

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Verbraucherschutz: Motor der Innovation? (2002)

Verbraucherschutz: Motor der Innovation?

Prof. Dr. Edda Müller

Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin

anlässlich des ISWA- Seminars:

Umwelt- und Verbraucherschutz: Innovationsbremse oder Wettbewerbsvorteil?

Hilton-Hotel, Berlin vom 1. bis 3. Dezember 2002

Anrede,

für die Einladung zum heutigen Abend möchte ich sehr herzlich danken. Ich betrachte es als Ehre und zugleich als **nicht kleine Herausforderung**, Ihnen für ihre zweitägige intensive Arbeit mit meinem Impulsreferat einige **Denkanstöße** zum Stellenwert des Verbraucherschutzes in einer unternehmerischen Innovationsstrategie mit auf den Weg geben zu können. Die Herausforderung ist umso größer, als solch ein Vorabend – schon allemal nach einem guten Abendessen - eigentlich mehr dem „small talk“ dienen sollte, als dem Anhören von Vorträgen. Die Diskussion soll deshalb nicht zu kurz kommen. Wenn die eine oder andere meiner Thesen provokativ daherkommt, so ist das beabsichtigt und – so schätze ich Herrn Kreklau ein – von den Veranstaltern im Interesse eines lebhaften Meinungsaustauschs sicherlich auch erwünscht.

Ich spreche zu Ihnen als Vorstand des **Verbraucherzentrale Bundesverbands**. Wir sind die **Dachorganisation von 35 deutschen Verbraucher- und sozialpolitisch orientierten Organisationen**, darunter die 16 Verbraucherzentralen der Länder mit ihrem Netzwerk von örtlichen Verbraucherberatungsstellen, dem Deutschen Mieterbund und seinen Mieterschutzvereinen, Wohlfahrtsverbänden wie dem Diakonischen Werk sowie der Arbeiterwohlfahrt. Die deutsche Verbraucherbewegung hat eine lange Tradition. Sie hat sich nach dem 2. Weltkrieg neu konstituiert. Väter und Mütter des Konzepts der sozialen Marktwirtschaft haben dabei Pate gestanden. Im nächsten Jahr werden wir unseren 50.

Jahrestag feiern. Gleichwohl ist der Verbraucherzentrale Bundesverband als Dachverband eine junge Organisation. Nach einer längeren Reformdiskussion kam es Ende 2000 zu einer Fusion von drei auf Bundesebene tätigen Verbraucherorganisationen – der AgV, dem VSV und der Stiftung Verbraucherinstitut. Der Zeitpunkt hätte nicht besser gewählt werden können. Die erste BSE-Kuh in Deutschland – sie wurde im November 2000 in Schleswig-Holstein entdeckt - hat die Politik aufgerüttelt. Die Verbraucherschutzinteressen sind nun in Gestalt der Bundesverbraucherministerin am Kabinetttisch vertreten. **Verbraucherschutz ist zum Gegenstand des politischen Wettbewerbs geworden.** Wie der neue Politikbereich wahrgenommen und ausgestaltet werden sollte, wird zentrales Thema meines Vortrags sein.

Unser **Leitbild vom Verbraucher** ist der verantwortlich handelnde Konsument. Es ist ein Konsument, der sich der Folgen seiner Konsumententscheidung für Gemeinwohlziele in unserem Land und weltweit bewusst ist und danach handelt. Wir wissen, dass zwischen der Realität und diesem Leitbild eine gewaltige Lücke klafft. Unser Anspruch, diese Lücke zu verkleinern, wird deutlich in der Doppelaufgabe meiner Organisation. Durch **Aufklärung und Information** und insbesondere durch die **Arbeit der Verbraucherzentralen**, ihrer Beratungskräfte und den kollektiven Rechtsschutz geben wir den Verbrauchern **zum einen** Hilfe und Schutz gegenüber der Übervorteilung von Anbietern. Wir vermitteln zugleich Beratung und Aufklärung. Sie soll die Verbraucher – etwa mit den Aktivitäten zur Energieeinsparung, zur Umwelt- und Ernährungsberatung - befähigen, einen Beitrag für die Allgemeinheit zu leisten bzw. die sozialen Kosten von Fehlentscheidungen zu vermindern. **Zum anderen** agieren wir wie jeder andere Interessenverband als „**pressure group**“ d.h. wir versuchen die Politik auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu beeinflussen.

