

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Wende in der Verbraucherpolitik (2001)

Wende in der Verbraucherpolitik?

Prof. Dr. Edda Müller

**Vorstand des Bundesverbands der Verbraucherzentralen und
Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

RAL-Mitgliederversammlung

21. Juni 2001

MARITIM Hotel, Bonn

Wilmsen

Tabelle RAL-Farbe
6018

Sehr geehrte Damen und Herren,

Präsidium (Konten)

es ist mir eine ganz besondere Freude, heute bei Ihnen sein zu können. Der eine oder andere

unter Ihnen mag wissen, dass mich mit dem RAL eine lange und erfolgreiche

Zusammenarbeit verbindet. In den Jahren 1977 und 1978 starteten der RAL und das

Umweltbundesamt das Projekt „Umweltzeichen“ oder besser „Blauer Engel“. Ich war

D. Howe

damals für den „Blauen Engel“ im Umweltbundesamt verantwortlich und ich begleitete –

zusammen mit dem leider viel zu früh verstorbenen damaligen Direktor des RAL,

Wolfgang Schirmer - den „Blauen Engel“ durch alle Tiefen und Höhen seiner Entwicklung.

Und wenn ich heute von Journalisten gefragt werde, ob man sich die Pläne der

Bundesverbraucherministerin, Renate Künast, zur Einführung eines einheitlichen

Qualitätssiegels für Nahrungsmittel aus ökologischem Anbau so vorstellen könne, wie den

„Blauen Engel“ für umweltfreundliche Produkte, dann merke ich – und bin ein bisschen

stolz darauf - dass wir es geschafft haben, den „Blauen Engel“ zu einem verlässlichen und

allgemein geachteten „Markenzeichen“ für die Umweltqualität von Produkten zu machen.

Dass dies möglich wurde, ist nicht zuletzt ein Verdienst des RAL und seiner Gremien. Sie

haben sich auf ein Abenteuer eingelassen zu einer Zeit, als bei einem nicht geringen Teil

der Wirtschaft, die Umweltqualität von Produkten noch ein Fremdwort war. Sie haben über

viele Jahre die im RAL Verantwortlichen gewähren lassen, als sie den „Blauen Engel“

gegen massive Angriffe und gerichtliche Auseinandersetzungen verteidigten. Ich bin sicher,

dass sie auch künftig den neuen Direktor des RAL, Herrn Dr. Karl, bei seinen Bemühungen

unterstützen werden, das Vergabeverfahren zum „Blauen Engel“ noch effizienter zu

machen und den „Blauen Engel“ erfolgreich ins neue Jahrhundert zu führen.

Ich erwähne den „Blauen Engel“ aber nicht nur aus nostalgischen Gründen und wegen meiner Verbundenheit mit dem RAL. Verlässliche Kennzeichnungen und Produktinformationen, Gütegemeinschaften der Wirtschaft und generell die Eigenverantwortung von Produzenten und Anbietern für die Qualität ihrer Waren und Dienstleistungen sowie der Konsumenten für ihre Kaufentscheidung sind Eckpfeiler einer neuen Verbraucherpolitik. Die Arbeit des RAL und die Arbeit der von ihm verwalteten zahlreichen Gütegemeinschaften rückt damit ins Zentrum künftiger Verbraucherpolitik.

Und damit bin ich beim Thema. Ich wurde gebeten, über die **Wende in der Verbraucherpolitik** zu sprechen. Das Thema ist als Frage formuliert: Stehen wir tatsächlich an einer Wende? Wenn ja, worin besteht sie? Wo soll die Reise hingehen? Im folgenden werde ich zunächst einige Bemerkungen zur **aktuellen Situation in der Verbraucherpolitik** machen. Danach werde ich auf die **Erfolge und Defizite der Verbraucherpolitik in der Vergangenheit** eingehen – denn, Zukunft lässt sich nicht gestalten, ohne Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen. Schließlich werde ich die notwendigen **Veränderungen in der künftigen Verbraucherpolitik** skizzieren.

Zur aktuellen Verbraucherpolitik

Die Politik hat die Verbraucher entdeckt. Bewirkt hat dies die massive Absatzkrise auf den Fleischmärkten als Folge von Rinderwahnsinn und Maul- und Klauenseuche. Dies allein kann man dem „business-as-usual“ zuordnen. Verbraucherinteressen haben sich schon in früheren Zeiten nur mit Hilfe von Krisen gegen starke Wirtschaftsinteressen erfolgreich

durchsetzen können. Lassen Sie mich dazu eine etwas makabre **Episode** aus der amerikanischen Verbrauchergeschichte berichten.

