

**Edda-Müller-Archiv**

**[www.bayerischer-anwaltverband.de](http://www.bayerischer-anwaltverband.de)**

---

**Verbraucherpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft (2005)**

2005

# Verbraucherpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

*Prof. Dr. Edda Müller*

*Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V.*

**Mit der Globalisierung haben sich neue Herausforderungen für die Verbraucherpolitik ergeben. Die größte Schwierigkeit bei der Bewältigung dieser Herausforderungen ist die verbreitete Sichtweise, der Schutz der Verbraucherinteressen stehe im Gegensatz zu wirtschaftlichen Interessen. Ludwig Erhard war da anderer Meinung.**

In *Ludwig Erhards* Vorstellung von Wirtschaft „gibt es nur einen Maßstab (...), und das ist der Verbraucher (...). Denn welchen anderen Zweck sollte eine Wirtschaft haben als den, der Gesamtheit eines Volkes zu immer besseren und freieren Lebensbedingungen zu verhelfen, Sorgen zu überwinden und den Segen der Freiheit – nicht nur der materiellen, sondern auch der geistigen und seelischen Freiheit – allen teilhaftig werden zu lassen?“<sup>1</sup> Damit hat *Erhard* das Wesentliche zur Rolle der Verbraucherpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft gesagt.

## *Der Verbraucher steht im Zentrum der Wirtschaft*

*Ludwig Erhard* hat nie einer Laissez-Faire-Ökonomie das Wort geredet. Er hat erkannt, dass die Unternehmer stets versuchen werden, sich dem prüfenden Urteil der Verbraucher zu entziehen – zum Schaden für die Volkswirtschaft. Für *Erhard* gehörte es deshalb zur Aufgabe der Wirtschaftspolitik, Beschränkungen des Wettbewerbs zu verhindern: „Denn das System der freien Unternehmungswirtschaft ist sozial, weil es trotz der Anstrengungen der Unternehmer diese nie zur Ruhe kommen lässt, weil es nicht zu Pfründen und Renten führt, sondern gewährleistet, dass jeder wirtschaftliche Erfolg, wo immer er erzielt wird, im harten Wettbewerb an den Verbraucher weitergegeben wird. Auf diese Weise erfüllt die Wirtschaft ihren einzig möglichen Zweck: Sie ist Dienerin des Volkes.“<sup>2</sup>

Grundlage der Sozialen Marktwirtschaft ist nach *Erhard* die Freiheit von Unternehmern und Verbrauchern – eine Freiheit, die allerdings nicht naturgegeben ist, sondern politisch verteidigt werden muss. Deshalb wollte er zum einen eine Wettbewerbsordnung schaffen, die den Missbrauch wirtschaftlicher Macht verhindert. Zum anderen wollte er den Verbraucher befähigen, leistungsbereite und kundenorientierte Unternehmen zu belohnen. Diesem Ziel diente zum Beispiel die Gründung der Stiftung Warentest im Jahr 1964. Die Stiftung Warentest ist ein Instrument zur Verminderung des Informationsvorsprungs von Anbietern gegenüber Konsumenten.

Die Ziele der gegenwärtigen Politik, die Wirtschaft zu liberalisieren und die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen zu sichern, stehen in Widerspruch zu der ursprünglichen Zielsetzung der Sozialen Marktwirtschaft. An die Stelle der dienenden Funktion der Produzenten für die Verbraucher ist eine Einstellung getreten, die Verbraucherinteressen mit dem Verdikt der Wettbewerbsbehinderung belegt.

## *Von Sozialer Marktwirtschaft keine Spur*

„Wenn in einer Wirtschaft einzelne Gruppen für sich einen höheren Anteil der zum Markte kommenden Kaufkraft binden, dann bedeutet das, dass in anderen Branchen dieser Wirtschaft Kaufkraft

---

<sup>1</sup> Ludwig Erhard, Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik, Vortrag, gehalten am 31. Mai 1954 in Antwerpen, zitiert nach der Wiedergabe in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 104 (2/2005), Seite 13 (17).

<sup>2</sup> Ludwig Erhard, a. a. O., Seite 20.

fehlt.“<sup>3</sup> So begründete *Erhard* 1954 die Notwendigkeit eines Kartellgesetzes. Im Jahr 2005 hört es sich an, als spräche *Erhard* über die aktuelle Situation in vielen Wirtschaftsbereichen, zum Beispiel auf dem Energiemarkt.

