

Die Neukonstitution der Verbraucherpolitik

Ein neuer „New Deal“?

Die bundesdeutsche Verbraucherpolitik erfuhr durch ihre Umstrukturierung zum Jahreswechsel 2000/2001 eine deutliche Zäsur. Diverse Nahrungsmittelkrisen führten zur Institutionalisierung eines Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Verbraucherpolitische Fragen sind verstärkt ins öffentliche Bewusstsein und politische Tagesgeschäft gerückt. Mit der Neuorganisation der Verbraucherpolitik wurde ein „New Deal“ für die Verbraucherpolitik gewagt.

Die bundesdeutsche Verbraucherpolitik befindet sich gegenwärtig in einer wichtigen, produktiven und innovativen Phase: Die konzeptionellen Grundlagen sowie die inhaltlichen Schwerpunkte und politischen Strategien der künftigen Verbraucherpolitik werden von verschiedenen Akteuren erarbeitet. Das noch junge Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) hat im Mai 2003 einen im Koalitionsvertrag der rot-grünen Koalition im Oktober 2002 angekündigten *Verbraucherpolitischen Aktionsplan* der Öffentlichkeit vorgestellt. Dabei galt es, die Querschnittsaufgabe Verbraucherpolitik strategisch gut zu platzieren und ein eigenes Ressortprofil zu entwickeln. Die Verbraucherzentralen und -organisationen bringen als *pressure groups* ihre Vorstellungen einer „modernen Verbraucherpolitik“ durch Positionspapiere und Forderungskataloge in die politische Diskussion ein (1). Der im September 2002 einberufene Wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL hat sich neben der Formulierung eines verbraucherpolitischen Gesamtkonzepts unter anderem die Aufgabe gestellt, wichtige Forschungsfragen zu formulieren, Forschungslücken zu identifizieren und ein Forschungsprogramm zu entwickeln, das die seit den 1990er Jahren auf Sparflamme gehaltene verbraucherpolitisch orientierte Forschung neu beleben soll (2).

Obwohl die Forschung im Vergleich zu ihrer Blütezeit in den 1970er und 1980er Jahren heute personell, finanziell und institutionell unzureichend fundiert ist, gibt es doch eine Vielfalt thematischer und institutioneller Ansätze, die, entsprechend ausgebaut, ein großes Potential in sich bergen. Nicht von ungefähr haben George Akerlof, A. Michael Spence und Joseph Stiglitz, die vor nahezu 30 Jah-

ren mit ihren bedeutenden Arbeiten zur Theorie asymmetrischer Information als erste eine allokative Begründung für den staatlichen Verbraucherschutz geliefert haben, 2000 den Nobelpreis für Volkswirtschaftslehre erhalten.

► Neue Konsumentenrechte ...

Als die Verbraucherministerin im Januar 2001 vor dem Hintergrund der BSE-Krise eine „neue Verbraucherpolitik“ ausrief, bei welcher Vorsorge, Transparenz, Sicherheit und Qualität oberste Priorität haben sollten, reagierte sie auf die öffentlich wahrgenommene Verletzung zweier Konsumentenrechte: zum einen das *Recht auf Sicherheit*, das heißt das Recht auf Schutz vor Gütern oder Dienstleistungen, die Gesundheit oder Leben bedrohen und zum anderen das *Recht auf Information*, das heißt das Recht auf Schutz

vor unlauterer oder irreführender Werbung, Kennzeichnung oder anderen Marketingpraktiken sowie das Recht entscheidungsrelevante und richtige Information zu erhalten. Das in der vergangenen Legislaturperiode im Bundesrat gescheiterte *Verbraucherinformationsgesetz* war ein Versuch, ein solches Informationsrecht gesetzlich zu verankern und die Zugangsrechte der Öffentlichkeit zu stärken.

In politikpraktischer Hinsicht ist es jedoch schwierig, diese und andere Konsumentenrechte zu stärken. So ist das *Recht auf freie Wahl* gefährdet, wenn der Zugang zu einer genuinen Vielfalt von Leistungsbündelvarianten beschränkt wird. Dies gilt beispielsweise wenn, wie beim Lebensmitteleinzelhandel, monopolartige Strukturen den Markt beherrschen oder wenn in staatlich regulierten Wirtschaftsbereichen keine befriedigende Qualität zu fairen Preisen geboten wird, wie etwa beim öffentlichen Verkehr der Fall. Wie sensibel die Konsumenten auf eine – angebliche oder tatsächliche – Einschränkung ihrer Wahlfreiheit reagieren, musste die Verbraucherministerin selbst Anfang des Jahres erfahren, als sie auf der Grünen Woche kritische Töne bezüglich des Trends zu Discounter-Lebensmitteln einschlug und dafür selbst aus den eigenen Reihen Kritik erntete.

