

**Edda-Müller-Archiv**

**[www.bayerischer-anwaltverband.de](http://www.bayerischer-anwaltverband.de)**

---

**Der Verbraucher als Akteur in einer globalisierten Weltwirtschaft (2007)**

## Der Verbraucher als Akteur in einer globalisierten Weltwirtschaft

Prof. Dr. Edda Müller, Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.  
beim Deutschen Verbrauchertag 2007, Berlin, 9. Juli 2007

---

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,

auch ich möchte Ihnen sehr herzlich für Ihre Rede danken. Ich bin sicher, dass sie über den Tag hinaus wirken und dazu beitragen wird, den Verbrauchern einen höheren Stellenwert auf der politischen Agenda zu verschaffen.

Sehr geehrter Herr Bundespräsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,  
liebe Kollegen und Kolleginnen,

es geht auch bei meinem Vortrag um den **Verbraucher in einer globalisierten Weltwirtschaft**.

Die deutschen Verbraucher sind zweifellos wirtschaftliche **Nutznieser** des globalen Marktes. Sie sind mitunter auch **Betrogene**, wenn sie z.B. im Handel unsichere, gesundheitsschädliche und qualitativ minderwertige Waren erhalten oder auch beim Internethandel Schwierigkeiten haben, ihre Rechte als Kunden durchzusetzen.

Ich will im folgenden nicht über den Verbraucher als **Objekt** des globalen Marktes sprechen. Es geht mir um den Verbraucher als handelndes **Subjekt – um seine Nachfragemacht und seine soziale und ökologische Verantwortung für die Art des globalen Waren- und Dienstleistungsangebots**. Prinzipiell gilt auch im globalen Markt die marktwirtschaftliche Logik, wonach nur das produziert wird, was gekauft wird. Die Frage ist also: **Wie kann in einem globalen Markt, der durch staatliche Rahmensetzung nur unzureichend gebündigt werden kann, die kollektive Nachfrage der Verbraucher zu einer sozialen und umweltverträglichen Gestaltungsmacht werden?**

Seit der Übernahme des Amtes des Vorstands des Verbraucherzentrale Bundesverbands im Jahr 2001 treibt mich diese Frage um. Bei meiner programmatischen Arbeit stieß ich auf die Schriften von **Gustav Dahrendorf** – dem Begründer der Verbraucherbewegung nach dem Zweiten Weltkrieg. Gustav Dahrendorf wollte mit der Gründung der Arbeitsgemeinschaft der

Verbraucherverbände im Jahr 1953 den „Verbraucher aus seiner Vereinzelung befreien“ und ihn, ... aus der Rolle des „vergessenen Sozialpartners“ zum „Subjekt der Wirtschaft“ machen<sup>1</sup>. **Er wollte, dass neben Kapital und Arbeit auch der Konsum als dritte Säule der Volkswirtschaft und Wirtschaftspolitik zu einer wirtschaftlichen und politischen Kraft wird.**

Seine Vorstellung reagierte auf die Erfahrungen mit weitgehend national bestimmten Märkten, die im Zusammenspiel von Kapital, d.h. der Arbeitgeberseite und den Gewerkschaften als Vertreter der Arbeitnehmer für den sozialen Ausgleich zu sorgen hätten. Die damalige Politik glaubte im Sinne der klassischen Wettbewerbstheorie, dass dieser Dualismus ausreiche, um auch die Verbraucher zufrieden zu stellen. **Die eine Seite sorgte für das Angebot, die andere Seite für die Kaufkraft, die den Absatz sicherte.** Mithilfe der Kartellgesetzgebung kümmerte sich die Wirtschaftspolitik um einen möglichst ungehinderten Wettbewerb. Die Verbraucherpolitik beschränkte sich auf eine reine Schutzfunktion. Leider prägt diese rein angebots- und schutzorientierte Sichtweise auch heute noch viele verbraucherpolitischen Debatten. Ich meine, dass sich dies ändern muss.