Nach der Liberalisierung 1998 haben die großen Strom- und Gasversorger ihre Kontrolle über die Versorgungsleitungen genutzt, um ihre Marktmacht auszubauen, um Wettbewerber zu verdrängen und den Verbrauchern überhöhte Energiepreise in Rechnung zu stellen. Diese Entwicklung hätte durch konsequente Regulierung verhindert werden können. In anderen EU-Staaten ist man diesen Weg gegangen – in Deutschland verließ man sich dagegen auf Verbändevereinbarungen, in denen die Stromversorger die Regeln für den Netzzugang selbst definierten. Die Gasversorger wurden auch dann nicht zu Preisdisziplin verpflichtet, als das Scheitern einer marktöffnenden Verbändevereinbarung offenkundig wurde.

Inzwischen zählt Deutschland europaweit zu den Ländern mit den höchsten Strom- und Gaspreisen vor Steuern. Die Verbraucher zahlen Jahr für Jahr mehrere Milliarden Euro mehr, als sie bei funktionierendem Wettbewerb zahlen müssten – Geld, das zur Belebung der Nachfrage in anderen Wirtschaftsbereichen fehlt. Erst unter dem Druck des EU-Rechts wurde der Bundesnetzagentur im Juli 2005 nach langem Ringen die Regulierung der Strom- und Gasversorgung übertragen. Ob die Bundesnetzagentur ausreichende Kompetenzen hat, ungerechtfertigte Monopolgewinne zu verhindern und die Preise zu senken, wird sich zeigen.

Vor diesem Hintergrund ist die Aktualität von *Erhards* Worten beinahe erschreckend, denn seine Vorstellung von der zentralen Rolle der Verbraucher in der Sozialen Marktwirtschaft hat ihre handlungsleitende Wirkung offensichtlich verloren. Woran liegt das? Ist die Welt so kompliziert geworden, dass die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft nicht mehr passt? Gebieten es das volkswirtschaftliche Interesse und das Gemeinwohlinteresse – trotz absehbarer Nachteile für die Verbraucher –, „nationale Champions“ zu züchten, weil sich die deutsche Wirtschaft nur so im internationalen Wettbewerb behaupten kann? So argumentierte jedenfalls das Bundeswirtschaftsministerium, als es sich 2002 über das Verbot des Bundeskartellamtes hinwegsetzte und die Fusion von E.ON und Ruhrgas genehmigte.<sup>4</sup> Infolgedessen hat sich die Machtkonzentration auf dem Energiemarkt weiter verfestigt.

#### *Versuche, einen Ordnungsrahmen für die Weltwirtschaft zu schaffen*

In der Tat haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit *Ludwig Erhards* Zeit verändert. Seit das System fester Wechselkurse Anfang der 1970er Jahre aufgegeben worden ist, wurde der nationalstaatliche Einfluss auf die Geldpolitik und den Kapitalmarkt erheblich geschwächt. Die Allokation von Kapital wird heute durch einen höchst spekulativen weltweiten Kapitalmarkt beeinflusst, unabhängig von der Wertschöpfung im Käufer- und Arbeitsmarkt.

Gemäß dem Gesetz von komparativen Kostenvorteilen nach *Ricardo* führt die Globalisierung zu einem Kostenwettbewerb der Unternehmen, der zu Lasten der sozialen und ökologischen Aspekte der Produktion gehen muss, wenn die Verbraucher ihre Nachfrage allein am Preis und nicht an sozialen und ökologischen Leistungs- und Qualitätsmerkmalen orientieren. Den Nationalstaaten wird es erschwert, wirtschafts-, sozial- und umweltpolitische Vorgaben gegenüber den Unternehmen durchzusetzen. Die Unternehmen können sich dem entziehen, indem sie ihr Kapital auf den internationalen Finanzmärkten „arbeiten“ lassen und ihre Standorte in Länder mit betriebswirtschaftlich günstigeren Bedingungen, das heißt niedrigeren Lohnkosten und schwächeren Umweltauflagen, verlagern. Allein die Drohung mit Standortverlagerungen genügt, um die Politik von Maßnahmen abzuhalten, die im Interesse der Volkswirtschaft und der Verbraucher nötig sind.