Das *Recht auf politisches Gehör*, welches die Berücksichtigung des Konsumenteninteresses im Rahmen staatlicher Politikformulierung sowie die gerechte Umsetzung von Verwaltungsprozessen verbürgen soll, wurde in jüngerer Zeit mehrfach gestärkt:

1. Im Rahmen der Schuldrechtsmodernisierung wurden erweiterte Widerspruchsmöglichkeiten und verbesserter Rechtszugang durch die Verbandsklage geschaffen (3).
2. Das Initiativrecht, das dem BMVEL in Absprache mit dem Kanzleramt seit kurzem zusteht, könnte verbraucherrelevante Fragen in andere Ressorts tragen und der Querschnittsaufgabe Verbraucherpolitik Rechnung zu tragen.
3. Die Partizipationsrechte der Konsumentenbürger wurden mit der Ratifizierung der Aarhus Konvention deutlich erweitert. Dies wird künftig Einfluss auf Informationszugangsrechte haben. Zudem verschaffen sich Nichtregierungsorganisationen der Umwelt- und Verbraucherszene auch ungefragt und uneingeladen verstärkt medienwirksames Gehör, wie etwa die neue Lebensmittel-NGO *Foodwatch*.

Das *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* schließlich, das insbesondere vor dem

Sustainable Corporate Governance

und

Schlüsseltechnologien für Nachhaltigkeit?

sind die Themen der Informationsdienste

Ökologisches Wirtschaften 5/03 und 6/03

Wenn Sie potenzielle Beiträge haben, wenden Sie sich bitte an die Redaktion.

Hintergrund der Möglichkeiten der Neuen Medien an Bedeutung gewonnen hat, wurde durch die Electronic Commerce Richtlinie der EU für die Mitgliedsstaaten bindend. Hier wird deutlich, wie gering letztlich der Handlungsspielraum nationaler Verbraucherpolitik ist. Es ist davon auszugehen, dass im Zuge einer vollständig harmonisierten EU-Verbraucher- und Gesundheitspolitik nationale Handlungsräume weiter eingeschränkt werden.

► ... und Konsumentenpflichten

Mit dem neuen Leitbild „Nachhaltiger Konsum“ wurden den Konsumentenrechten *Konsumentenpflichten* gegenüber gestellt. Nachhaltig konsumieren verlangt, dass die Konsumenten in ihrem Konsumverhalten neben den klassischen produktbezogenen Qualitätskriterien, wie Gebrauchstauglichkeit, Nährstoffgehalt und Preiswürdigkeitsüberlegungen auch die Natur-, Sozial- und Kulturverträglichkeit der konsumierten Leistungsbündel und ihrer Erstellung berücksichtigen (4). Die zögerliche Umsetzung dieser „Pflichten“ kann einerseits durch eine hindernde Infra- und Wertestruktur, andererseits durch Zielkonflikte innerhalb des magischen Vierecks der Nachhaltigen Entwicklung erklärt werden, denen sich die Konsumenten im Rahmen ihrer Suffizienz- und Effizienzstrategien ausgesetzt sehen.

Die Qualität verbraucherpolitischer Arbeit wird sich in Zukunft nicht nur an der Durchsetzung von Konsumentenrechten messen lassen müssen, sondern auch daran, wieweit es ihr gelingt, diese Zielkonflikte zu entschärfen und nachhaltigen Konsum zu fördern. Dies unterscheidet die „neue“ von der „alten“ Verbraucherpolitik. Als Mittel stehen ihr Kommunikations-, Bildungs- und Informationsstrategien sowie die markt- und ordnungspolitische Steuerung der konsumrelevanten Infrastruktur zur Verfügung.

► Aufgaben und Schwerpunkte

Die Zeichen für einen „New Deal“ in der Verbraucherpolitik stehen gut. Auf nationaler Ebene setzt sich die Erkenntnis durch, dass das Vorsorgeprinzip nicht auf die gesundheitliche Risikovorsorge reduziert werden darf, sondern allgemeiner als Zukunftsvorsorge im Sinne einer sozial, ökologisch und ökonomisch *nachhaltigen Gesellschaftsentwicklung* sowie einer – beide Marktseiten fördernden – *Standortpolitik* verstanden werden sollte. Verbraucherpolitik dient letztlich der Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts

Deutschland. Sie hält die Qualität und Sicherheit der gehandelten Güter und Dienste direkt, zum Beispiel über Qualitätssicherungssysteme, und indirekt, zum Beispiel durch Produktsicherheitsgesetze, auf hohem Niveau. Die Stärke der deutschen Wirtschaft im globalen Wettbewerb liegt angesichts ihrer Kostenstrukturen eher bei Produkten mit hoher Qualität und Sicherheit und nur im seltensten Fall bei Niedrigpreisprodukten. Insofern sollte Verbraucherpolitik keineswegs konzeptionell als Gegenspieler, sondern allenfalls als „wohlmeinender Controller“ der Wirtschaft betrachtet werden. Die im jüngst verabschiedeten Verbraucherpolitischen Aktionsplan genannten Strategien und Maßnahmen müssen dies glaubwürdig reflektieren (5). Glaubwürdigkeit könnte unter anderem durch ein zeitnahes, gegebenenfalls permanentes Monitoring des Aktionsplans durch regierungsunabhängige Organisationen gewonnen werden.

