

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Überlegungen zu "Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik" (2003)

Otmar Lell

Podiumsdiskussion des BMVEL zum Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik „Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik“ am 25. 6. 2003

Vorbereitung für das Statement von Frau Prof. Dr. Müller

1. Allgemeine Bewertung

Das Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats nimmt sich der Aufgabe an, eine allgemeine konzeptionelle Grundlage einer zukunftsweisenden Verbraucherpolitik zu formulieren. Es enthält wichtige Vorschläge und Anregungen, etwa zum Verständnis der Verbraucherpolitik als ein Instrument der Wirtschafts- und Innovationsförderung (S. 33), zur Beteiligung von Verbraucherorganisationen am Monitoring von Selbstverpflichtungen (S. 21), zur Notwendigkeit eines tragfähigen Finanzierungskonzepts der lokalen Verbraucherarbeit (S. 32) oder zum sog. „Whistle-Blower-Prinzip“ (S. 11). Zutreffend wird auch die zunehmende Bedeutung der Verbraucherpolitik angesichts der zunehmenden Deregulierung und Privatisierung von Versorgungsdienstleistungen betont (S. 12, S. 33).

Das Papier bietet damit eine gute allgemeine Basis für die vom BMVEL angekündigte verbraucherpolitische Gesamtstrategie. Gleichwohl möchte ich im folgenden einige Anregungen geben, die m. E. für eine Umsetzung in eine handlungsbezogene verbraucherpolitische Gesamtstrategie und Konzeption wichtig sind. Sie betreffen

- den Verbraucherbegriff und das Verständnis von Verbraucherpolitik
- das Gewicht der Angebots- und Nachfrageinteressen im politischen Prozess
- die Rolle der Verbraucherpolitik im globalen Markt sowie
- die Verknüpfung von Leitbildern, Prinzipien, Zielen mit den sich hieraus ergebenden Maßnahmen so9wie mit Indikatoren zur Wirksamkeitskontrolle.

2. Zum Begriff „Verbraucher“ und zum Verständnis von Verbraucherpolitik

Das Papier nimmt seine Ausgangsbasis in einer Beschreibung der unterschiedlichen Funktionen des Begriffs „Verbraucher“ (S. 4-5). Verbraucher nehmen dem Papier zufolge unterschiedliche Funktionen wahr als Marktteilnehmer und Gegenüber der Anbieterseite, als Bürger und Subjekte einer demokratischen Zivilgesellschaft und schließlich als Teilnehmer der informellen Lebenswelt, die außerhalb der „offiziellen“ Welten von Ökonomie und Politik steht.

Für eine Ableitung der Aufgaben und Instrumente der Verbraucherpolitik ist diese Begriffsbestimmung zu weit. Zwar muß sich Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe begreifen, sie sollte aber nicht den Anspruch erheben, andere Politikfelder wie etwa die Umweltpolitik oder Kulturpolitik zu ersetzen. Verbraucherpolitik muß sich vielmehr im Sinne einer klaren Kompetenzabgrenzung auf die **Funktion von Verbrauchern als Marktteilnehmer und Gegenüber der Anbieterseite** konzentrieren. Weil Verbraucher zugleich Wähler und Träger wichtiger gesellschaftlicher Funktionen im informellen Bereich sind, muss Verbraucherpolitik dafür sorgen, dass die in Wahlen artikulierten Präferenzen, z.B. für den Schutz von Umwelt oder sozialen Anforderungen, auch im Marktgeschehen durchgesetzt werden, und sie muss den Menschen die Wahrnehmung ihrer Funktionen im informellen Bereich ermöglichen und die beschriebene Externalisierung von Kosten in den informellen Bereich verhindern. **Zu diesen Zwecken muss sich Verbraucherpolitik aber spezieller Instrumente bedienen, die auf die Eigenschaft von Verbrauchern als Marktteilnehmer zugeschnitten sind.**

Es ist daher missverständlich, wenn das Diskussionspapier formuliert:

„Verbrauchsentscheidungen von Bürger-Verbrauchern sind nicht notwendigerweise ausschließlich an marktbezogenen Eigeninteressen, sondern auch am Gemeinwohl und seinen Werten orientiert“ (S. 4 unter Nr. 2). Es kann nämlich sehr wohl sein, dass sich Bürger als Wähler für eine Politik zum Schutz von Gemeinwohlinteressen einsetzen, dass sie aber nicht bereit sind, bei ihren eigenen Konsumententscheidungen ökologisch und sozial verträglichen Produkte und Dienstleistungen den Vorzug zu geben. Denn herkömmlich gehorcht der private Konsum dem Prinzip der Maximierung des individuellen Nutzens. Auch wenn jemand als Bürger den Sinn eines sozial und ökologisch verantwortlichen Konsums sieht (und dementsprechend in Umfragen angibt, dass er hierzu bereit ist), kann er als Verbraucher trotzdem seine Konsumententscheidungen nach einem rein eigennützigem Kosten-Nutzen-Kalkül treffen (und dementsprechend durch seine reale Abstimmung an der Ladentheke dem Billigprodukt den Vorzug geben). Aufgabe der Verbraucherpolitik ist es hier, den Gegensatz zwischen der politischen Rationalität und der Marktrationalität aufzulösen in

dem Sinn, dass das politisch anerkannte Ziel der Nachhaltigkeit sich auch im Marktgeschehen durchsetzt. Verbraucherpolitik wird hier also zum Hilfsinstrument zur Durchsetzung anderer übergeordneter politischer Ziele.

Verbraucherpolitik sollte aber zugleich ihren Regelungsbereich nicht allein ableiten von der Mikroebene des individuellen Verbrauchers. Sie **muß sich vielmehr auch verstehen als eine Politik, die an der Makroebene der Nachfrageseite des Marktes ansetzt**. Dies gilt umso mehr, als die Wirtschaftspolitik derzeit das Nachfragegeschehen nicht aktiv gestaltet, sondern davon ausgeht, dass sich allein über die Sicherstellung eines ausreichenden Wettbewerbs auf der Angebotsseite auch die Nachfrage im Sinne eines gesamtwirtschaftlichen Optimums regeln läßt.

Das unklare Verständnis von Verbraucherpolitik zeigt sich im übrigen, wenn in dem Papier aus S. 11 Verbraucherrecht und Verbraucherpolitik nebeneinander gestellt werden und nicht das Verbraucherrecht als spezifische Ausformung und als Instrument der Verbraucherpolitik verstanden wird.

3. Zum Machtungleichgewicht zwischen Anbieter- und Nachfrageseite im politischen Prozess

Die Ausblendung des verbraucherpolitischen Prozesses und seiner Besonderheiten zeigt sich insbesondere bei den Ausführungen zum Machtungleichgewicht der Anbieter- und Nachfrageseite. So erweckt das Papier verschiedentlich den Eindruck, dass die Überlegenheit der Anbieterseite gegenüber der Verbraucherseite zurückzuführen sei auf ungleichgewichtige staatliche Subventionen (auf S. 4 unter Nr. 1, 4. Spiegelstrich) oder sogar die Notwendigkeit von staatlicher Verbraucherpolitik (S. 19) mit der mangelnden Organisierbarkeit von Verbraucherinteressen begründet wird. Im Umkehrschluß würde dies bedeuten, dass gut organisierbare gesellschaftliche Interessen wie etwa die der Wirtschaft keiner staatlichen Politik bedürfen.

Aus der im Diskussionspapier richtig beschriebenen strukturellen Überlegenheit der Anbieterseite durch die gute Organisierbarkeit der Anbieterinteressen sowie die demgegenüber schlecht organisierbaren diffusen und heterogenen Verbraucherinteressen (S. 9, S. 19 oben), ergeben sich vielmehr Aufgaben für die Verbraucherpolitik. Sie bestehen zum einen in Maßnahmen zur Förderung von Verbraucherorganisationen, zum anderen in der Entwicklung von Instrumenten der Verleihung „künstliche Verhandlungsmacht“ (Zitat Scharpf) wie etwa den Verbandsklagerechten oder der im Beiratspapier angesprochenen Übertragung von Kontroll- und Monitoringfunktionen bei freiwilligen Vereinbarungen mit der Wirtschaft.