Dies macht jede nationale Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu einem „Kampf gegen Windmühlenflügel“. Es erschwert auch die Bewältigung ökologischer Krisen, zu denen das weltweite Wirtschafts-

<sup>3</sup> Ludwig Erhard, a. a. O., Seite 18.

<sup>4</sup> Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Ministererlaubnis vom 5. Juli 2002 im Verfahren E.ON / Ruhrgas, Gesch.-Z. I B 1 – 22 08 40/129 (<http://www.bmwa.bund.de>), Seiten 67 ff.

wachstum geführt hat: Ausbeutung natürlicher Energie- und Materialressourcen, Schadstoffbelastung von Luft, Wasser und Boden, Klimawandel, Zerstörung natürlicher Ökosysteme sowie Verringerung der Artenvielfalt und des Genpotenzials, auf deren Funktionsfähigkeit und Nutzbarkeit jede dauerhafte und nachhaltige Wirtschaftsaktivität angewiesen ist.

Seit vielen Jahren bemüht sich die Staatengemeinschaft im Rahmen der Vereinten Nationen um internationale Vereinbarungen, die den globalen Markt in einen sozialen und ökologischen Ordnungsrahmen einbinden. Nach wie vor ist aber nicht geklärt, ob internationale Vereinbarungen, etwa Regeln der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und zahlreiche Umweltabkommen auch gegenüber dem Welthandelsrecht Bestand haben. Das führt dazu, dass nationale Gesetze zum Schutz sozialer und ökologischer Interessen umgangen und ausgehebelt werden können.

Die Welthandelsorganisation (WTO) setzt auf freien Handel der Unternehmen. Sie erlaubt Einschränkungen lediglich insoweit, als sie die Gesundheit der Verbraucher oder die Umwelteigenschaften der gehandelten Ware betreffen. Soziale oder ökologische Anforderungen an den Produktionsprozess durch nationales oder supranationales EU-Recht gelten als nicht-tarifäres Handelshemmnis und sind somit nach den Regeln der WTO verboten und wettbewerbswidrig. Dieser internationale Ordnungsrahmen muss verändert werden, doch der dafür nötige internationale Konsens wird voraussichtlich nur langfristig erreichbar sein.

### *Aufgaben der Verbraucherpolitik*

Für die Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft im Zeichen der Globalisierung sind zwei Ansätze denkbar:

■ Der erste Ansatz kommt in der Ministererlaubnis für die Fusion von E.ON und Ruhrgas zum Ausdruck. Die Politik beschleunigt ihre Selbstentmachtung und gibt den Anspruch auf, der Macht der Konzerne Grenzen zu setzen, indem sie darauf achtet, dass die Wirtschaft ihre Funktion, dem Verbraucher zu dienen, erfüllt. Sie fördert stattdessen die Interessen einzelner Konzerne – in der Hoffnung, die Unternehmen danken es der Politik, indem sie in Deutschland Arbeitsplätze schaffen und damit die Kaufkraft der Verbraucher mehren. Den Erfolg dieser Strategie möge jeder selbst beurteilen.

■ Das Gegenmodell besteht in einer Rückbesinnung auf die von *Erhard* entwickelten Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft unter veränderten Weltmarktbedingungen. Nicht die Angebotsseite des Marktes soll länger im Mittelpunkt politischer Bemühungen stehen, sondern die Nachfrage. Ziel sollte es sein, die Urteilskraft und damit die Fähigkeit der Verbraucher zu verbessern, ihre Kaufkraft sozial- und umweltverträglich einsetzen zu können.

Die klassische Aufgabe der Verbraucherpolitik ist es, für die Einhaltung von Mindeststandards zu sorgen. Das betrifft die Sicherheit von Produkten und Dienstleistungen, die Fairness in den vertraglichen Beziehungen von Anbietern und Verbrauchern sowie die Informationen und damit Wahlmöglichkeiten der Verbraucher bei der Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Angebot. Solche Mindeststandards bilden die Grundlage, damit Verbraucher und Anbieter überhaupt erst in freie Austauschbeziehungen eintreten können. Es gibt in Deutschland auch in diesem klassischen Feld der Verbraucherpolitik noch einiges zu tun, etwa bei der gesundheitlichen Unbedenklichkeit von Chemikalien in Gebrauchsgegenständen, bei der Rechtsstellung von Fahrgästen im öffentlichen Verkehr oder bei der Transparenz von Finanzdienstleistungen.

Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen ergeben sich für die Verbraucherpolitik zwei weitere Aufgaben: Zum einen muss sich Verbraucherpolitik mit den Chancen und Risiken einer zunehmend entstaatlichten, von Liberalisierung und Privatisierung geprägten Gesellschaft auseinandersetzen. Zum anderen muss sie den Verbrauchern Orientierung für verantwortliche Kaufentscheidungen in einer globalisierten Wirtschaft geben. Dreh- und Angelpunkt sind dabei stets der Auftrag der Freiheits-sicherung sowie der Schutz der Schwachen. Staatliches Einschreiten zu Gunsten der Verbraucher ist

also legitim, wenn es zur Sicherung und Entfaltung der Wahlmöglichkeit der Verbraucher geboten ist<sup>5</sup> und wenn es eines solidarischen Ausgleichs bedarf, um Leistungen der Daseinsvorsorge allen Verbrauchern unabhängig von ihrem Wohnort oder ihrem Einkommen zu gewähren.

### *Liberalisierung ist aus Verbrauchersicht nicht immer wünschenswert*

Die gewachsene Macht der Unternehmen äußert sich darin, dass viele, bisher staatlich oder gemeinschaftlich organisierte Lebensbereiche „privatisiert“ werden. Das gilt auch für sensible Bereiche wie Altersvorsorge, Gesundheit und Bildung. Bei den netzgebundenen Märkten, das heißt bei Post und Telekommunikation, beim öffentlichen Verkehr sowie bei der Wasser- und Energieversorgung sind Liberalisierung und Privatisierung voll im Gang oder schon abgeschlossen. Die Liberalisierung der netzgebundenen Märkte ist immer mit den Interessen der Verbraucher begründet worden. Die Argumentation lautete: Liberalisierung schaffe Wettbewerb, Wettbewerb senke die Preise und Sorge für mehr Kundennähe, was den Verbrauchern nütze. Insbesondere die EU-Kommission preist die Segnungen der Liberalisierung für die Verbraucher.<sup>6</sup>

Inzwischen hat sich gezeigt: Die Liberalisierung von netzgebundenen Leistungen führt auf Grund der Monopolmacht der Netzinhaber nicht automatisch zu Wettbewerb – siehe den deutschen Strom- und Gasmarkt. Darüber hinaus führt Wettbewerb allein nicht notwendig zu Ergebnissen, die aus Sicht der Verbraucher wünschenswert sind. In Märkten, deren Leistungsfähigkeit sich erst durch langfristige Versorgungsqualität erweisen muss, kann das kurzfristige Gewinninteresse von Unternehmen zu Entwicklungen führen, die dem Verbraucherinteresse entgegenstehen. Es kann dazu kommen, dass die Qualität der Leistungen sinkt, unfaire Geschäftspraktiken genutzt werden und gesellschaftliche Belange, wie Versorgungssicherheit oder Zugangsmöglichkeiten für sozial schwächere Bevölkerungsgruppen, vernachlässigt werden. Beispiele hierfür sind die aktuellen Diskussionen um die künftige Gestaltung der Bahn und der Wasserversorgung.

### *Auf netzgebundenen Märkten sollte der Staat Eigentümer des Netzes bleiben*

Bei der Privatisierung der Netzinfrastruktur ist große Vorsicht geboten. Die bessere Lösung für Verbraucher und Volkswirtschaft ist es in der Regel, die Netzinfrastruktur in öffentlicher Hand zu belassen. Nur der Betrieb sollte privat organisiert werden. Ein öffentlicher Eigentümer operiert nicht nach dem Prinzip der kurzfristigen Gewinnmaximierung, sondern nach dem Prinzip der Kostendeckung.<sup>7</sup> Die Erfüllung von langfristigen Gemeinwohlverpflichtungen wird sich deshalb mit einem öffentlichen Auftrag besser vereinbaren lassen als mit dem Ziel der Gewinnmaximierung eines privaten Betreibers. Ein Unternehmen wird unter dem Druck von Renditezielen immer versuchen, kostenintensive Gemeinwohlverpflichtungen, die sich erst langfristig rentieren, nachrangig zu betreiben.

