigen Rolle, weshalb er des maximalen Schutzes bedurfte. **Leitbild** der neuen Verbraucherpolitik sollte der **ethisch verantwortlich handelnde Konsument** sein. Dieses Leitbild nimmt nicht nur Anbieter und Politik in die Pflicht, sondern auch die Verbraucher und ihre Interessenvertretungen. Der Konsument sollte als aktiver Partner im Markgeschehen verstanden werden, der als Einzelner das Recht auf Schutz hat und die Möglichkeit zur Gegenwehr erhalten muss, sich aber zugleich auch der Auswirkungen seiner Konsumententscheidung bewusst ist und Mitverantwortung für künftige soziale und ökologische Entwicklungen übernimmt.

Die Bedeutung dieses Leitbilds will ich an den Beispielen des Wegfalls des Rabattgesetzes und der Zugabeverordnung sowie des elektronischen Handels erläutern. Verbraucher und Verbraucherverbände erhoffen sich durch den **Wegfall des Rabattgesetzes** eine Stärkung der Nachfragemacht der Verbraucher und den Vorteil günstigerer Einkaufspreise. Teile des Handels haben sich hierauf bereits eingestellt. Vollsortimenter und große Ladenketten reagieren mit Kundenkarten, um die Verbraucher an sich zu binden. Dies mag den Verbrauchern kurzfristig zum ökonomischen Vorteil gereichen, längerfristig kann es zum Ruin mittelständischer Einzelhandels- und Fachgeschäfte führen und die Vielfalt des

Angebots sowie die Konsumentenwahlfreiheit beeinträchtigen. Eine Nachbesserung der jüngsten Entscheidungen des Deutschen Bundestages durch eine Ergänzung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb ist daher geboten.

Vom **elektronischen Handel** erhoffen sich Verbraucherverbände und Verbraucher eine Ausweitung des Wettbewerbs und die Chance, auf internationalen Märkten preiswert einkaufen zu können. Derzeit behindern Datenschutzprobleme und insbesondere die Schwierigkeit, im nationalen Verbraucherrecht abgesicherte Käuferrechte wie z.B. das Recht zur Reklamation oder zum Rücktritt von Kaufverträgen gegenüber ausländischen Anbietern durchzusetzen, die intensivere Nutzung dieser neuen Art des Einkaufs. Die Politik wird aufgefordert, diese Schranken zu beseitigen. Sie soll dies tun, obwohl solche Maßnahmen u. U. im Konflikt mit nationalen Interessen zum Erhalt von Arbeitsplätzen, zum Umweltschutz und zur Stärkung der regionalen Nachfrage stehen.

Der ethisch verantwortliche oder „nachhaltige Konsum“ kann daher auch als „**politischer Konsum**“ (Schönheit) begriffen werden. Individuelle Konsumenten üben durch ihre Konsumententscheidung politischen Einfluss auf nationale und globale Problemlagen aus. Bekanntes Beispiel für die globale Dimension von Kaufentscheidungen von Konsumenten in den reichen Industrieländern sind die Bemühungen zum „fair trade“. Verbraucher sollen durch den Kauf teurerer Güter aus Ländern des Südens kleine und von internationalen Konzernen unabhängig produzierende Erzeuger unterstützen. Generell impliziert der Begriff des „nachhaltigen Konsums“ einen neuen Qualitätsbegriff. Ebenso wichtig für die Kaufentscheidung, wie die dem Verbraucher unmittelbar nutzenden Qualitätsmerkmale des

einzelnen Produktes, sollen die Merkmale der vor- und nachgelagerten Prozesse der Rohstoffwahl, der Herstellung und der Entsorgung sein.

Ich komme zum **Schluss**. Ich habe versucht, die Konturen einer „neuen“, vorsorgenden, zukunftsfähigen und nachhaltigen Verbraucherpolitik zu umreißen. Oberste Leitlinie müssen das **Vorsorgeprinzip** und damit untrennbar verbunden das **Prinzip Verantwortung** sein. Ich habe deutlich gemacht, dass ich die Grenzen staatlicher Politik sehe, angesichts von Globalisierung und internationalem Wettbewerb die Angebotsseite des Marktes zu kontrollieren. Meine Antwort hierauf ist der Appell an die Politik, sich stärker als bisher auf die Kräfte zu besinnen, die auf der Nachfrageseite des Marktes in den Dienst der sozialen und ökologischen Ziele der Marktwirtschaft gestellt werden können. Auch der Verbraucherschutz und eine Stärkung der Nachfragemacht der Verbraucher sind Standortfaktoren, die dazu beitragen können, Arbeitsplätze und wirtschaftliche Entwicklung im Inland zu sichern und zu mehren. In diesem Sinne sind auch Investitionen in ein ethisch verantwortliches Konsumverhalten, was zugleich Investitionen in eine Intensivierung der Verbraucherbildung, Verbraucherberatung und Verbraucheraufklärung einschließt, für den Wirtschaftsstandort Deutschland förderlich.

Ich bin weit davon entfernt, die Verantwortung für einen vorsorgenden Verbraucherschutz allein bei der Politik abzuladen. Politik, Wirtschaft und Konsumenten müssen ihren jeweiligen Part an Verantwortung übernehmen:

- **Rolle der Politik** ist es, die Rahmenbedingungen für einen vorsorgenden Verbraucherschutz zu gestalten. Hierzu gehört vor allem, für ein wirksames

Gleichgewicht der Interessen auf der Angebots- und der Nachfrageseite des Marktes zu sorgen.

- **Rolle der Wirtschaft** ist die wirksame Eigenkontrolle, die Sicherung der Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit von Kennzeichnungen und Informationen sowie die Wahrhaftigkeit in der Werbung. Dem **Handel** kommt eine **besondere Rolle und Verantwortung** zu. Er muss die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten durch eine diskriminierungsfreie Sortimentspolitik sicherstellen sowie durch eine faire Preisgestaltung einen ethisch verantwortlichen Konsum nicht behindern.
- Die **Konsumenten** schließlich müssen erkennen, dass **Rechte auch Pflichten** einschließen. Es gilt nicht nur, den eigenen materiellen Vorteil zu maximieren, sondern sich bei der Kaufentscheidung auch über die sozialen und ökologischen Auswirkungen des Konsums klar zu sein.

Gefordert sind aber auch die Interessenvertretungen der Verbraucher, d.h. meine eigene Institution und ihre Mitgliedsverbände. Auch die **Verbraucherverbände** müssen lernen, mit der neuen Verantwortung richtig umzugehen. Sie sind **als intermediäre Kraft in einer doppelten Pflicht**. Sie müssen weiterhin die Interessen insbesondere der schwachen Verbraucher vertreten und sich für deren wirksamen Schutz einsetzen. Sie müssen sich aber zugleich auch dem Gemeinwohl und einer Politik der **nachhaltigen Entwicklung** verpflichtet fühlen. Dazu reicht es nicht aus, sich mit der Rolle der reaktiven Gegenmacht, die ihre Forderungen an Politik und Wirtschaft richtet, zufrieden zu geben. Nötig sind auch der Dialog und die Kooperation mit denjenigen Kräften in der Gesellschaft, ohne die wir eine nachhaltige Entwicklung in unserem Land und weltweit nicht schaffen werden.