Im globalen Markt des 21. Jahrhundert **ist** – und dies will ich im folgenden begründen - Gustav Dahrendorfs Forderung nach der **Anerkennung der eigenständigen wirtschaftspolitischen Bedeutung der Verbrauchernachfrage** aktueller denn je. Das **Kapital** ist mobil. Es kann sich die Standorte für Investitionen und Produktion aussuchen. Die Unternehmen nutzen nicht selten den internationalen Standortwettbewerb, um auf Kosten von Arbeitsbedingungen und Umweltqualität die Produktion in kostengünstige Regionen der Welt zu verlagern. Sofern sie sich im internationalen Wettbewerb von ihrer sozialen und ökologischen Verantwortung leiten lassen, brauchen sie Konsumenten, die dies bei ihren Kaufentscheidungen honorieren.

Die Gewerkschaften als Vertreter der **Arbeit** kämpfen für die Löhne und den Erhalt von Arbeitsplätzen in Deutschland. Sie haben kein Mandat und noch weniger Macht, um für die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in den aufstrebenden Schwellenländern und in Ländern der Dritten Welt zu kämpfen. Wenn es nicht gelingt, den **Verbraucher als „dritte Kraft“** und verantwortlichen Akteur ins Spiel zu bringen, werden sowohl die Gewerkschaften auf

---

<sup>1</sup> Gustav Dahrendorf: DER MENSCH DAS MASS ALLER DINGE; Reden und Schriften zur Deutschen Politik, Verlagsgesellschaft deutscher Konsumgenossenschaften, Hamburg, 1955, S. 206

verlorenem Posten stehen als auch deutsche Unternehmen, die beim Sozial- und Umweltdumping des internationalen Wettbewerbs auf der Strecke bleiben.

**Verbraucher haben als Akteure in der globalisierten Weltwirtschaft damit eine doppelte Verantwortung.** Mit ihren Kaufentscheidungen übernehmen sie Verantwortung für den Erhalt einer sozial gerechten und umweltverträglichen eigenen Volkswirtschaft. Sie sind auch mitverantwortlich für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung in den Lieferländern. Wenn sie bei ihren Kaufentscheidungen auch auf die soziale und ökologische Qualität der Produktion von Gütern achten, können sie mithelfen, die sozialen Bedingungen in den Lieferländern zu verbessern, und sie können auf eine nachhaltige Nutzung der Naturressourcen hinwirken.

### **Soviel zur Vision. Wie ist es um die Realität bestellt?**

Die Forderung nach einem **nachhaltigen Konsum** und die **Veränderung der derzeitigen nicht-nachhaltigen Produktions- und Konsummuster** ist in aller Munde. Es geht dabei um den **Kaufwert des Unsichtbaren**. Was meine ich damit?

- Um nachhaltig konsumieren zu können, müssen Verbraucher wissen, unter welchen sozialen und ökologischen Arbeits- und Produktionsbedingungen eine Ware hergestellt wurde.
- Um einen Beitrag gegen den Klimawandel leisten zu können, müssen Verbraucher beurteilen können, welche CO<sub>2</sub>-Belastungen mit der Produktion, dem Transport und insbesondere der Nutzung einer Ware oder Dienstleistung verbunden sind.
- Um die Bildungs- und Zukunftschancen der in Ländern der dritten Welt lebenden nachwachsenden Generation nicht abzuschneiden, müssen sie Waren meiden, die von Kinderhand hergestellt wurden.
- Um etwa im Rahmen der privaten Altersvorsorge für einen verantwortlichen Einsatz ihrer Geldanlagen zu sorgen, müssen sie sich über die Verwendung ihrer Gelder und die mittelfristigen Renditeerwartungen informieren können.