Überdies muß das strukturelle Ungleichgewicht in der Berücksichtigung von Verbraucherinteressen und der Nachfrageseite des Marktes bei der Entwicklung genereller politischer Strategien zur Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung beachtet werden. Die positiv besetzten Konzepte von Partizipation und der Bedeutung der Zivilgesellschaft

sowie eine Politik der „runden Tische“, der Selbstregulierung oder Co-Regulierung können leicht dazu führen, dass das faktische Ungleichgewicht der Vertretung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen verstärkt wird. Politik und Verwaltung haben hier nach wie vor die Aufgabe für den notwendigen Ausgleich der Interessen zu sorgen.

4. Globaler Markt

Ausbaufähig sind schließlich die Überlegungen zur Bedeutung von Verbraucherpolitik in einem globalen Markt. Auf einem globalen Markt können Anforderungen an Beschaffenheit und Produktionsweise von Waren und Dienstleistungen nicht mehr allein durch nationale Anforderungen im Detail geregelt werden. Internationale Regelungen fehlen in den meisten Fällen noch und werden voraussichtlich auch erst mittel- bis langfristig geschaffen werden können.

Vor diesem Hintergrund gewinnt das Engagement von Unternehmen und Verbrauchern für mehr Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch an Bedeutung. Informationsinstrumente, die Transparenz über die Nachhaltigkeit der Produktionsweise schaffen, sind daher unverzichtbar, um die nötige Sensibilität für die Zusammenhänge zwischen Produkt und Produktion zu schaffen. Erforderlich sind daher Berichtspflichten zur Nachhaltigkeit der Unternehmensführung, die bestimmte Grundelemente enthalten müssen und deren Einhaltung von Verbraucherorganisationen kontrolliert wird, sowie ein Verbraucherinformationsgesetz, das Verbrauchern Informationsansprüche gegen Unternehmen gerade zu Nachhaltigkeitsaspekten gibt. Das Gutachten erweckt den Anschein, als sollten auch Kennzeichnungsregelungen zu den Herstellungsmethoden eingeführt werden (d.h. verbindliche Kennzeichnung der Nachhaltigkeitsaspekte am Produkt selbst). Das erscheint jedoch als generelle Lösung wenig sinnvoll, weil die Themen hierfür zu komplex sind und eine Überfrachtung des Verbrauchers mit Informationen vermieden werden muss.

5. Systematische Ableitung eines Handlungsprogramms

Handlungsoptionen

Das Papier formuliert verbraucherpolitische Leitbildern und Handlungsziele, denen zuzustimmen ist. In einem politischen Handlungsprogramm müssten diese stringenter mit der Instrumenten- und Maßnahmenebene verknüpft werden. Beispielsweise führt das Diskussionspapier das Primat der Nachhaltigkeit auf allgemeine politische Erwägungen zurück (S. 8 und S. 19). Im Rahmen einer verbraucherpolitischen Konzeption wäre es überzeugender, das Leitbild der Nachhaltigkeit zum einen mit der die Nachfrageseite des Marktes aktiv zu gestaltenden Aufgabe der Verbraucherpolitik zu begründen und zum anderen mit dem Leitbild des verantwortlich handelnden Konsumenten (S. 22 ff.) zu verknüpfen. Hieraus wären die konkreten verbraucherpolitischen Ziele hinsichtlich der nationalen Volkswirtschaft und Beschäftigungslage, der gleichmäßigen Versorgung mit

Waren und Dienstleistungen sowie Ziele hinsichtlich des Erhalts von Sozial- und Umweltstandards abzuleiten. Qualitätsziele sollten den angestrebten Zustand beschreiben, Handlungsziele sollten die zur Erreichung der Qualitätsziele erforderlichen Maßnahmen benennen.

Um dies an einem konkreten Beispiel zu veranschaulichen: Aus dem ökonomischen Interesse an einer effizienten Leistungserbringung sowie aus dem Interesse an einer nachhaltigen Umwelt ergibt sich als Qualitätsziel die Transparenz über die wesentlichen Leistungsmerkmale einschließlich der für die Nachhaltigkeit maßgeblichen Eigenschaften, beispielsweise über den Energiebedarf von Wohnräumen. Als Handlungsziel folgt hieraus die Forderung nach der Einführung einer verbindlichen Auszeichnung von Energieeffizienzklassen bei Neuvermietung und Verkauf von Wohnraum.