„**Verbraucherschutz: Motor der Innovation?**“ lautet mein als Frage formuliertes Thema. Ich kann Ihnen nicht ersparen, zunächst einmal die Begrifflichkeiten zu klären. **Was verstehe ich** - im Kontext meiner Fragestellung - **unter Innovation?**

In einem rein pragmatisch-**betriebswirtschaftlichen** Sinne sind Innovationen Veränderungen im Waren- und Dienstleistungsangebot von Unternehmen, die geeignet sind, dem Unternehmen neue Märkte zu erschließen bzw. es in die Lage versetzen, anderen Wettbewerbern Marktanteile weg zu nehmen.

Schwieriger ist die **inhaltliche Definition** von Innovationen. Hier geht es **zum einen** zumeist um **technologische Innovationen**, die geeignet sind, einen **Beitrag zur Lösung von Problemen** und damit gesamtgesellschaftlich akzeptierten Zielen zu leisten. Typisches Beispiel hierfür sind Umweltinnovationen bzw. Innovationen im Interesse des Klimaschutzes und der Energieeinsparung. Aus Sicht der Unternehmen sind diese Innovationen in der Regel mit erheblichen Anfangsinvestitionen verbunden, selbst wenn sie z. B. durch die Steigerung der Material- und Energieeffizienz auch betriebswirtschaftlich zu Kosteneinsparungen führen können. **Zum anderen** geht es um **Innovationen**, deren Beitrag für die Gesellschaft **umstritten** ist. Typisches Beispiel hierfür ist die Bio- und Gentechnologie.

Gleichgültig um welche Art von Innovationen es sich handelt, der **wirtschaftliche Erfolg wird immer von der Nachfrage bestimmt**. Sofern die Verbraucher diese Nachfrage nicht aus eigener Entscheidung und aufgrund eigener Präferenzen tätigen, sind entsprechende Unternehmensinvestitionen höchst risikoreich. In der Vergangenheit hat dann mitunter der nationale **Gesetzgeber für die Nachfrage gesorgt**. Beispiele hierfür sind uns aus der Umweltpolitik der letzten Jahrzehnte allen geläufig. Ich erinnere an den Drei-Wege-Katalysator, Wärmedamm-Materialien und Regeltechnik, die Substitution von schädlichen Inhaltsstoffe wie FCKW oder Formaldehyd in den verschiedensten Gebrauchsprodukten. Diese Form der „Verbraucherbevormundung“ haben die Verbraucherverbände in der Vergangenheit unterstützt. Dies gilt im übrigen auch für das im Handel und bei einigen Anbietern höchst umstrittene Dosenpfand. Bei anderen gesellschaftlich umstrittenen Innovationen – so z. B. bei der Vermarktung gentechnisch veränderter Lebensmittel – ist für uns hingegen die Wahlfreiheit der Verbraucher ein höheres Gut. Wir treten hier für eine klare und umfassende Kennzeichnung ein, so dass im Wechselspiel von Anbietern und voll

informierten Nachfragern, nicht aber durch staatliche Dekrete oder intransparentes Handeln der Anbieterseite, die Frage nach der Akzeptanz entschieden wird.

Damit ist noch nicht die Frage beantwortet, ob der Verbraucherschutz zu einem Motor für Innovationen werden oder Innovationen sogar behindern kann.

