Edda Müller

Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik

I. Einleitung

1906 ereignete sich in den USA die erste große Absatzkrise der Neuzeit bei Fleisch- und Fleischprodukten. Der Umsatz sank in wenigen Tagen um die Hälfte. Auslöser war das Buch des Schriftstellers Upton Sinclair „The Jungle". Es prangerte die Zustände in der Chicagoer Fleischindustrie an. Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts herrschten in den Fleischverarbeitungsbetrieben Chicagos unerträgliche Zustände: Die Betriebe „waren reichhaltig mit Ratten bevölkert, die von den Arbeitern mit vergiftetem Brot bekämpft wurden. Brot und Ratten verschwanden nicht selten als pikante Fleischbeigabe, hin und wieder diente auch ein Arbeiter unfreiwillig diesem Zweck."[1] Bereits 1890 war deshalb in den USA ein erster Versuch zur Verabschiedung des „Pure Food and Drug Act" gemacht worden. Er scheiterte ebenso wie zwei weitere Versuche am Widerstand der fleischverarbeitenden Industrie und ihrer Lobby. Es bedurfte erst der massiven Verweigerung der Verbraucher, um dem Gesetz schließlich 1906 unter dem Eindruck der Krise eine Mehrheit zu verschaffen.

Die Parallelen zu den Ereignissen des Jahres 2001 sind verblüffend und erschreckend. Auch diesmal hat erst eine massive Absatzkrise auf dem Fleischmarkt die Verbraucherpolitik in Bewegung gebracht. Im Januar 2001 kündigte Bundeskanzler Schröder eine Wende in der Verbraucherpolitik an. Der Verbraucherschutz solle künftig in der politischen Priorität ganz oben stehen. Zugleich gab er der neuen Politik auch einen Namen und eine Adresse. Er ernannte die Grünen-Politikerin Renate Künast zur „Verbraucherministerin". Unter der Bezeichnung Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft übernahm die neue Ministerin im Januar 2001 das ehemalige Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Das Ressort wurde mit den bisherigen Zuständigkeiten des Bundesgesundheitsministeriums für den gesundheitlichen Verbraucherschutz angereichert. Aus dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, das zuvor innerhalb der Bundesregierung für die Verbraucherpolitik federführend war, wurde das für wirtschaftliche Fragen des Verbraucherschutzes und für die Förderung der auf Bundesebene tätigen Verbraucherorganisationen zuständige Referat dem neu geschnittenen Ressort zugewiesen.

Handelt es sich nun bei der plötzlichen Prominenz des Verbraucherschutzes lediglich um ein Strohfeuer, das rasch niederbrennen wird, um am Ende die Verbraucherpolitik wieder als das Aschenputtel dastehen zu sehen, das sie in den letzten Jahrzehnten gewesen ist? Dies wird wohl nicht der Fall sein. Wie durch ein Brennglas erkennen wir in der Krise der Fleischmärkte nicht nur die Fehlentwicklungen der bisherigen Agrarpolitik. Wir stellen auch fest, dass die unkritische, einseitige Orientierung nicht nur der Nahrungsmittelproduktion an ökonomischen Prinzipien maximaler Arbeitsteilung und Gewinnoptimierung, einer Vergrößerung der Märkte und weltweiten Wettbewerbs die Steuerungs- und Ausgleichsfunktion der Politik überfordert. Unter dem Diktat kurzfristiger Wirtschaftsinteressen und allein an ökonomischen Rationalitäten orientierter Zielsetzungen ist die Politik kaum noch in der Lage, ihre eigentliche Aufgabe zu erfüllen, d. h., im Interesse der jetzigen und künftigen Generationen für einen fairen Ausgleich der Interessen zu sorgen.

Die „Gemeinsame Europäische Agrarpolitik" der letzten vierzig Jahre ist hierfür kein Gegenbeispiel. Mit ungeheuer hohen Subventionen, die zeitweise bis zu 85 Prozent des Haushalts der Europäischen Gemeinschaft verschlangen, mit Schutzzöllen und Einfuhrbeschränkungen sollte die europäische Landwirtschaft vor dem weltweiten Wettbewerb einerseits geschützt, andererseits aber auch in ihrer Produktivität auf ein Niveau gebracht werden, das sie in die Lage versetzte, dem internationalen Preiswettbewerb standzuhalten. Die Folge dieser nicht zuletzt von Deutschland erwarteten und aufzubringenden Dauersubventionen war eine Umstrukturierung der europäischen Landwirtschaft, die nicht nur zur Vernichtung zahlreicher bäuerlicher Betriebe und dem Verlust landwirtschaftlicher Arbeitsplätze führte, sondern zugleich mit einer Verarmung der ländlichen Räume sowie einer Gefährdung der Kulturlandschaft und der Umwelt erkauft wurde.

1 Eberhard Kuhlmann, Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis, München 1990, S. 23.

Ethische Verhaltensnormen im Umgang mit Nutztieren blieben dabei ebenso auf der Strecke wie die Achtung der natürlichen Lebensumwelt[2]. Die Verbraucher haben diese Politik der Vernichtung, Vergeudung und Fehlsteuerung weitgehend widerspruchslos mitgemacht. Sie genossen die niedrigen Preise für Nahrungsmittel und glaubten dem Versprechen gleichbleibend hoher Qualität und Sicherheit der Lebensmittel. Diese Illusion ist nun gründlich zerstört. Neues Vertrauen wird nur mit einer neuen Politik zu gewinnen sein.

Eine neue Politik, die stark genug sein wird, um nicht nur die notwendigen Veränderungen in der Agrarpolitik, sondern auch in anderen verbraucherrelevanten Politikbereichen, wie z. B. der Wirtschafts-, Verkehrs-, Medien-, Bildungs- und Forschungspolitik, zu bewirken, bedarf eines starken und eigenständigen Sachwalters der Verbraucherinteressen im politischen Prozess. Meine These lautet: Angesichts veränderter weltweiter Rahmenbedingungen ist es nicht nur an der Zeit, sondern es besteht heute auch die Chance, die Verbraucherpolitik als ein eigenständiges Politikfeld zu etablieren. Wie dies konkret geschehen kann und wie die Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik aussehen könnten, wird im Kapitel 3 dieses Beitrags skizziert.