Mit Blick auf aktuelle Entwicklungen in Deutschland heißt das:

- Bei einem möglichen Börsengang der Deutschen Bahn AG sollte das Eigentum am Schienennetz in staatlicher Hand bleiben. Dies schließt nicht aus, dass die Verwaltung des Schienennetzes einem oder mehreren privaten Unternehmen übertragen wird, um die Effizienz zu steigern.

---

<sup>5</sup> Edda Müller, Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Aus Politik und Zeitgeschichte, 8. Juni 2001, B 24/2001, Seite 7.

<sup>6</sup> „Für eine Vielzahl von Leistungen von allgemeinem öffentlichen Interesse haben sich offene Märkte als optimale Instrumente zur Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger erwiesen. In den durch Gemeinschaftsmaßnahmen liberalisierten Sektoren hat der Wettbewerb zu einer vergrößerten Angebotsvielfalt und zu Kostensenkungen für die Verbraucher wie auch für die gewerblichen Nutzer geführt.“ KOM (2001), 598 endg., Bericht der Kommission zu den Leistungen der Daseinsvorsorge für den Europäischen Rat in Laeken, 17. Oktober 2001.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Holger Mühlkamp, (Dienst-)Leistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse unter transaktionskosten- und regulierungstheoretischen Gesichtspunkten, in: Zeitschrift für Gemeinwirtschaft, 39. Jahrgang (2002), Heft 2, Seiten 29-37.

■ Mehr Aufmerksamkeit verlangt die Privatisierungswelle in der Wasserversorgung. Besonders kritisch sind Vorhaben zu betrachten, bei denen private Unternehmen über Beteiligungsmodelle Eigentum an der Netzinfrastruktur erwerben. Mit solchen Privatisierungsformen schlagen einige deutsche Kommunen einen – für die Verbraucher riskanten – Sonderweg ein. In den meisten anderen europäischen Ländern bleiben die Kommunen Eigentümer der Infrastruktur, auch wenn sie private Unternehmen hinzuziehen. Die privaten Unternehmen haben jedoch lediglich die Stellung von Betreibern, das heißt, sie bieten ihre Dienste im kommunalen Netz an. Dies wäre auch für Deutschland die richtige Lösung.

■ Die großen Schwierigkeiten bei der Einführung des Wettbewerbs im Energiemarkt weisen darauf hin, dass es auch in diesem Bereich besser wäre, die Versorgungsnetze eigentumsrechtlich von den Energieerzeugern zu trennen.

### *Auch funktionsfähiger Wettbewerb muss reguliert werden*

Bei aller gebotenen Vorsicht gegenüber Privatisierungen darf nicht übersehen werden: Auch öffentliche Unternehmen wirtschaften nicht immer im Interesse der Verbraucher. Gerade im kommunalen Bereich werden öffentliche Unternehmen angesichts bedrohlicher Haushaltsengpässe häufig dazu herangezogen, anderweitige Aufgaben der Kommune mitzufinanzieren. Solche Quersubventionierungen mögen im Einzelfall nötig sein, und man kann oft sagen, dass es den Interessen der Verbraucher eher entspricht, wenn das örtliche Schwimmbad subventioniert wird, als wenn die Finanzrisiken eines transnationalen Konzerns abgedeckt werden. Trotzdem sind Quersubventionen keine Dauerlösung. Das Mindeste, was die Verbraucher erwarten können, ist Klarheit über die Verwendung der ihnen abverlangten Gebühren.

Auch wenn das Netz von der öffentlichen Hand verwaltet wird, sollte daher eine übergeordnete Regulierungsbehörde dafür sorgen, dass das Netz effizient und im Interesse der Verbraucher betrieben wird. Erheblich größer ist der Regulierungsaufwand, wenn ein gewinnorientiertes Unternehmen Inhaber der Netzinfrastruktur ist, denn niedrige Verbraucherpreise und die Erfüllung von Gemeinwohlverpflichtungen stehen im Widerspruch zur Gewinnorientierung. Die Aufgabe der Regulierungsbehörde endet im Übrigen nicht dort, wo der Wettbewerb funktioniert: Gerade etwa im Bereich der Telekommunikationsdienstleistungen, wo sich lebhafter Wettbewerb entwickelt hat, ist ein großes Betätigungsfeld für unlautere Geschäftspraktiken entstanden. Zudem lässt die Transparenz des Angebots aus Sicht der Verbraucher zu wünschen übrig. Hier ist es Aufgabe der Regulierungsbehörde, Kundenschutzstandards zu etablieren und durchzusetzen.