Die *nationale Neukonstituierung* der Verbraucherpolitik bietet jedoch nicht nur Raum für inhaltliche Neuanfänge, sondern auch Innovationspielraum für Zielfindungsprozesse. Für die Entwicklung eines Politikfelds, wie sie gegenwärtig ansteht, bedarf es konsensualer Verständigungsprozesse zwischen der Wirtschaft und deren Verbänden, den Konsumenten und deren Interessenvertretungen sowie der Politik. Darüber hinaus wurden mittlerweile jenseits von Abwanderung, Widerspruch und Loyalität innovative Ansätze für kollektives Verbraucherverhalten entwickelt, die die Einflussnahme der Konsumentenseite auf Markt und Staat effektiver machen können, beispielsweise Prototyping, Boycotts oder Public Private Partnerships (6). Auf *europäischer Ebene* ist die deutsche Verbraucherpolitik gefordert, die Institutionalisierung und inhaltliche Arbeit der Verbraucherpolitik der Staaten in Zentral- und Osteuropa zu unterstützen. Bislang liegt dort die Vertretung des verbraucherpolitischen Interesses überwiegend in der Hand von engagierten aber chronisch unterfinanzierten NGOs, die sich um Institutionalisierung und Integration verbraucherpolitischer Belange auf staatlicher Ebene bemühen (7). Eine Stärkung der Verbraucherseite ist schon aus wettbewerbspolitischen und markttheoretischen Gründen erforderlich: Die schnelle Transformation dieser Staaten in liberale Marktwirtschaften und der damit verbundene Machtzuwachs der Anbieterseite macht diese Systeme besonders anfällig für Marktunvollkommenheiten und -versagen. Auf der Angebotsseite spiegelt sich dies in Form von Monopolen und Kartellen,

unlauteren Marketingpraktiken, unsicheren und mangelhaften Produkten und Dienstleistungen, wider, auf der Nachfrageseite vor allem in schlechtem Marktzugang und unzureichender oder irreführender Information der keinesfalls „mündigen“ Verbraucher.

Auf *globaler Ebene* wird Verbraucherpolitik auch Einmischung in die WTO Verhandlungen bedeuten, insbesondere was die Zertifizierung von Produkten betrifft. Die WTO hat wiederholt über Gütesiegel verhandelt und diese teilweise als nichttarifäre Handelsbarrieren abgelehnt. Aufgabe der Verbraucherpolitik ist, das Recht der Konsumenten auf freie Wahl bezüglich erwünschter Produktqualitäten und Produktionsprozesse sowie auf Information und Kontrolle dieser Qualitäten gegenüber Freihandelsinteressen durchzusetzen (8).

Anmerkungen

- (1) Müller, Edda: Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik. Das Parlament 24, S. 6-15, 2001 sowie Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv): Konsumenten stärken, Verbraucherpolitik aufwerten, Berlin, 2002
- (2) Reisch, L. A.: Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik. Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL. Stuttgart-Hohenheim 2003, Download: www.verbraucherministerium.de.
- (3) Micklitz, Hans-W. /Pfeiffer, Thomas /Tonner, Klaus /Willingmann, Armin (Hrsg.): Schuldrechtsreform und Verbraucherschutz, Baden Baden, 2001
- (4) Reisch, Lucia A.: Kultivierung der Nachhaltigkeit – Nachhaltigkeit als Kultivierung? In: GAIA 11, S. 113-118, 2002
- (5) Der Aktionsplan ist per Download beim BMVEL erhältlich: www.verbraucherministerium.de
- (6) Neuner, Michael: Collective prototyping: A consumer policy strategy to encourage ecological marketing. In: Journal of Consumer Policy 23, S. 153-175, 2000
- (7) Mitchell, Jeremy /Kutin, Breda /Macgeorge, Alastair: Guidelines for consumer policy for Central and Eastern Europe. In: Journal of Consumer Policy 24, S. 83-109, 2001
- (8) Rudolff, Bettina S.: Nationaler Verbraucherschutz und internationaler Handel, Frankfurt am Main, 2003.

Die Autorin

Dr. Lucia A. Reisch arbeitet am Lehr- und Forschungsbereich für Konsumtheorie und Verbraucherpolitik der Universität Hohenheim. Sie ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.
Kontakt: Universität Hohenheim, Inst. 530a, 70593 Stuttgart. Tel. 0711-459-3438, E-Mail: lureisch@uni-hohenheim.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.