Verbraucherschutz ist nach meinem Verständnis für die Beantwortung dieser Frage ein zu enger Begriff. Ich will mein Thema daher etwas abwandeln und von **Verbraucherpolitik** sprechen. Wer jetzt sofort das Menetekel von gesetzlichen Verboten, von Überregulierung und staatliche Totalüberwachung auf die Wand geschrieben sieht, den will ich beruhigen. Politische Gestaltung verstehe ich in einem umfassenderen Sinne. **Aufgabe der Verbraucherpolitik** ist zum einen **der Schutz der Verbraucher vor gesundheitlichen Risiken und materiellen Schäden**. Hier ist der **Staat als Gesetzgeber** und mit seinen Überwachungsbehörden und unter Einsatz wirksamer Sanktionen gegen Verstöße **gefordert**. Zum anderen sollte es Aufgabe der Verbraucherpolitik sein, die **Wahlfreiheit der Verbraucher** und damit **eine souveräne Konsumentenentscheidung** zu ermöglichen. Generell sollte Verbraucherpolitik die Rahmenbedingungen des von Angebot und Nachfrage bestimmten Marktgeschehens in einer Weise gestalten, dass nicht nur die mitunter eigennützigen Interessen der Verbraucher im Vordergrund stehen, sondern die Nachfrage gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen unterstützen kann. Dabei geht es um den Erhalt von Arbeitsplätzen in unserem Land ebenso wie um eine Strategie des qualitativen Wachstums unserer Wirtschaft durch Innovation, bei der Leistung und Qualität vom Verbraucher honoriert und belohnt wird. Ich habe großes Verständnis für die Landwirte, von denen wir eine umwelt- und tiergerechte Prozessqualität ihrer Erzeugnisse verlangen und die sich Sorgen machen, ob Billigimporte aus Ländern mit niedrigeren Anforderungen ihre Erzeugnisse vom Markt verdrängen. Ebenso großes Verständnis habe ich z. B. für Unternehmen, die bei der Produktion höhere Umwelt- und Sozialstandards im Preis ihrer Waren realisieren müssen und sich im Wettbewerb gegenüber Billigimporten behaupten müssen, die diese kostenträchtigen Leistungen nicht zu erbringen brauchen.

Meine **1. These** lautet:

Die deutsche Wirtschaft muss ein vitales Interesse an mehr Verbraucherschutz und einer aktiven Verbraucherpolitik haben, damit sie nicht im globalisierten Markt beim „race to the bottom“ und im reinen Preiswettbewerb auf der Strecke bleibt.

Um diese These zu erläutern, muss ich zunächst die gegenwärtige Lage und **Ausgangssituation** in Erinnerung rufen.

Zunächst die schlechte Botschaft:

- Länder, die aufgrund niedriger Sozial- und Umweltstandards sowie niedriger Löhne billiger produzieren können, verfügen inzwischen über das know-how funktional hochwertige Produkte auf unserem nationalen Markt und im globalen Markt zu platzieren. Dies führt zur Konkurrenz auf dem inländischen Markt und macht auch den deutschen Export nicht länger zu einem relativ leicht erreichbaren Wachstumsfaktor für die deutsche Wirtschaft.
- Die Nationalstaaten und nationale Politik sind angesichts der Einbindung in supranationale Rechtsetzung und einer auf den Abbau von Handelshemmnissen ausgerichteten internationalen Wirtschafts- und Handelspolitik nur noch eingeschränkt in der Lage, durch nationale Gesetzgebung Absatzmärkte für Produkte der deutschen Wirtschaft zu sichern, die einen gesellschaftlichen Zusatznutzen realisieren, sei es aus Gründen des Arbeitsschutzes, des Umwelt- und Tierschutzes oder anderer ethischer Werthaltungen von Verbrauchern.
- Aufgrund des relativ hohen Wohlstandsniveaus in Deutschland und Dank erheblicher Anstrengungen der deutschen Wirtschaft bei der Optimierung ihrer Produkte, kann heute in Deutschland in vielen Branchen von einer Sättigung der Märkte gesprochen werden. Die angebotenen Produkte sind unter qualitativen Aspekten weitgehend austauschbar. Die funktionalen Produkteigenschaften rücken bei der Entwicklung von Marktstrategien daher in den Hintergrund.