II. Rückblick: Das Theorie- und Machtdefizit der Verbraucherpolitik

„In modernen politischen Systemen ist die wichtigste (Aufgabe von Politik) die Auswahl und Legitimation von Programmen, die mittels der Ressourcen des Gemeinwesens Ziele verfolgen und Probleme bearbeiten sollen, die weder durch individuelles Handeln noch durch Markttransaktionen oder freiwillige Kooperation bewältigt werden können.“[3] Verbraucherpolitik ist nach dieser Definition also immer dann gefordert, wenn Verbraucher ihre Interessen durch ihr individuelles Verhalten allein nicht wirksam befriedigen und verteidigen können; wenn der Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage Verbraucherinteressen nicht ausreichend schützt oder wenn auch durch politik- und staatsferne Kooperationsformen Verbraucherschutzziele nicht erreicht werden können.

2 Vgl. Volker Angres/Claus-Peter Hutter/Lutz Ribbe, Bananen für Brüssel. Europa – wie unsere Steuern vergeudet werden, München 2000.

3 Fritz W. Scharpf, Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, S. 17.

1. Rückblick

Freiwillige Kooperationsformen markieren in Gestalt der Konsumgenossenschaften den Beginn der Verbraucherbewegung. Sie entstanden in Deutschland an der Wende zum 20. Jahrhundert als Reaktion auf die schlechte soziale und wirtschaftliche Lage der Arbeiterhaushalte. Durch Mengenrabatte beim Einkauf von Waren und niedrige Betriebskosten konnten die Konsumgenossenschaften ihren Mitgliedern günstigere Preise bieten. Durch die Verzinsung der Einlagen und durch Rückvergütung erhöhte sich zusätzlich der materielle Anreiz der Konsumenten an dieser freiwilligen Kooperationsform. Der Niedergang der Konsumgenossenschaften nach dem Zweiten Weltkrieg war nicht nur eine Folge der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Arbeitnehmer, er wurde endgültig durch das Rabattgesetz von 1954 besiegelt, das die Rückvergütung auf 3 Prozent beschränkte und die Festverzinsung von Genossenschaftsanteilen verbot. Mit der Beseitigung des materiellen Anreizes endete der wohl einzige erfolgreiche Versuch einer Selbstorganisation von Verbrauchern in der bisherigen Geschichte der Verbraucherbewegung[4].

Bestimmendes Element der sich nach dem Zweiten Weltkrieg neu formierenden deutschen Verbraucherbewegung war ganz im Sinne marktwirtschaftlicher sowie demokratischer Theorien die Befähigung der Verbraucher zu souveränen und informierten Partnern im Marktgeschehen. Geistiger Vater war der Sozialwissenschaftler Gerhard Weisser. Er wollte die Selbsthilfekräfte der Verbraucher stärken und sie in die Lage versetzen, auf dem Markt eine Gegenmacht zu bilden[5]. Dies sollte in erster Linie durch die Vermittlung anbieterunabhängiger Verbraucherinformationen, durch Verbraucherbildung und Verbraucherberatung ins Werk gesetzt werden. Der Information und Beratung der Verbraucher widmeten sich zunächst vor allem die Hausfrauenvereinigungen. 1953 kam es zur Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV). Es war ein Zusammenschluss bestehender verbrauchernaher Verbände, darunter der Zentralverband Deutscher Konsumgenossenschaften, der Deutsche Hausfrauen-Bund, die Frauengilde und lokale Verbrauchervereinigungen. Ihm trat bald auch eine Reihe sozialpolitisch engagierter Verbände bei, wie z. B. der Deutsche Mieterbund. In den Folgejahren wurde die Operationsbasis der Arbeitsgemeinschaft durch die Gründung von Landesarbeitsgemeinschaften der Verbraucherverbände verbreitert.

4 Vgl. E. Kuhlmann (Anm. 1), S. 22 f.

5 Vgl. Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. (AgV), 40 Jahre AgV, Bonn 1993, S. 8.

1961 waren in allen elf damaligen Bundesländern Verbraucherzentralen entstanden. Primäres Ziel dieser Bemühungen war der Aufbau eines Netzes von verbrauchernahen Beratungsstellen. Schon seit 1956 plante die AgV die Durchführung von Warentests, um die Marktübersicht der Verbraucher zu verbessern. Nach dem positiven Ausgang eines Musterprozesses der AgV zur wettbewerbsrechtlichen Zulässigkeit der Veröffentlichung von Warenkritiken konnten 1961 die Ergebnisse des ersten vergleichenden Warentests für Waschmittel veröffentlicht werden[6].

Aufgabe der AgV war von Anfang an auch die Einflussnahme auf die Politik, d. h. die politische Lobbytätigkeit. Mit dem Ziel, die Vertretung der Verbraucherinteressen zu stärken und die Kräfte zu bündeln, kam es 1971 zur ersten Reform der AgV. Die elf Verbraucherzentralen der Bundesländer, die Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft, der Bundesausschuss für volkswirtschaftliche Aufklärung sowie die bisherigen Mitgliedsorganisationen der AgV vereinigten sich unter dem Dach der AgV. (Hinzu kamen 1990 auch die neu gegründeten Verbraucherzentralen der neuen Bundesländer.) Ziel der politischen Arbeit der alten und neuen AgV war bis in die siebziger Jahre vor allem die Beseitigung von Wettbewerbsbeschränkungen, der Schutz der Verbraucher gegen unlauteren Wettbewerb und irreführende Werbung, die Aufhebung der Preisbindung für Markenartikel sowie die Vermeidung von Preissteigerungen. So forderte die AgV z. B. 1959 die Bundesregierung auf, durch Verbilligung der Futtermittel, die Aussetzung des Butterzolls und die Senkung des Käsezolls Preissteigerungen bei Nahrungsmitteln abzuwehren[7]. Die Kartellgesetzgebung (1957 und 1973), die Klagebefugnis der Verbraucherverbände gegen unlautere Wettbewerbsmethoden (1965) sowie die Preisangabenverordnung (1973) waren unter aktiver Beteiligung der AgV zustande gekommen. Dem Gesundheitsschutz der Verbraucher dienten die Einbeziehung technischer Geräte für die private Verwendung in das Gesetz über technische Arbeitsmittel (1968) sowie die Reform des Arzneimittelrechts (1976). Die Änderung des Abzahlungsgesetzes sowie die Einführung eines Widerrufrechts für Ratenkäufe und Dauerlieferungsverträge (1974) sollten insbesondere den Schutz sozial schwacher Verbraucherschichten verbessern. Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen 1977 und der Klageberechtigung der Verbraucherverbände erreichten die Verbraucherorganisationen schließlich auch einen verbesserten Schutz gegen unseriöse Klauseln im „Kleingedruckten" von Verträgen. Vorrangiges Ziel war es also, den Marktmechanismus zu optimieren und ihm die eine oder andere Leitplanke und Schranke im Sinne des Leitbilds der sozialen Marktwirtschaft einzuziehen.