Regulierung allein ist nicht ausreichend, um Effizienz und fairen Wettbewerb zu garantieren. Denn die Regulierungsbehörde sieht sich den Interessen von Konzernen und Wirtschaftsverbänden gegenüber, denen die Verbraucherinteressen unterlegen sind. Um den Verbrauchern eine durchsetzungsstarke Stimme zu geben, sind in Großbritannien so genannte „Consumer Watchdogs“<sup>8</sup> gegründet worden – das sind spezialisierte Verbraucherorganisationen für die Sektoren Energie, Telekommunikation, Post, Eisenbahn und Wasser. Ihre Aufgabe ist es, gegenüber der Politik und den Unternehmen die Interessen der Verbraucher zu vertreten.

In Deutschland existiert unter dem Dach des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) ein Netz von Verbraucherorganisationen, das geeignet ist, die Verbraucherinteressen zu vertreten. Allerdings fehlen in Deutschland sowohl rechtliche Vorkehrungen als auch die finanzielle Ausstattung der Verbraucherorganisationen, um die neuen verbraucherpolitischen Herausforderungen der liberalisierten Versorgungsmärkte anzugehen.

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu die Dokumentation einer Tagung zu diesem Thema vom 27. September 2004: Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.), Consumer Watchdogs – eine Option für die liberalisierten Märkte in Deutschland?, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2005.

## *Informationsvorsprung von Anbietern gefährdet den Wettbewerb*

Für funktionierenden Wettbewerb ist volle Transparenz der marktrelevanten Faktoren erforderlich. In der Praxis verfügen die Verbraucher aber regelmäßig über weniger Informationen als die Anbieter. Das führt dazu, dass die Anbieter die Möglichkeit haben, sich dem Wettbewerb zu entziehen. Sie können zu hohe, wettbewerblich nicht gerechtfertigte Preise erzielen, weil den Verbrauchern bestimmte Mängel nicht bekannt sind. Volkswirtschaftlich führt die mangelhafte Information dazu, dass die Zahlungsbereitschaft insgesamt zurückgeht, weil sich die Verbraucher zumindest über das Risiko des „schlechten Geschäfts“ im Klaren sind.

Der Auftrag der Verbraucherpolitik, Markttransparenz zu schaffen, hat mit der Globalisierung eine neue Dimension bekommen. Angesichts des staatlichen Machtverlusts sind Verbraucher in der globalen Wirtschaft sozusagen „politische Akteure“. Es hängt von ihren Kaufentscheidungen ab, ob die Globalisierung in einen reinen Preiswettbewerb zu Lasten von Ökologie und Sozialstandards mündet, oder ob sich das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft in der globalen Wirtschaft durchsetzt. Da Konsumententscheidungen weit reichende Auswirkungen auf die Gesellschaft haben, ist es für die Verbraucher unverzichtbar, die Folgen ihrer Entscheidungen zu kennen, um ihre Kaufkraft bewusst nach dem Kriterium der Nachhaltigkeit einsetzen zu können.

Die Verbraucher werden häufig beschuldigt, mit ihrer Fixierung auf Billigpreise die weltweite Jagd nach Kostenvorteilen zu beschleunigen und damit indirekt ökologischen und sozialen Raubbau zu unterstützen. Das ist aber keineswegs zwangsläufig. Ebenso wie die Unternehmen über das Drohmittel Standortverlagerung verfügen, können die Verbraucher damit drohen, ihre Kaufkraft zu verlagern.<sup>9</sup> Als politische Konsumenten können sie eine Gegenmacht zu den Unternehmen formieren und nachhaltigere Produktionsweisen erzwingen.