Und nun die gute Botschaft:

- Die wohlstandsverwöhnten, kaufkräftigen Verbraucher werden anspruchsvoller. Angesichts eines austauschbaren Warenangebots hinsichtlich der funktionalen Qualität werden für ihr Kaufverhalten „weiche Faktoren“ wichtiger. Es sind soziale Kompetenz, Umweltbewusstsein und ideelle Werte wie Tierschutz und soziale Gerechtigkeit.
- Insbesondere große und multinationale Unternehmen greifen dies auf. Sie arbeiten an ihrem Image. Dabei geht es um Konzepte zur „Corporate Social Responsibility“ (CSR), die derzeit im Rahmen der ISO konkretisiert werden sollen. Weitere Stichworte sind im internationalen Bereich die Mitgliedschaft von Unternehmen im UN Global Compact, die trilaterale Erklärung zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik der IAO und die OECD Leitlinien für multinationale Unternehmen. Im nationalen Rahmen wird an Qualitätsmanagementsystemen gearbeitet. Unternehmen, die sich in Gütegemeinschaften zusammenschließen, versuchen sich mit Produktqualität, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen, von ihren Wettbewerbern zu unterscheiden.

Von einem Großteil der deutschen Verbraucher werden diese Bemühungen der Wirtschaft kaum honoriert. Misstrauen und Skepsis gegenüber den Aussagen und den freiwilligen Vereinbarungen der Wirtschaft sind auf der Tagesordnung. In dieser Stimmungslage ist es nicht verwunderlich, dass viele Verbraucher im Fall akuter Krisen zur Totalverweigerung und zum Kaufboykott tendieren, um danach eher fatalistisch, sich überwiegend am Preis einer Ware als dem von ihnen allein bewertbaren Merkmal zu orientieren.

Meine 2. These lautet daher:

Die deutsche Wirtschaft hat ein Glaubwürdigkeitsdefizit. Sie sollte deshalb zusammen mit den unabhängigen Vertretern der Verbraucher und der Verbraucherpolitik Strategien unterstützen, die auf ein Höchstmaß an Transparenz setzen und die Verbraucher als mündige Partner im Marktgeschehen befähigen, ihren Präferenzen entsprechende Kaufentscheidungen zu treffen.

Damit bin ich beim **Handlungsprogramm**.

Auch hierfür ist jedoch eine Einführung notwendig.

Keine Metapher hat so gründlich und nachhaltig das Verständnis für die Beziehung zwischen Anbietern und Nachfragern – Produzenten und Verbrauchern – geprägt, wie Adam Smith's Bild von der „**unsichtbaren Hand des Marktes**“. Es wurde und wird zum Teil in der politischen Auseinandersetzung über die richtigen Instrumente immer noch als „deus ex machina“ verstanden und so interpretiert, dass das freie Spiel der Kräfte auf der Angebotsseite und der Nachfrageseite des Marktes allein zu einem individuellen und kollektiven Optimum führen werde. Oder anders gesagt, das Optimum werde erreicht, wenn man für einen maximalen Wettbewerb Sorge. Heute ist dies der globale, weltweite Wettbewerb von Anbietern. Aufgabe der Politik – national wie international – ist nach dieser Maxime allein die Beseitigung von Handelshemmnissen und staatlicher Regulierung. Unterstellt wird dabei nicht nur, dass sowohl Produzenten als auch Verbraucher im Zustand vollständiger Information und damit gleicher Ausgangsbedingungen sind. Es wird auch übersehen, dass die sozio-ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen, die aus guten demokratischen Prinzipien von der Politik zu setzen sind, den Unternehmen völlig unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Kostensituationen bescheren.