Seit den späten siebziger Jahren verbreiterten die Verbraucherorganisationen die Themenpalette ihrer politischen Lobbyaktivitäten. Sie mischten sich ein in die Umweltpolitik, verstärkten die Beratung z. B. im Bereich Wohnen und Energieverbrauch und stellen sich den Herausforderungen der Informationstechnologie und des elektronischen Handels. Ihr 30-jähriges Bestehen feierte die AgV 1983 mit einem Symposium zum Thema „Qualitatives Wachstum – qualitativer Konsum". Es ging um die Frage, wie ein sozial und ökologisch verantwortliches Konsumverhalten gefördert werden könne.

Im Jahr 2000 kam es zur zweiten grundlegenden Reform der Verbrauchervertretung auf Bundesebene. Um die Kräfte weiter zu bündeln und die Verbandsarbeit wirksamer zu gestalten, wurde der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände gegründet. Er vereinigt künftig unter einem Dach die bisherige AgV, den mit Aufgaben des kollektiven Rechtsschutzes befassten Verbraucherschutzverein sowie die Stiftung Verbraucherinstitut, deren Aufgabe die Fortbildung von Beratungskräften und die Erarbeitung von Materialien zur Verbraucherbildung ist.

2. Das Theorie- und Machtdefizit der Verbraucherpolitik

Die Reform war nicht zuletzt eine Reaktion auf die Diskrepanz zwischen dem zunehmenden politischen Engagement der Verbrauchervertretung und ihren realen Wirkungs- und Durchsetzungsmöglichkeiten. Die Durchsetzungsschwierigkeiten offenbarten insbesondere aber auch das Theorie- und Machtdefizit des organisierten Verbraucherschutzes. Das *Theoriedefizit* besteht m. E. in der mangelnden Abgrenzung von Aufgaben des Verbraucherschutzes, die sich im Wege der Selbsthilfe und der Qualifizierung der Verbraucher zu einer den Produzenteninteressen ebenbürtigen Kraft bewirken lassen, von denjenigen Bereichen des Verbraucherschutzes, die Aufgabe und Verpflichtung von Politik sind. Dies sind solche Aufgaben, die nur im Wege des politischen Prozesses und des Wettbewerbs von Interessen durch Politik ausgewählt und für die politische Durchsetzung legitimiert sind.

Das *Machtdefizit* ergibt sich aus der Differenz, ja oft dem Widerspruch zwischen den individuellen Einzelinteressen der Verbraucher und den kollek-

6 Vgl. ebd., S. 7 ff.
7 Vgl. ebd., S. 13.

tiven Verbraucherinteressen. Die Erfahrung zeigt das weitgehend an kurzfristiger Interessenbefriedigung orientierte Verhalten von Millionen Verbrauchern und ihre mangelnde Bereitschaft, sich zu organisieren und ihr privates Konsumverhalten zum Gegenstand einer kollektiven Interessenvertretung zu machen. Diese Organisationsapathie steht im Widerspruch zum allgemeinen Interesse der Verbraucher an einem Marktgeschehen und an einer Politik, die sich vorsorgend der Aufgabe annimmt, sie vor Fehlentwicklungen des Marktes zu schützen. Der Widerspruch löst sich – wie wir gegenwärtig angesichts von BSE und dem massenhaften Abschlachten von Tieren zur Eindämmung der Maul- und Klauenseuche erleben – im Katastrophenfall und beim Auftreten von Krisen auf, wenn diese massiv und wirksam genug sind, um die stärkste Waffe der Verbraucher zu aktivieren: die Konsum- und Kaufverweigerung. Ich will versuchen zu zeigen, dass das Theoriedefizit und das Machtdefizit der Verbraucherpolitik dieselbe Wurzel haben.

Kuhlmann hat in seinem grundlegenden Werk zur Verbraucherpolitik herausgearbeitet, dass das bislang gültige Zielsystem der Verbraucherpolitik allein darauf gerichtet ist, die Wettbewerbsordnung zu verbessern. Diesem Oberziel nachgeordnet sind die Unterziele der Verbesserung der Kenntnisse und Fähigkeiten der Verbraucher sowie der Schutz der Verbraucher[8]. Tendenziell haben die Verbraucherorganisationen die Verfolgung des ersten Unterziels zu ihrer eigenen Aufgabe gemacht. Sie versuchen, es durch die Vermittlung von Verbraucherinformation, -beratung, -erziehung und -aufklärung zu erreichen. Für die Durchsetzung des Schutzes der Verbraucher benötigen sie die Politik. Sie sind dabei in einer Zwickmühle: Einerseits können sie diese Aufgabe aus eigener Organisationsgewalt mangels ausreichender privater Mitgliedsbeiträge nicht ohne finanzielle Unterstützung durch den Staat und die Politik bewältigen. Andererseits leiten sie ihre politische Lobbyfunktion aus der Legitimation ab, die Interessen aufgeklärter Verbraucher zu vertreten.

Das zweite Unterziel, „der Schutz der Verbraucher“, ist eher eine Residualgröße, indem es politisch nur solche Maßnahmen zur Regulierung des Verbraucher- oder des Anbieterverhaltens erfordert, die nicht durch Stärkung der Konsumentensouveränität erreicht werden können. Die Verbraucherorganisationen sind damit erneut in einer Zwickmühle: Sie verlangen von der Politik Eingriffe in den Wettbewerb immer dann, wenn die Verbraucher nicht mündig und aufgeklärt genug sind, um Anbieterinteressen in die richtige Richtung zu lenken. Um sich möglichst wenig der Kritik ihrer Verbraucherklientel auszusetzen, müssen sie Maßnahmen, die etwa in Form von Steuern und Abgaben u. a. dazu bestimmt sind, das Verbraucherverhalten zu regulieren, tendenziell skeptisch begegnen und Maßnahmen zur Regulierung des Anbieterverhaltens bevorzugen. Mit diesem Verhalten überfordert der organisierte Verbraucherschutz die Politik immer dann, wenn der Staat und die nationale Politik die grundlegenden Ziele des Wettbewerbs nicht mehr unabhängig von der Angebotsseite des Marktmodells erreichen können.