Dieser Hinweis ist teilweise so aufgefasst worden, als sollten die Verbraucher staatlich bevormundet oder instrumentalisiert werden.<sup>10</sup> Das ist ein Missverständnis. Für die Verbraucherpolitik geht es ausschließlich darum, den Verbrauchern im Sinne von *Ludwig Erhard* die Voraussetzungen für ihre Freiheitsentfaltung zu geben. Dazu gehört zweifellos die Möglichkeit, ökologische und soziale Kriterien bei der Konsumententscheidung zu berücksichtigen. *Ludwig Erhard* hatte vermutlich nicht die Intransparenzen des globalen Marktes vor Augen, aber trotzdem liest sich seine Definition der Freiheit des Verbrauchers so, als wäre sie darauf gemünzt: „Auf der Seite des Verbrauchers bedeutet Freiheit, dass jeder Einzelne in freier Konsumwahl – und (...) ohne dem Befehl und der Leitung einer Bürokratie unterworfen zu sein – sein Leben so gestalten kann, wie es seinem eigenen Willen und seinen Vorstellungen von Glück, Zufriedenheit und Würde entspricht.“<sup>11</sup>

## *Mehr Transparenz bei der Unternehmensführung*

Immer mehr Unternehmen bekennen sich zur Nachhaltigkeit und arbeiten an Konzepten für „Corporate Social Responsibility“ (CSR), also für Verantwortungsvolles Handeln. Diese Anstrengungen werden derzeit von den Verbrauchern kaum honoriert. Das liegt nicht daran, dass den Verbrauchern sozial und ökologisch verträgliche Produktionsmethoden unwichtig sind – die heftigen Reaktionen bei Skandalen zeigen das. Vielmehr hat die Wirtschaft mit massiven Glaubwürdigkeitsproblemen zu kämpfen, wenn sie den Verbrauchern echtes Engagement für mehr Nachhaltigkeit vermitteln will. Der Eindruck der Verbraucher wird derzeit von suggestiven Werbekampagnen dominiert – Verlautbarungen von Unternehmen im Rahmen ihrer Initiativen für Verantwortungsvolles Handeln werden von den Verbrauchern ebenfalls als Öffentlichkeitsarbeit von zweifelhafter Glaubwürdigkeit empfunden. Weder für die Verbraucher noch für die allgemeine Öffentlichkeit ist nachvollziehbar, ob die Aussagen der Unternehmen über ihr Engagement für Nachhaltigkeit zutreffen, ob wichtige Informationen zurückgehalten

---

<sup>9</sup> Vgl. Ulrich Beck, *Was zur Wahl steht*, Suhrkamp, Frankfurt am Main 2005, Seite 56.

<sup>10</sup> So etwa Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), BDI-Positionspapier: Verbraucherpolitik im Dialog – Beitrag des BDI zur Diskussion aktueller verbraucherpolitischer Themen; Berlin Oktober 2004, Seite 7.

<sup>11</sup> Ludwig Erhard, a. a. O., Seite 15.

werden und wie die verschiedenen Unternehmen bei einem Vergleich ihrer Nachhaltigkeitsbilanzen dastehen.

Erforderlich sind daher allgemein gültige Transparenzregeln. Wenn Unternehmen über die Nachhaltigkeit ihrer Unternehmensführung offen, nach einheitlichen Kriterien und in überprüfbarer Weise berichten, eröffnet sich ein Ausweg aus dem Glaubwürdigkeitsdilemma. Vor diesem Hintergrund ist das Vorhaben der Internationalen Standardisierungsorganisation ISO, eine begriffliche Klärung und Operationalisierung von „Corporate Social Responsibility“ herbeizuführen, von großer verbraucherpolitischer Bedeutung.

Auch eine stringendere Berichterstattung über nachhaltige Unternehmensführung wird voraussichtlich nichts daran ändern, dass sich nur wenige Verbraucher bemühen werden, Nachhaltigkeitsberichte zu studieren. Damit die Verbraucher trotzdem informiert werden und das Engagement von Unternehmen für Nachhaltigkeit honorieren, muss ihnen der wesentliche Inhalt der Nachhaltigkeitsberichte vermittelt werden. Die Komplexität der Nachhaltigkeitsberichte muss reduziert werden, und verschiedene Unternehmen müssen vergleichbar werden. Diese Aufgabe müssen neutrale Stellen übernehmen, damit die Glaubwürdigkeit gewahrt werden kann.

Die Stiftung Warentest hat sich dieser Aufgabe angenommen und hat begonnen, die Nachhaltigkeits-Performance von Unternehmen mit in ihre Produkttests aufzunehmen.<sup>12</sup> Die ersten Produkt- und Unternehmenstests, etwa zu Wetterjacken, Lachs und Vollwaschmitteln, sind bereits erschienen. Die Testergebnisse lassen deutliche Unterschiede in der Unternehmenspolitik verschiedener Anbieter erkennen, von der Aussage „verweigert Auskunft“ bis hin zu „stark engagiert“. Allerdings haben die Tests auch erkennen lassen, dass die Stiftung Warentest in großem Umfang auf die Selbstauskünfte von Unternehmen angewiesen ist – ohne sicher sein zu können, dass diese Auskünfte der Wahrheit entsprechen.