1906 wurde im amerikanischen Kongress der „Pure Food and Drug Act“ verabschiedet. Es war der vierte Versuch, nachdem drei Gesetzesinitiativen bereits 1890 und in den folgenden Jahren am Widerstand der fleischverarbeitenden Industrie und ihrer Lobby gescheitert waren. Mehrheitsbeschaffer war das Buch von **Upton Sinclair** „Der Dschungel“. Nach dessen Erscheinen sank der Umsatz bei Fleisch- und Fleischprodukten in wenigen Tagen um die Hälfte. Das Buch prangerte die Zustände in der Chicagoer Fleischindustrie an. Wie es dort zuging, schildert Kuhlmann: „(Die Betriebe) waren reichhaltig mit Ratten bevölkert, die von den Arbeitern mit vergiftetem Brot bekämpft wurden. Brot und Ratten verschwanden nicht selten als pikante Fleischvergabe, hin und wieder diente auch ein Arbeiter unfreiwillig diesem Zweck“ (Kuhlmann, Eberhard: Verbraucherpolitik, München 1990, S. 23). Soviel zum Chicago des beginnenden 20. Jahrhunderts. Am Anfang des 21. Jahrhunderts schockierten Bilder von Hekatomben brennender Tierkadaver nicht weniger nachdrücklich Konsumenten und Erzeuger. Haben wir aus der Vergangenheit nichts gelernt?

Es scheint fast so. Auch die neue Verbraucherpolitik der Bundesregierung ist ^{al o} das Kind einer Krise. Es ist daher die Frage berechtigt, ob mit dem Verschwinden der Krisensymptome – derzeit scheint der Rindfleischkonsum ja zu steigen - auch das Interesse der Politik am Verbraucherschutz wieder einschlafen wird. Einige Indizien sprechen dafür, dass dies nicht der Fall sein wird.

Das erste Indiz ist die **Schaffung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz**, Ernährung und Landwirtschaft. Bundeskanzler Schröder hat mit dieser Entscheidung einen Stein ins Wasser geworfen, der Wellen schlägt. Er gab der Verbraucherpolitik einen Namen und eine Adresse. Damit machte er die politische Verantwortung seiner Regierung für Fortschritte im Verbraucherschutz sichtbar und politisch „einklagbar“.

Das zweite Indiz sind hiermit verbundene **Veränderungen im parlamentarischen Raum und im Parteienwettbewerb**. Die Rolle der verbraucherpolitischen Sprecher der Fraktionen des Deutschen Bundestages wurde aufgewertet. In den Parteizentralen wird an Programmpapieren zum Verbraucherschutz gearbeitet. Der bevorstehende **Bundestagswahlkampf** wird ein übriges tun, um Verbraucherthemen auf der politischen Tagesordnung zu halten. Noch steht der **Lackmustest** auf die Glaubwürdigkeit der Wende in der Verbraucherpolitik allerdings aus. Erst die Verhandlungen zum **Bundeshaushalt 2002** werden zeigen, ob die von Bundeskanzler Schröder angekündigte neue Priorität des Verbraucherschutzes sich auch in den materiellen Voraussetzungen für mehr Chancengleichheit der Vertretung von Verbraucherinteressen im politischen Prozess niederschlagen wird.

Erfolge und Defizite der bisherigen Verbraucherpolitik

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 Verbraucherschutzniveaus beigetragen haben. Hierzu gehört nicht zuletzt die Einführung der Verbandsklage im Bereich der Werbung sowie des

Gesetzes über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Es gehören hierzu auch Anstrengungen der Wirtschaft zum Aufbau eigener Qualitätsmanagementsysteme sowie die bereits erwähnten Gütegemeinschaften einzelner Branchen.

Trotz dieser Erfolge litt die bisherige Verbraucherpolitik an einem massiven **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 politisch der Wirtschaftspolitik zugeordnet war.

In den 70er Jahren wies insbesondere die damalige Verbraucherpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion, Anke Martiny, auf dieses Defizit hin. Ihre Analyse ist aktueller denn je. So sei die Wirtschaftstheorie, an der sich weite Teile der Politik orientierten, anbieterorientiert. Die an den Universitäten gelehre Volkswirtschaftstheorie sei kapital- und unternehmerorientiert und die etablierte Gewerkschaftstheorie arbeitsplatz- und produktionsorientiert. Der **Verbraucherschutz laufe den Missständen hinterher und begreife sich als Reparaturwerkstatt**. Es sei in der sozialen Marktwirtschaft Aufgabe der Politik, für eine stärkere Berücksichtigung der Interessen des schwächeren Marktpartners zu sorgen. (vgl. Anke Martiny: Privater Konsum als öffentliche Aufgabe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/78, 17.6. 1978).