In den siebziger Jahren hat es sowohl in der Wissenschaft als auch in der Politik Versuche gegeben, das traditionelle Theoriegebäude des Verbraucherschutzes zu korrigieren. In seinem 1975 erschienenen Werk „Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik“ weist Scherhorn darauf hin, dass Verbraucherpolitik und Wettbewerbspolitik hinsichtlich ihrer Zielsetzung nicht gleichzusetzen sind. „Wettbewerbspolitik ist nicht auf die Konsumfreiheit gerichtet, sondern auf die Wettbewerbsfreiheit . . . Sie hat nicht so sehr den Schutz der Konsumenten vor Anbietermacht im Auge als den Schutz der Konkurrenten . . . Verbraucherpolitik und Wettbewerbspolitik haben insofern unterschiedliche Zielsetzungen, als die erste darauf aus ist, dem Verbraucherinteresse Geltung zu verschaffen, während die zweite den Wettbewerb der Anbieter fördern will.“[9]

Für eine Emanzipation der Verbraucherpolitik von herrschenden Wirtschaftstheorien machte sich in den siebziger Jahren insbesondere auch die Sprecherin der SPD-Fraktion für Verbraucherfragen, Anke Martiny, stark. 1978 thematisierte sie in dieser Zeitschrift das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik[10]. Ihre Analyse ist aktueller denn je. So sei die Wirtschaftstheorie, an der sich weite Teile der Politik orientierten, anbieterorientiert. Die an den Universitäten gelehrte Volkswirtschaftslehre sei kapital- und unternehmensorientiert und die etablierte Gewerkschaftstheorie arbeitsplatz- und produktionsorientiert. Der Verbraucherschutz laufe den Missständen hinterher und begreife sich als Reparaturwerkstatt[11]. Auch ihre politischen Schlussfolgerungen lassen an Aktualität nichts zu wünschen übrig: „Eine sich sozial nennende Marktwirtschaft muss den Anspruch auf eine stärkere Berücksichtigung des schwächeren Marktpartners verwirklichen . . . Zur

8 Vgl. E. Kuhlmann (Anm. 1), S. 74 ff.

9 Gerhard Scherhorn, Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik, Göttingen 1975, S. 122.

10 Vgl. Anke Martiny, Privater Konsum als öffentliche Aufgabe. Das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik und seine praktisch-politischen Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/78, S. 15–37.

11 Vgl. ebd., S. 16 ff.

Stärkung der Stellung des Verbrauchers muss also der Staat eingreifen, da er zur Verwirklichung der Sozialstaatlichkeit verpflichtet ist."[12]

Die siebziger Jahre waren gerade wegen dieser grundsätzlichen Diskussionen im politischen Raum die Glanzzeit der Verbraucherpolitik. Sie entwickelte sich zu einem eigenen Teilbereich der Wirtschaftspolitik und fand Niederschlag in Forschung und Lehre[13]. Die Bundesregierung legte 1971 einen ersten Bericht zur Verbraucherpolitik vor[14] und konstatierte:„Der Einfluss der Verbraucherverbände ist im Kräftespiel der Interessenverbände nicht stark genug."[15] Im Rahmen ihres zweiten Berichts zur Verbraucherpolitik veröffentlichte die Bundesregierung 1975 ihr erstes und bislang letztes verbraucherpolitisches Programm[16]. Im selben Jahr verabschiedete auch der EG-Ministerrat das „Erste Programm der EG für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher"[17]. Es enthielt eine Charta mit fünf Grundrechten des Verbrauchers: das Recht der Verbraucher auf Schutz der Gesundheit und Sicherheit, auf Schutz der wirtschaftlichen Interessen, auf Wiedergutmachung erlittenen Schadens, auf Unterrichtung und Aufklärung sowie das Recht auf Vertretung.

Im Unterschied zur Entwicklung auf EG-Ebene führte die politische Programmatik in Deutschland jedoch nicht zu einer eigenständigen Institutionalisierung der Verbraucherpolitik, sodass sie der in den Folgejahren rapide abnehmenden Konjunktur für Verbraucherfragen kein politisches Gewicht entgegensetzen konnte[18]. Sie blieb bis zum Januar 2001 institutionell ein Teil der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik und ressortierte daher innerhalb der Bundesregierung im Bundeswirtschaftsministerium. Entsprechend der weitgehend spiegelbildlichen Ausschussorganisation des Deutschen Bundestages wurde sie auch dort im Wirtschaftsausschuss wahrgenommen. Sie war damit programmatisch und in der politischen Sichtbarkeit und Verantwortung abhängig von den jeweils vorherrschenden wirtschaftspolitischen Paradigmen. Diese wurden seit den achtziger Jahren mehr denn je vom Wettbewerbsmodell dominiert. Es ist auf den Abbau von Regulierungen, auf Liberalisierung – z. B. im Bereich der Strommärkte sowie öffentlicher Dienstleistungen wie Post, Bahn und Telekommunikation – gerichtet.

Es zeigte sich bald, dass diese Liberalisierungsziele auch auf das Wirken der Verbraucherverbände übertragen wurden. Das noch 1971 verkündete Bekenntnis zur Verantwortung der Politik für die Herstellung eines Gleichgewichts im Kräftespiel der gesellschaftlichen Interessen geriet in Vergessenheit. Es machte einem Pluralismusverständnis Platz, nach dem die Verbraucherinteressen – ebenso wie die Wirtschaftsinteressen – selbst für ihre Ressourcenbasis zu sorgen hätten. Die Folge war eine deutliche Verringerung der öffentlichen Förderung der Verbraucherarbeit, die z. B. im Jahre 1998 zum Abbau von einem Drittel der Mitarbeiterstellen der AgV auf nunmehr 32 Stellen führte. Zwischen 1996 und 1999 mussten 42 örtliche Beratungsstellen der Verbraucherzentralen geschlossen werden. Die Gesamtzahl verminderte sich auf 239. Die Erzielung von Eigeneinnahmen im Rahmen der Verbraucherinformation und -beratung dominiert seit den neunziger Jahren die Arbeit der Verbraucherorganisationen. Man konzentriert sich auf Beratungsangebote und Zielgruppen, die „Geld in die Kasse" bringen, und gerät damit zunehmend in eine Schieflage zum ursprünglichen Ziel, vor allem für den Schutz der „tendenziell schwachen Wirtschaftsbürger" (Weisser)[19] da zu sein. Mehr denn alle Statistiken belegt die Argumentation des Bundeswirtschaftsministers Müller, mit der er die von der Bundesregierung beabsichtigte Kürzung der Zuschüsse des Bundeshaushalts 2001 an die Stiftung Warentest verteidigte, die Laisser-faire-Haltung der Politik: Die Stiftung Warentest könne ja die staatlichen Mittelkürzungen durch die Aufnahme von Inseraten der Industrie in ihre Testzeitschriften kompensieren[20].