Neuerdings erhalten Wirtschaftswissenschaftler einen Nobelpreis für die Erkenntnis der „asymmetrischen Information“, d.h. die Wahrnehmung der simplen Realität, dass Verbraucher im derzeitigen Marktgeschehen über die Eigenschaften der Herstellung und sonstigen Eigenschaften von Produkten über weniger Informationen verfügen als die Anbieter. Für eine andere Realität wurde bisher kein Nobelpreis an Wirtschaftswissenschaftler verliehen. Es ist eine Erkenntnis, mit der sich jedes Unternehmen, das im weltweiten Wettbewerb steht, tagtäglich auseinandersetzen muss. Aufgrund entwicklungspolitischer, sozialer, umweltpolitischer und kultureller nationaler Rahmenbedingungen, sind die Möglichkeiten einen Wettbewerbsprozess allein über den Preis zu gewinnen nur dann erreichbar, wenn diese den Preis beeinflussenden Faktoren über Bord geworfen werden. Dass dies geschieht, ist von den Anbietern allein nicht zu

beeinflussen und auch nicht gewollt. Ich denke, dass wir weder unsere Umweltstandards über Bord werfen wollen, noch trotz aller Diskussionen über eine Entlastung der Unternehmen von sozialen Lohnnebenkosten auf das Niveau von Ländern mit menschenverachtenden Produktionsmethoden zurückfallen wollen.

Wenn dies so ist, dann kann die **deutsche Wirtschaft** nur davon profitieren, **Forderungen der Verbraucherverbände zu unterstützen**, als da sind:

1. Die Verabschiedung eines **Verbraucherinformationsgesetzes**, das Verbrauchern auch das Recht auf einen Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen hinsichtlich sozialer und ökologischer Eigenschaften ihrer Waren und Dienstleistungen einräumt.
2. Im Bereich des **Kennzeichnungsrechts** dafür zu sorgen, dass die **Herkunft eines Produktes** und die **Prozesseigenschaften** klar und unmissverständlich kommuniziert werden.
3. Für mehr **Lauterkeit im Wettbewerbsrecht** zu sorgen in der Weise, dass sowohl der Schutz der Verbraucher vor Irreführung als auch der Schutz der Mehrheit der seriösen Anbieter vor unsauberen Praktiken ihrer Wettbewerber wirksam sanktioniert werden kann.
4. Die **Qualität der Beratung und Kundenorientierung** im Einzelhandel zu **verbessern**, damit der Verbraucher am „point of sale“ die Chance erhält, seine Kaufentscheidung nicht allein am Preis zu orientieren.
5. Die effektive **Arbeit der unabhängigen Verbraucherarbeit** in der Weise zu **unterstützen**, dass ein **Teil der Werbeausgaben für die Verbraucheraufklärung** bereitgestellt wird.

Ich komme zum **Schluss**:

Der Verbraucherschutz ist kein Motor für jedwede Innovation in der anbietenden Wirtschaft. Ohne die Akzeptanz und ein entsprechendes Kaufverhalten der Verbraucher ist jedoch jede Innovation auf Sand gebaut.

Die Erlangung des Verbrauchervertrauens sollte angesichts der Preiskonkurrenz im internationalen Wettbewerb zu dem zentralen strategischen Ziel allen Unternehmensmanagements werden. Viele Unternehmen haben dies bereits erkannt. Die Botschaft richtet sich daher primär an die Funktionäre in den Wirtschaftsverbänden. Sie tun den Unternehmen, die sich in einem gnadenlosen Preisbewettbewerb befinden und auf Innovation durch Qualitätssteigerung und Kundenorientierung setzen, keinen Gefallen, wenn sie ihre politische Lobbyarbeit an überholten Theorien von der „unsichtbaren Hand des Marktes“ und maximalem schrankenfreien Wettbewerb ausrichten. Stattdessen sollen sie Ziele der Verbraucherpolitik hinsichtlich Transparenz und Unterscheidbarkeit der Qualität des Warenangebots unterstützen.

Lassen Sie mich schließen mit einem Zitat aus dem jüngsten Report des „Global Future Forum“, einer globalen Organisation, die Zukunftsforscher sowie Wirtschafts- und Managementexperten zusammengebracht hat.

„Verbraucher werden ... in Zukunft weniger auf die Zielerreichung der Geschäftszahlen und auf den Aktienwert von Unternehmen achten. Vielmehr wird das unternehmerische Verantwortungsbewusstsein in den Vordergrund treten und somit zur treibenden Kraft im weltweiten Handel avancieren“.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf Widerspruch und Diskussion.