### **Die gute Botschaft:**

Immer mehr **Unternehmen und Handelshäuser** bemühen sich um ein **nachhaltiges Management** und die Berücksichtigung von sozialen und ökologischen Gesichtspunkten beim Abschluss von Lieferverträgen. Sie tun dies nach eigenem Bekunden primär, um die

Risiken einer plötzlichen Kaufverweigerung und eines Reputationsverlusts in Grenzen zu halten, die etwa durch die Publizität von Missständen drohen, mit denen ihr Unternehmen in Verbindung gebracht werden könnte. Sie tun es weniger, um im Wettbewerb mit Konkurrenten einen Vorteil zu haben, weil sie die Erfahrung machen mussten, dass die meisten Verbraucher ihre Anstrengungen am Markt kaum honorieren.

### Die **schlechte Botschaft:**

Es gibt derzeit weder auf Seiten der Wirtschaftsakteure noch der Politik eine systematische Strategie, wie sozial und ökologisch verantwortliches Verhalten von Wirtschaftsunternehmen zu einem positiven Wettbewerbsfaktor im Bemühen um die Verbrauchernachfrage gemacht werden könnte. Hieran ändert auch die Zunahme von privat organisierten Qualitätssiegeln wie dem Fair Trade Siegel, den Siegeln gegen Kinderarbeit oder für nachhaltige Forst- und Fischwirtschaft nur wenig.

### Warum ist das so?

Wissenschaftliche Erkenntnisse haben eine lange Latenzzeit, ehe sie in das Allgemeinwissen und in politisches Handeln Eingang finden. Dies gilt nach meinem Eindruck auch für die Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften.

**George A. Akerlof** hat bereits in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts am Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes das Phänomen der **Informationsasymmetrie** zwischen Anbietern und Konsumenten am Markt beschrieben. Er prägte das Wort von den „lemons markets“ und hat gezeigt, dass die mangelnde Möglichkeit der Käufer, die Qualität von Gebrauchtwagen beurteilen zu können, zum Marktversagen führt. Gute Gebrauchtwagen können nicht den Preis erzielen, den sie eigentlich verdienen und schlechte Wagen werden zu teuer verkauft. 2001 wurde er zusammen mit den Ökonomen Joseph E. Stiglitz und A. Michael Spence für die Analyse von Märkten mit asymmetrischen Information mit dem Nobelpreis ausgezeichnet.

Die Ökonomen Nelson, Darby und Karni<sup>2</sup> entwickelten das Konzept weiter. Sie unterschieden

- **Inspektionsgüter**, deren wesentliche Qualitätseigenschaften vom Verbraucher bereits vor dem Kauf beurteilt werden können.

---

<sup>2</sup> vgl. Nelson, P.: Information and Consumer Behaviour, in : Journal of Political Economy, Jg. 78 (1970), S. 311-329 sowie Darby, M.R. und Karni, E: Free Competition and the optimal Amount of Fraud, in: Journal of Law and Economics, Jg. 16 (1973), S.67-88

- **Erfahrungsgüter**, deren Beurteilung erst nach dem Kauf durch den Gebrauch oder Verbrauch möglich ist.
- **Vertrauens- oder Glaubensgüter**, deren Qualität vom Verbraucher weder vor noch nach Kauf zuverlässig beurteilt werden kann.

Ich möchte an einigen wenigen Beispielen zeigen, wie unzureichend es der Verbraucherpolitik in der Vergangenheit gelungen ist, ihre Instrumente auf diese wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisse einzustellen:

- Wegen einer völlig unzureichenden Vermittlung von **Verbraucherbildung** in den Schulen und angesichts einer veränderten Rolle der Familien sind immer weniger Verbraucher in der Lage, selbst Güter des täglichen Bedarfs nach Augenschein beurteilen zu können. Viele Verbraucher wissen nicht mehr, woran man die Frische eines Fisches oder die Qualität von Fleisch beim Kauf erkennen kann. Das gleiche gilt für die saisonale Verfügbarkeit von Obst und Gemüse, nachdem der Handel z.B. Erdbeeren und Spargel rund ums Jahr zur Verfügung stellt.
- Durch die Arbeit der **Stiftung Warentest** und andere unabhängige Quellen sind die Informationsmöglichkeiten bereits vor dem Kauf von „Erfahrungsgütern“ relativ gut. Sofern Informationen z.B. zur Gebrauchstauglichkeit nicht vorliegen kann der Verbraucher seine negativen Erfahrungen beim Kauf von Textilien, Fahrzeugen oder Geräten beim nächsten Kauf korrigieren. Für die betroffenen Firmen kommt der Markt dann aber unter Umständen zu spät. Es wäre interessant festzustellen, wie viele Fehlinvestitionen und Firmenbankrotte Volkswirtschaften zu verkraften haben, weil die Qualität von Waren nicht bereits vor dem Kauf verlässlich beurteilt werden konnte.
- **Von der Verbraucherpolitik bisher weitgehend vernachlässigt wurden die Vertrauensgüter.** Hierzu zählen vor allem Dienstleistungen im Gesundheitswesen, im Bauwesen sowie weite Bereiche der Finanzdienstleistungen. Es zählt dazu vor allem aber auch die **Prozessqualität**, d.h. die soziale und ökologische Herstellungsqualität vieler Waren und Dienstleistungen. Erst in jüngster Zeit wird diskutiert, dass es nötig sei, Verbrauchern etwa die Ergebnisse der Qualitätskontrollen von Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen zugänglich zu machen. **Politische Pläne zur Verbesserung der Transparenz der Herstellungsqualität stoßen dagegen immer noch auf den erbitterten Widerstand maßgeblicher Wirtschaftskreise.** Wir haben dies bei der

Diskussion des Verbraucherinformationsgesetzes ebenso erlebt wie bei den Diskussionen zur Novelle des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb.

Hier ist nicht der Ort, um ins Detail zu gehen. Deshalb zum **Schluss** nur soviel:

Der **mündige Verbraucher**, dem man gerne die Verantwortung für Fehlentwicklungen am Markt und nicht zuletzt für die derzeit nicht-nachhaltigen Strukturen der globalisierten Weltwirtschaft anlastet, ist angesichts seiner tatsächlichen Informationsdefizite **eine Fiktion**. **Keine Fiktion ist die zunehmende Bereitschaft eines Teils der deutschen Verbraucherschaft, ihre Kaufentscheidungen auch an ethischen und moralischen Wertvorstellungen auszurichten.**

Wer den Verbraucher als verantwortlichen Akteur in der globalisierten Weltwirtschaft sehen will, muss im Sinne von Gustav Dahrendorf den Konsum als eine wirtschaftliche und politische Kraft im Markt anerkennen und den Einsatz seiner Macht und Verantwortung politisch gestalten. **Der verantwortlich handelnde Konsument fällt nicht vom Himmel**. Vielmehr müssen die notwendigen politischen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dies gilt nicht zuletzt für die Anerkennung der Wahlfreiheit und **Informationsrechte der Verbraucher im Welthandelsregime** der WTO. Verbindliche Informationen der Verbraucher über die soziale und ökologische Qualität von Gütern dürfen nicht länger als nicht-tarifäre Handelshemmnisse verstanden und deshalb verhindert werden. Damit sich diese Erkenntnis durchsetzt, bedarf es einer **Neubewertung der Verbraucherpolitik**. Neben ihrer Schutzaufgabe muss sich die Verbraucherpolitik als „Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite“ begreifen. Es bedarf aber auch einer weiteren Stärkung der zivilgesellschaftlichen Kraft der Verbraucherorganisationen auf der nationalen Ebene ebenso wie im Rahmen der Europäischen Union und der internationalen Politik.

Wir wollen auf dem heutigen Ersten Deutschen Verbrauchertag nicht nur Forderungen erheben, sondern auch demonstrieren, welche **Beiträge unsere Mitglieder** und wir als Bundesverband der deutschen Verbraucherorganisationen leisten, um eine nachhaltige Entwicklung voranzubringen. Wie wir das konkret tun, dazu erfahren Sie gleich mehr. Vorstellen möchte ich Ihnen dazu **Carel Mohn**, den Leiter Presse und Politische Kommunikation des Verbraucherzentrale Bundesverbandes. Er wird den nachfolgenden Programmteil moderieren.