12 Ebd., S. 23.
13 Vgl. Stefan Mitropoulos, Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen, Berlin l997, S. l.
14 Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen (BMWF), Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik, Bonn 1971.
15 Ebd., S. 9.
16 Vgl. Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik, in: BT-Drucksache 7/4181 vom 20. Oktober 1975.
17 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Erstes Programm der europäischen Wirtschaftsgemeinschaften für eine Politik zum Schutz und zur Unterrichtung der Verbraucher, Amtsblatt der EG Nr. C 92 vom 25. 4. 1975.
18 Auf europäischer Ebene wurde schon 1977 im Europäischen Parlament ein eigenständiger „Fachausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherschutz" eingerichtet. Bereits 1973 war die Zuständigkeit für Verbraucherfragen innerhalb der EG-Kommission aus der Generaldirektion Wettbewerb herausgelöst und einer „Dienststelle für Umwelt und Verbraucherschutz", aus der dann die Generaldirektion XI Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit hervorging, übertragen. Es folgten 1983 erste spezielle Sitzungen der für Verbraucherpolitik zuständigen Minister der Mitgliedstaaten im Ministerrat. 1989 wurde die eigenständige Institutionalisierung der EG-Verbraucherpolitik durch die Ausgliederung aus der Generaldirektion XI als „Dienst Verbraucherpolitik der Kommission" weiter vorangetrieben. 1995 wurde dieser Dienst schließlich in die Generaldirektion XXIV Verbraucherpolitik überführt und damit erneut aufgewertet. Zu den Etappen der EG-Verbraucherpolitik vgl. St. Mitropoulos (Anm. 13), S. 294.
19 AgV (Anm. 5), S. 8.
20 Vgl. Ulf Brychcy, Verbraucher vernachlässigt, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. 1. 2001.

Die Wende in der Verbraucherpolitik wurde inzwischen eingeläutet. Ich werde im Folgenden die Grundlinien sowie die Erfolgsbedingungen der neuen, „modernen“ Verbraucherpolitik umreißen. Dabei geht es um nichts anderes als um den Aufbau eines neuen Politikbereichs, d. h. um die programmatischen Grundlinien und Ziele, das institutionelle Gefüge und die Instrumente, mit denen die Probleme dieses Politikbereichs bearbeitet und einer Lösung zugeführt werden sollen.

III. Grundlinien der modernen Verbraucherpolitik – der Aufbau eines neuen Politikbereichs

1. Der theoretische „Überbau“

Moderne Verbraucherpolitik muss sich theoretisch einen eigenen Überbau und ein Zielsystem schaffen, das darauf gerichtet ist, „die Eigendynamik marktgesteuerter und/oder technologischer Entwicklungen zu kontrollieren, zu gestalten oder zu stoppen“[21]. Sie darf sich nicht länger lediglich als Anhängsel der Wirtschaftspolitik verstehen. Hierfür ist es erforderlich, die Rolle des Staates und nationaler Politik angesichts weltweiter „Entgrenzung von Märkten“ neu zu bestimmen sowie die eigenständige gesellschaftliche Verantwortung des Konsums und von Konsumenten im Sinne des Grundsatzes der Nachhaltigkeit[22] in das Denkgebäude der Verbraucherpolitik aufzunehmen.

Leitbild moderner Verbraucherpolitik muss zum einen die Vorsorge sein. Verbraucherpolitik muss auf die Vermeidung nachteiliger Entwicklungen für die Verbraucher gerichtet sein. Sie darf also nicht erst bei den Produkten und Dienstleistungen ansetzen, sondern muss schon auf die der Vermarktung vorgelagerten Prozesse und Entscheidungen Einfluss nehmen. Die Konkretisierung dieses Leitbilds ist ein eminent politischer Vorgang, bei dem es in erster Linie darauf ankommt, eine Chancen- und Waffengleichheit zwischen Verbraucher- und Anbieterinteressen herzustellen. Es geht um die Verwirklichung von Zielen wie

- die gleichberechtigte Berücksichtigung von Wirtschafts- und Verbraucherinteressen im politischen Prozess und im Marktgeschehen;
- die Durchsetzung des Verursacherprinzips. Verursacher müssen die Kosten von Fehlentwicklungen tragen. Politik darf nicht in Kauf nehmen, dass Reparatur- und Risikokosten sozialisiert werden, während selbst Unrechtsgewinne privatisiert bleiben;
- den vollen und ungehinderten Zugang der Verbraucher zu Informationen über den gesamten Produktzyklus – von der Herstellung bis zur Entsorgung;
- die Stärkung der Verbrauchervertretungen im politischen und gesellschaftlichen Kräftespiel.

Zum anderen sollte der Widerspruch zwischen dem Leitbild der Konsumentensouveränität und Konsumfreiheit einerseits und einer Sichtweise andererseits, wonach der Konsument in einer grundsätzlich schwachen und ohnmächtigen Rolle gegenüber den Anbietern sei und deshalb des maximalen Schutzes bedürfe, aufgelöst werden. An seine Stelle sollte das Leitbild des ethisch verantwortlich handelnden Konsumenten treten. Der Konsument sollte als aktiver Partner im Marktgeschehen verstanden werden, der als Einzelner das Recht auf Schutz hat und die Möglichkeit zur Gegenwehr erhalten muss, sich aber zugleich auch der Auswirkungen seiner Konsumentscheidung bewusst ist und Mitverantwortung für künftige soziale und ökologische Entwicklungen übernimmt.

Im politischen Prozess spielt der Streit über Werthaltungen, Ideen und Leitbilder eine mindestens ebenso große Rolle wie der über „rationale“ Interessen[23]. Welche Werthaltungen und welche Interessen sich im konkreten Entscheidungsfall durchsetzen, ist nicht allein von den generellen Präferenzen der jeweiligen „politischen Lager“ abhängig. Vielmehr ist Politik ein arbeitsteiliger Prozess. Dabei geht es zumeist um das Aushandeln von Kompromissen zwischen Politikbereichen über materielle oder ideelle Vorteile[24]. Vorsorgender Verbraucherschutz wird deshalb nur möglich sein, wenn die Verbraucherinteressen und das Leitbild vom ethisch verantwortlich handelnden Konsumenten im politischen Prozess einen starken, eigenständigen Sachwalter erhalten. Um dies sicherzustellen, sind Reformen im politischen institutionellen Gefüge und im politischen Prozess notwendig. Sie haben der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Verbraucherpolitik eine Querschnittspolitik ist. Verbraucherpolitik muss stark genug

21 Michael Ehrke, Die BSE-Krise, die europäische Agrarpolitik und der Verbraucherschutz, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Analyse. Internationale Politik, Bonn o. J. (2001), S. 3.
22 Vgl. Weltkommission – World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford – New York 1987.
23 Vgl. Dietmar Braun, Der Einfluss von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 39 (1998) 4, S. 797–818.
24 Vgl. Hans Hermann (Hrsg), Politik im 20. Jahrhundert, Braunschweig 1974[4], S. 25.

sein, um nicht nur ihre eigene Programmatik zu entwickeln und durchzusetzen, sondern um auch verbraucherrelevante Programme anderer Politikbereiche in die richtige Richtung zu lenken. Die Europäische Union hat den Querschnittscharakter der Verbraucherpolitik in ihrem Vertragswerk berücksichtigt, indem der Art. 153 Abs. 2 des Amsterdamer Vertrages die Verpflichtung postuliert, dass den Erfordernissen des Verbraucherschutzes in allen EU-Gemeinschaftspolitiken Rechnung zu tragen sei.