Die **70er Jahre** waren die **Glanzzeit der deutschen Verbraucherpolitik**. 1975 erschien das erste und bisher letzte Verbraucherpolitische Programm einer Bundesregierung. Neue

Akzente in der Verbraucherforschung sind mit Namen wie Gerhard Scherhorn verbunden. Es kam in dieser Zeit jedoch nicht zur eigenständigen Institutionalisierung eines Politikfeldes Verbraucherpolitik, so dass die **politische Konjunktur** für Verbraucherfragen **relativ rasch vorbei** war. Die Verbraucherfragen wurden im Bundeswirtschaftsministerium und im Bundestagsausschuss für Wirtschaftsfragen als Anhängsel der Wirtschaftspolitik behandelt. Sie waren damit programmatisch und in der politischen Sichtbarkeit und Verantwortung abhängig von den jeweils vorherrschenden wirtschaftspolitischen Paradigmen. Diese wurden in den 80er und 90er Jahren mehr denn je vom Wettbewerbsmodell dominiert. Erstaunlicherweise war die **Liberalisierung** der Strommärkte sowie öffentlicher Dienstleistungen wie Post, Bahn und Telekommunikation nicht etwa mit einer Renaissance der Verbraucherpolitik verbunden – unabhängige Verbraucherinformationen und der Schutz von Verbraucherinteressen sind in liberalisierten Märkte besonders notwendig – die Arbeit der **unabhängigen Verbraucherorganisationen** wurde vielmehr selbst **Opfer der Liberalisierungseuphorie**. Es kam zu massiven Mittelkürzungen bei der staatlichen Unterstützung der Verbraucherorganisationen. Die Ausgleichsfunktion und Verantwortung der Politik für die Herstellung eines Gleichgewichts im Kräftespiel der gesellschaftlichen Interessen war zunehmend in Vergessenheit geraten. Die geradezu **naive Laisser-faire Haltung** des damals für Verbraucherfragen zuständigen Bundeswirtschaftsministers Müller wurde deutlich, als er im vergangenen Jahr die Mittelkürzungen bei der Stiftung Warentest mit dem Rat verteidigte, die Stiftung Warentest könne die Kürzungen ja durch die Aufnahme von Inseraten der Industrie in ihre Testzeitschriften kompensieren.

Wie sollte die Zukunft moderner Verbraucherpolitik aussehen?

Aus meiner Sicht stehen wir im Verbraucherschutz am **Beginn des Aufbaus eines eigenständigen Politikbereichs**. Die Situation ähnelt der des Umweltschutzes, der sich zu Beginn der 70er Jahren 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“ **verbraucherpezifischer 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 Gesamtprogrammatik 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** (Grimm). 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 Eigeneinnahmen 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. Hierfür bedarf es auch einer Bildungsoffensive, die bereits im Vorschulalter beginnt.

Eckpunkte einer modernen 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 Consumenten Verbraucherinteressen im politischen Prozess und im Marktgeschehen.

Zu den Instrumenten moderner Verbraucherpolitik

Lassen Sie mich abschließend zu den Instrumenten künftiger Verbraucherpolitik und zu den aktuellen Forderungen der Verbraucherorganisationen an die Politik kommen, mit denen diese abstrakten Programmsätze mit Leben erfüllt werden müssen.

Wir brauchen

- 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 sowie zu ökologischen und sozialen Merkmalen.
- Die wirksame Ausgestaltung rechtspolitischer Instrumente, mit denen Falschinformationen wirksam sanktioniert werden können. Verstöße müssen zu **individuellen Rechts- und Schadenersatzansprüchen** führen. Hierzu gehören eine Verringerung der „Hürde zum Recht“, in dem die Möglichkeit eröffnet wird, individuelle Verbraucherrechte im Wege der **Gruppenklage** durchzusetzen, die Einführung von Beweiserleichterungen sowie die Einräumung von Schadenersatzansprüchen auch im Falle der Verletzung ideeller Werthaltungen.

Lassen Sie mich **zum Schluss** kommen. Ich habe versucht, die Konturen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik zu umreißen. Oberste Leitlinie müssen das **Vorsorgeprinzip** und damit untrennbar verbunden das **Prinzip Verantwortung** sein. Verbraucherschutzministerin Künast spricht in diesem Zusammenhang gerne vom **magischen Dreieck**. Politik, Wirtschaft und die Konsumenten müssen ihren jeweiligen Part an Verantwortung übernehmen:

- **Rolle der Politik** ist es, die Rahmenbedingungen für einen vorsorgenden Verbraucherschutz zu gestalten, deren Einhaltung wirksam zu kontrollieren sowie Verstöße spürbar zu sanktionieren.

- **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 hierbei eine ganz **besondere Rolle und Verantwortung** zu. Er muss die Wahlmöglichkeit der Konsumenten durch eine diskriminierungsfreie Sortimentspolitik sicherstellen sowie durch eine faire Preisgestaltung für einen ethisch verantwortlichen Konsum sorgen.
- Die **Konsumenten** schließlich müssen erkennen, dass **Rechte auch Pflichten** einschließen. Es gilt nicht nur den eigenen materiellen Vorteil zu maximieren, sondern auch bei der Kaufentscheidung sich über die sozialen und ökologischen Auswirkungen des Konsums klar zu sein. Angesichts entgrenzter Märkte und eines zunehmenden **internationalen Wettbewerbs**, der durch nationale Politik kaum noch gesteuert werden kann, kommt dem privaten Verbraucher eine Schlüsselrolle bei der Verwirklichung der Wende in der Verbraucherpolitik hin zu einem nachhaltigen Konsums zu.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.