### *Internationale Verbraucherrechte*

Das Engagement der Verbraucherpolitik darf nicht auf die nationale Ebene beschränkt bleiben. Die deutsche Verbraucherpolitik sollte den Mut haben, eine Vorreiterrolle zu übernehmen, wenn es darum geht, Transparenz zu schaffen. Die Verbesserung von Qualität und Kundennähe wird sich auch im internationalen Wettbewerb als Vorteil erweisen. Vor allem sollten jedoch Bedenken ausgeräumt werden, die derzeit in der Welthandelsorganisation gegen eine verbesserte Information der Verbraucher geäußert werden. Informationen zur Prozessqualität, das heißt zu den sozialen und ökologischen Herstellungsbedingungen, die keinen direkten Einfluss auf die Produktbeschaffenheit haben, werden vom Welthandelsrecht kritisch gesehen. Wenn einzelne Staaten Unternehmen verpflichten, solche Informationen zur Verfügung zu stellen, riskieren sie einen Konflikt mit dem Welthandelsrecht. Ein solcher Konflikt droht insbesondere bei der in der EU geltenden Kennzeichnungspflicht für gentechnisch hergestellte Lebensmittel.<sup>13</sup>

Der Gedanke, dass eine funktionierende Marktwirtschaft auf freie und damit auf informierte Verbraucher angewiesen ist, muss daher auch auf internationaler Ebene etabliert werden. Die Welthandelsorganisation muss anerkennen, dass die Verbraucher ein legitimes Interesse an Informationen über die Nachhaltigkeit von Produktionen haben und dass entsprechende Informationspflichten nicht gegen das Welthandelsrecht verstoßen. Die Bundesregierung und die Europäische Union müssen sich hierfür im Rahmen der kommenden WTO-Verhandlungsrunden einsetzen.

---

<sup>12</sup> Holger Brackemann, Warentests und Unternehmensverantwortung – wie passt das zusammen?, Forum Ware, 1-4/2004, Seiten 57 f.

<sup>13</sup> Zur rechtlichen Bewertung vgl. Otmar Lell, Die neue Kennzeichnungspflicht für gentechnisch hergestellte Lebensmittel - ein Verstoß gegen das Welthandelsrecht?, EuZW 2004, Seite 108.



## *Rückbesinnung auf Ludwig Erhard und Adam Smith: Der Verbraucher im Mittelpunkt der Wirtschaft*

In Deutschland wurden in den letzten Jahren in klassischen verbraucherpolitischen Handlungsfeldern, vor allem bei der Lebensmittelsicherheit, beachtliche Fortschritte erzielt. Für die hier beschriebenen neuen verbraucherpolitischen Herausforderungen gilt das jedoch nicht. Ein maßgeblicher Grund dafür ist die in Deutschland verbreitete Sichtweise, dass der Schutz der Verbraucherinteressen im Gegensatz zu den Interessen der Wirtschaft stehe. Verbraucherpolitik wird daher überwiegend als ein Politikfeld wahrgenommen, das in Konkurrenz zu einer angebotsseitig ausgerichteten Wirtschaftspolitik steht. Wir brauchen daher eine Rückbesinnung auf Ludwig Erhard und Adam Smith<sup>14</sup>. Obwohl sie in sehr verschiedenen Zeitaltern lebten, hatten sie erkannt: Auf die Verbraucher kommt es an, ob eine Wirtschaft prosperieren kann. Diese Botschaft gilt im globalen Markt mehr denn je. Es wäre deshalb Zeit für eine neue Verbraucher- und Wirtschaftspolitik und einen veritablen Nachfolger für Ludwig Erhard.

---

<sup>14</sup> "Consumption is the sole end and purpose of all production; and the interest of the producer ought to be attended to only so far as it may be necessary for promoting that of the consumer. The maxim is so perfectly self evident that it would be absurd to attempt to prove it." Adam Smith, *Wealth of Nations*, Book Four, Chapter VIII (1776).