2. Institutionelle Reformen

Hinsichtlich der institutionellen Reformen unterscheide ich zwischen organisatorischen Veränderungen und Verfahrensregeln auf der horizontalen Ebene des Bundes und solchen, welche die vertikale Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und der Europäischen Union betreffen sowie die Mitwirkung der gesellschaftlichen Kräfte.

Folgende institutionelle Veränderungen sind auf Bundesebene nötig, um die Sachwalterfunktion der Verbraucherpolitik und das Gewicht der Verbraucherinteressen zu stärken[25]:

Im Deutschen Bundestag sollte analog dem Beispiel des Europäischen Parlaments ein Bundestagsausschuss für Verbraucherfragen eingerichtet werden. Er böte die Chance, die derzeit auf zahlreiche Ausschüsse verteilte parlamentarische Kontroll- und Kritikfunktion in Fragen der Verbraucherpolitik und die Vertretung von Verbraucherbelangen in der gesamten verbraucherrelevanten Gesetzgebungsarbeit zu verbessern. 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 der Ausschuss genügend Zeit und Kraft aufbringt, um sich mit der notwendigen Intensität und Beharrlichkeit der bunten Palette der sonstigen Verbraucherfragen und insbesondere der Entwicklung und Diskussion einer neuen Gesamtprogrammatik anzunehmen. Hierunter wird nicht nur die politische „Sichtbarkeit“ der neuen Verbraucherpolitik leiden. Es wird auch die ausreichende Profilierung einer Expertengruppe von Verbraucherpolitikern und -politikerinnen behindern. Das Angebot von „Karrieremöglichkeiten“ ist aber nicht zuletzt auch in der Politik eine nicht zu unterschätzende Voraussetzung für eine erfolgreiche Aufgabenwahrnehmung.

Von ebenso großer Bedeutung ist die Ausstattung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) mit wirksamen Einfluss- und Kontrollrechten sowie ausreichenden organisatorischen und personellen Kapazitäten, um seine Grundsatz- und Koordinierungsaufgaben bei verbraucherrelevanten Aufgaben anderer Ressorts mit Erfolg wahrnehmen zu können. Das neue Organigramm des BMVEL (Stand: April 2001) bleibt weit hinter diesen Anforderungen zurück. Der Verbraucherschutz wurde – trotz der entsprechenden Umbenennung des Ministeriums – organisatorisch nur einer Unterabteilung zugeordnet, die sich vorrangig mit Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sowie der Ernährung beschäftigt. Eine die gesamte Verbraucherpolitik betreffende Grundsatzfunktion fehlt weitgehend. Sie wurde reduziert auf die Angelegenheiten der Abteilung und den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher. Insbesondere fehlt die dringend notwendige Einrichtung von Spiegelreferaten zu bedeutsamen verbraucherrelevanten Aufgaben anderer Ressorts wie z. B. dem Verbraucher- und Vertragsrecht, der Telekommunikation und Medienpolitik, Fragen des Handels, der Normung, den Finanzdienstleistungen und dem Versicherungswesen, dem Bau- und Wohnungsbereich sowie den Gesundheitsdienstleistungen.

Angesichts der zudem noch äußerst dürftigen personellen Ausstattung der für die allgemeinen Fragen der Verbraucherpolitik zuständigen Referate ist schwer vorstellbar, wie sie mit dem notwendigen Gewicht die nichtgesundheitlichen Belange des Verbraucherschutzes im interministeriellen Verhandlungsprozess zur Geltung bringen sollen. Ohne eine kontinuierliche „Bereichsaufmerksamkeit“ für verbraucherrelevante Aufgaben anderer Ministerien sowie ausreichende personelle Ressourcen wird es der Verbraucherschutzministerin selbst bei bestem Willen schwerlich gelingen, einen weitblickenden, vorsorgenden Verbraucherschutz durchzusetzen. Sie wird vielmehr in die unangenehme Situation kommen, dass sie für Fehlentwicklungen politisch verantwortlich gemacht wird, deren Programmentwicklung sie zu spät und allenfalls marginal beeinflussen konnte.

Umso wichtiger sind Geschäftsordnungsrechte und Regeln, mit denen die Stellung der Verbraucherschutzministerin im Kabinett und im interministeriellen Verhandlungsprozess gestärkt wird[26]. In die Geschäftsordnung der Bundesregierung

25 Vgl. auch meine Vorschläge zur Stärkung der Umweltpolitik als Querschnittspolitik, in: Edda Müller, Innenwelt der Umweltpolitik. Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?, Opladen 1995[2].

26 Zur Bedeutung von Geschäftsordnungsregeln bei der Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben vgl. Edda Müller, Neue Spielregeln für die Umweltpolitik, in: Jahrbuch Ökologie 1998, München 1998, S. 40–51.

sollte deshalb analog zum Recht des Bundesfinanzministers in Finanzfragen und des Bundesinnenministers in Fragen des Verfassungsrechts ein suspensives Veto des „Verbraucherschutzministeriums“ aufgenommen werden. Solche Vetorechte werden selten genutzt, sie entfalten vielmehr eine antizipative Wirkung. Die Beamten des für ein verbraucherrelevantes Programm federführend zuständigen Ressorts versuchen Konflikte und Verzögerungen im Kabinett zu vermeiden, indem sie die Kollegen des „Verbraucherschutzmisteriums“ rechtzeitig und umfassend bei der Entscheidungsvorbereitung beteiligen.

Eine weitere notwendige Ergänzung der Geschäftsordnung der Bundesregierung ist die Verankerung eines Initiativrechts für das Verbraucherschutzressort bei Angelegenheiten anderer Ressorts analog der Regelung in Frauenfragen. Im regierungsinternen Meinungsbildungsprozess können nur Regelungen und Programme diskutiert und verhandelt werden, die von dem jeweils federführenden Ressort auf die Tagesordnung gebracht werden. Das vorgeschlagene Initiativrecht der Verbraucherschutzministerin in Angelegenheiten anderer Ressorts bietet daher für ein Querschnittsministerium die einzige Möglichkeit, um für notwendig erachtete Reformen im Aufgabenbereich anderer Ressorts zumindest einen politischen Diskussionsprozess anzustoßen.

Eine weitere Ergänzung der Geschäftsordnung der Bundesregierung betrifft die Aufnahme einer Verpflichtung aller Ressorts, die Auswirkungen geplanter Gesetzentwürfe und Programme auf den Verbraucherschutz in den Begründungen für das Kabinett und Parlament darzustellen. Auch diese Regelung erleichtert den Beamten des Verbraucherressorts die Thematisierung von Verbraucherbelangen im interministeriellen Verhandlungsprozess. Sie erleichtert die öffentliche politische Auseinandersetzung und fördert insbesondere bei sehr speziellen „technischen“ Materien eine politisch-programmatische Debatte im Parlament.

Die frühzeitige Koordination von Politikfeldern und der enge Schulterschluss zwischen politischen Akteuren, die für die Durchsetzung eines politischen Ziels gebraucht werden, ist für den Erfolg politischen Handels in Mehrebenensystemen, d. h. bei dem weitreichenden Zustimmungserfordernis von Bund, Ländern und EU für verbraucherpolitische Maßnahmen, äußerst wichtig[27]. Zum Aufbau des Politikbereichs Verbraucherpolitik gehört deshalb auch die Schaffung vertikaler Strukturen der Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherpolitiken des Bundes sowie der Länder und den Institutionen der Europäischen Union. Insbesondere die Agrarpolitik hat vorgemacht, wie durch die Schaffung von politischen Vorentscheidungsgremien und diesen zuarbeitenden Experten- und Fachgremien die Durchsetzung politischer Ziele erleichtert werden kann.

Den vorgeschlagenen institutionellen Veränderungen auf Bundesebene sollten daher parallele Veränderungen auf der Ebene der Bundesländer folgen. Es sollten hochrangige vertikale Abstimmungsgremien für Grundsatzangelegenheiten der Verbraucherpolitik, denen potente Fachgremien zuarbeiten, geschaffen werden. Sie sollten sich mit entsprechenden Gremien auf EU-Ebene verzahnen und insbesondere in öffentlich wirksamen gemeinsamen Sitzungen von Gremien – wie z. B. denen zur Agrarpolitik, Binnenmarktpolitik oder Verkehrspolitik – Verbraucherbelange thematisieren, die durch die Zuständigkeiten dieser Politikfelder berührt sind.

Der Politikbereich Verbraucherpolitik muss außerdem für eine Stärkung der politischen Präsenz und Wirkungsmöglichkeiten seiner Bündnispartner im gesellschaftlichen Raum sorgen. Welche Defizite es zu beseitigen gilt, zeigen die folgenden Beispiele: Im Organisationskomitee der größten deutschen Verbrauchermesse für Agrarprodukte, der seit Jahrzehnten in Berlin stattfindenden „Grünen Woche“, hatten Verbrauchervertreter bisher nichts zu sagen. Sie gehörten bis zum Jahr 2000 auch nicht zu den zur politischen Auftaktveranstaltung geladenen Ehrengästen. Ebenso waren bis zur BSE-Krise Verbrauchervertreter nicht auf der Einladungsliste des Bundeskanzlers, wenn dieser die Produzenten und den Handel zu Fragen des Konsums an einem „Runden Tisch“ versammelte. Zwar gehören Prognosen zur Verbrauchernachfrage zum „kleinen Einmaleins“ jeder Wirtschaftskonjunkturbeurteilung, im „Rat der Fünf Wirtschaftsweisen“ findet sich jedoch kein ausgewiesener Verbraucherforscher. Es dominiert der rein angebotsorientierte wirtschaftstheoretische Sachverstand.

In wichtigen Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft – wie etwa denen zur technischen Normung von Produkten und Verfahren – fristet der Sachverstand für Verbraucherbelange ein belächeltes Schattendasein. Die Irrelevanz und der mangelnde Einfluss sind weitgehend berechtigt, da angesichts der ehrenamtlichen Arbeitsweise dieser Gremien die Verbraucherseite weder den Sachverstand noch die Ressourcen aufbringen kann, um dem von der interessierten Industrie bezahlten Heer von Experten Paroli zu bieten.

27 Vgl. Arthur Benz, Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfalle – Koordinierung und Strukturdynamik auch im europäischen Mehrebenensystem, in: PVS, 39 (1998)[3], S. 558–589.

Das Einfluss- und Machtgefälle zeigt sich vor allem auch bei einem Vergleich der für unabhängige Verbraucherberatung und Verbraucherinformation in Deutschland zur Verfügung stehenden Mittel mit denen für die kommerzielle Werbung. Das Budget der Verbraucherzentralen und der Bundesorganisationen für Verbraucherarbeit belief sich im Jahr 2000 auf insgesamt etwa 200 Millionen DM[28]. Demgegenüber betrugen 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.

3. Instrumente moderner Verbraucherpolitik

Die Gestaltung des Instrumentariums einer modernen, vorsorgenden Verbraucherpolitik hat die folgenden Prämissen zu berücksichtigen:

- Nationale und regionale Politik ist angesichts weltweiter Handelsverflechtungen nur noch in sehr begrenztem Umfang in der Lage, die Qualität und Sicherheit von Waren und Dienstleistungen im Detail zu regulieren.
- Angesichts der Komplexität, Vielfalt und permanenten Innovation im Warenangebot ist ein auf Detailregulierung und nachträgliche Überwachung setzender Verbraucherschutz eine nicht zu bewältigende Sisyphusaufgabe.
- Der internationale Wettbewerb, die durch die Finanzmärkte erzwungene Orientierung der Produzenten am *shareholder-value* und die starke Marktmacht des Handels als intermediärer Akteur begrenzen die Entscheidungsautonomie der Produzenten und Anbieterseite über die Qualität ihres Warenangebots.

Hieraus folgt

- die Notwendigkeit, die Politik durch den vermehrten Einsatz von Instrumenten zu entlasten, mit Hilfe derer die Nachfrageseite des Marktes in die Lage versetzt wird, gegen Fehlentwicklungen auf der Angebotsseite gezielt vorzugehen;
- die verstärkte Nutzung von flexiblen, querschnittsorientierten Instrumenten, mit denen auf Seiten des Angebots ein ökonomisches Eigeninteresse an der Entwicklung langfristiger Produktions- und Marketingstrategien und von Strategien zur Risikovermeidung geweckt wird;
- die Einforderung der Mitverantwortung des Handels für einen nachhaltigen Konsum, d. h. seiner Verpflichtung, bei der Auswahl und Preisgestaltung des Warenangebots die sozialen, volkswirtschaftlichen und ökologischen Konsequenzen zu beachten.

Der Entlastung der Steuerungs- und Kontrollfunktion staatlicher Politik dient vor allem ein Ausbau der Informationsrechte der Verbraucher. Er sollte verbunden werden mit wirksamen zivilrechtlichen Sanktionen bei Verletzungen der gesundheitlichen, materiellen und ideellen Rechte der Verbraucher. Im Einzelnen geht es um

- 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 und Produktinformationen 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 Schadensersatzansprüchen führen. Hierzu gehören eine Verringerung der „Hürde zum Recht“, indem die Möglichkeit eröffnet wird, individuelle Verbraucherrechte im Wege der Gruppenklage durchzusetzen, die Einführung von Beweiserleichterungen sowie die Einräumung von Schadensersatzansprüchen auch im Falle der Verletzung ideeller Werthaltungen.

Schwerpunkt eines vorsorgenden Verbraucherschutzes muss die Weckung des Eigeninteresses der Unternehmen an der Vermeidung ökonomischer Risiken sein. Zielführend ist hierfür der Einsatz von ökonomischen Instrumenten, mit denen das Verursacherprinzip wirksam durchgesetzt werden kann. Neben der bereits erwähnten Veränderung der Schadensersatzpraxis geht es z. B. um eine Verschärfung des Produkthaftungsrechts, um die Schaffung von Risikofonds bei Unternehmen mit potentiell risikobehafteten Produkten oder Dienstleistungen. Auf diese Weise kann auch die Prämiengestaltung der Versicherungswirtschaft in

28 Etwa 50 Prozent hiervon sind Eigeneinnahmen. Insbesondere sind dies Einnahmen der Stiftung Warentest aus dem Verkauf von Publikationen.

den Dienst des vorsorgenden Verbraucherschutzes gestellt werden.

Angesichts der starken Marktmacht des Handels[29] sind auch die Handelsunternehmen im Rahmen der Ausgestaltung ökonomischer Instrumente stärker in die Verantwortung zu nehmen. Eine ausschließliche Abwälzung von Haftungs- und Schadensersatzansprüchen auf die Produzenten reicht nicht aus. Da der Handel über das Sortiment und Warenangebot entscheidet sowie den Produzenten nicht selten die „Preise diktiert", sollte er auch die Verpflichtung und ein ökonomisches Interesse haben, sich über die Qualität der angebotenen Waren sowie die Zuverlässigkeit von Kennzeichnungen und Produktinformationen zu informieren. Hierfür bedarf es einer weitergehenden Einbeziehung des Handels in das Haftungs- und Schadensersatzrecht.

IV. Fazit

Die gegenwärtige Weltwirtschaftsordnung sowie die Dynamik der internationalen Finanzmärkte und Wirtschaftsentwicklung überfordert die Fähigkeit staatlicher Politik, gemeinwohlorientierte Ziele zu verwirklichen und ihre Aufgabe zu erfüllen, zum Wohl ihrer Bürger sowie dem Wohl der lebenden und künftigen Generationen für einen fairen und auf Dauer zukunftsfähigen Ausgleich der Interessen zu sorgen[30]. Einer aktiven 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 politischer Ziele. Sie kann damit zugleich zu einer Stabilisierung der gefährlich erodierenden demokratischen Legitimität nationaler Politik beitragen.

Ich habe beschrieben, welche Veränderungen im theoretischen Überbau, im Zielsystem des Verbraucherschutzes hinsichtlich der angestrebten Leitbilder, der institutionellen Strukturen und Instrumente notwendig sind, um eine aktive und eigenständige Verbraucherpolitik zu begründen. Verbraucherpolitik darf sich nicht länger als Anhängsel der Wirtschaftspolitik verstehen und ihre Ziele allein aus der Wettbewerbspolitik ableiten. Ziel muss eine vorsorgende Verbraucherpolitik sein, die der anbieter- und produktionsorientierten Entwicklung der Märkte durch qualitative Ziele Grenzen setzt. An die Stelle des den eigenen Nutzen maximierenden Konsumenten sollte das Leitbild des ethisch verantwortlich handelnden Konsumenten treten. Verbraucherpolitik muss sich institutionell und programmatisch als eigenständiger Politikbereich etablieren. Wie dies geschehen sollte, dazu habe ich Vorschläge gemacht. Als eine der dringendsten Aufgaben gehört hierzu die Stärkung der gesellschaftlichen Kräfte des Verbraucherschutzes.

Im politischen Alltag sind auch nach der Absichtserklärung des Bundeskanzlers, dem Verbraucherschutz künftig eine hohe politische Priorität einzuräumen, und der Entscheidung, dem Verbraucherschutz Kabinettrang zu verleihen, die Konturen des neuen Politikbereichs nur schemenhaft erkennbar. Sowohl im parlamentarischen Raum als auch innerhalb der Bundesregierung fehlt eine starke und einflussreiche Grundsatz- und Koordinierungsfunktion für die Querschnittsaufgabe Verbraucherpolitik. Insofern bleibt auch diffus, welche politischen Akteure die Zuständigkeit und Verantwortung haben, um die beschriebenen Querschnittsinstrumente der Verbraucherpolitik zu konzipieren und ins Werk zu setzen. Es bleibt ebenso unklar, ob es zur notwendigen neuen Weichenstellung bei Entscheidungen über die Zuteilung von Ressourcen kommt, mit denen das Machtungleichgewicht von Anbieterinteressen und Verbraucherinteressen im politischen Prozess korrigiert und Chancengleichheit hergestellt werden kann.

Wir stehen am Anfang des Aufbaus des Politikbereichs Verbraucherpolitik. Mit dem vorliegenden Beitrag wollte ich Anstöße für die politische Debatte und den politischen Wettstreit geben. Ich wollte aber auch für die weiteren „Bauarbeiten" etwas Baumaterial beisteuern, damit guten politischen Absichten rasch wirksame politische Entscheidungen folgen.

29 Im Jahr 2000 wurden in Deutschland 54 Prozent der Lebensmittel in den Filialen von vier Handelsunternehmen umgesetzt. Die TOP 10 des Lebensmittelhandels kontrollierten 78 Prozent des Gesamtumsatzes. (Vgl. http://www.mm-eurodata.com)

30 Vgl. Wolf-Dieter Narr/Alexander Schubert, Weltökonomie. Die Misere der Politik, Frankfurt/M. 1994.