

**Edda-Müller-Archiv**

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

---

**Zukunft moderner Verbraucherpolitik (2001)**

**Zukunft moderner Verbraucherpolitik**

**Prof. Dr. Edda Müller**

**Vorstand des Bundesverbands der Verbraucherzentralen und  
Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.**

**Deutscher Mietertag 2001**

**Bielefeld, 8. Juni 2001, Stadthalle**

Sehr geehrte Frau Präsidenten,  
sehr geehrter Herr Bundesminister Bodewig,  
sehr geehrter Herr Minister Dr. Vesper,  
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister David,  
lieber Herr Rips,  
sehr geehrten Damen und Herren,

„Mieterschutz ist im weiteren Sinne Verbraucherschutz“, sagte Franz-Georg Rips, Bundesdirektor des Deutschen Mieterbundes anlässlich des 100. Geburtstages der deutschen Mieterorganisation im vergangenen Jahr. Ich freue mich deshalb, dass ich als frischgebackener Vorstand des neuen Bundesverbandes der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände heute zu Ihnen sprechen kann und danke der Präsidentin des Deutschen Mieterbundes, Anke Fuchs und dem Bundesdirektor des Deutschen Mieterbundes, Franz-Georg Rips ganz herzlich für die Einladung.

Der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände vertritt die Interessen der Verbraucher gegenüber der nationalen, europäischen und internationalen Politik. In den letzten Wochen haben sich im neuen Bundesverband drei auf Bundesebene tätige Verbraucherorganisationen – die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, der Verbraucherschutzverein und die Stiftung Verbraucherinstitut – zusammengeschlossen. Zum Vorsitzenden des Verwaltungsrates des Bundesverbandes wurde von unseren Mitgliedern – es sind die 16 Verbraucherzentralen der Länder sowie 18 stärker sozial engagierte Verbände, wie z. B. der Deutsche Mieterbund, die Arbeiterwohlfahrt und das

Diakonische Werk - der Bundesdirektor des Deutschen Mieterbundes, Franz-Georg Rips gewählt. Diese Wahl ist Ausdruck der hohen Wertschätzung, die der Mieterbund-Direktor in Kreisen der Verbraucherorganisationen genießt. Sie ist aber auch Ausdruck der langen und engen **Verbundenheit der Mieterorganisationen mit der Arbeit der Verbraucherorganisationen.**

Die **Gründe für diese enge Verbundenheit** liegen in den gemeinsamen historischen Wurzeln, in gemeinsamen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen und Arbeitsweisen. Die Mieterorganisationen sind wie die Verbraucherorganisationen bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts als Selbsthilfeeinrichtungen entstanden. Beiden geht es um soziale Gerechtigkeit und um Chancengleichheit gegenüber wirtschaftlich starken Marktkräften. Beide sehen in der ortsnahen Bereitstellung von Rat und Hilfe für die Mieter und die Verbraucher das Rückgrat ihrer Tätigkeit.

**Motiv der Zusammenarbeit** ist die simple Erkenntnis: Gemeinsam sind wir stark. Dass es bei der Umsetzung dieser Erkenntnis in die praktische Arbeit noch viel Raum gibt für Verbesserungen, ist eine der Herausforderungen, die der Verbraucher-Bundesband in Zukunft zu bewältigen haben wird. Angesichts der eher zunehmenden Machtungleichgewichte zwischen Wirtschafts- und Verbraucherinteressen im Markgeschehen und im politischen Prozess, ist eine Bündelung der Kräfte notwendiger denn je. Mit der Entscheidung über die Fusion der Verbraucherorganisationen auf Bundesebene sowie der engen Einbindung des Deutschen Mieterbundes in die

Führungsstruktur des neuen Bundesverbandes sind die **Weichen für eine gute Zukunftsentwicklung gestellt.**

Und damit bin ich beim Thema. Die Veranstalter haben mich gebeten, einige Gedanken zur **Zukunft moderner Verbraucherpolitik** vorzutragen. Die Zukunft hat schon begonnen. Zukunft lässt sich nicht gestalten, ohne Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen. Ich will deshalb im folgenden zunächst einige Bemerkungen zum **aktuellen Stand** der Verbraucherpolitik machen. Danach werde ich auf die **Erfolge und Defizite der Verbraucherpolitik in der Vergangenheit** eingehen und schließlich die notwendigen **Veränderungen in der künftigen Verbraucherpolitik** skizzieren.

#### **Zur aktuellen Verbraucherpolitik**

Die Politik hat die Verbraucher entdeckt. Bewirkt hat dies die massive Absatzkrise auf den Fleischmärkten als Folge von Rinderwahnsinn und Maul- und Klauenseuche. Dies allein kann man dem „business-as-usual“ zuordnen. Verbraucherinteressen haben sich schon in früheren Zeiten nur mit Hilfe von Krisen gegen starke Wirtschaftsinteressen erfolgreich durchsetzen können. Lassen Sie mich dazu eine etwas makabre **Episode** aus der amerikanischen Verbrauchergeschichte berichten.

1906 wurde im amerikanischen Kongress der „Pure Food and Drug Act“ verabschiedet. Es war der vierte Versuch, nachdem drei Gesetzesinitiativen bereits 1890 und in den folgenden Jahren am Widerstand der fleischverarbeitenden Industrie und ihrer Lobby gescheitert waren. Mehrheitsbeschaffer war das Buch von **Upton Sinclair** „Der Dschungel“. Nach

dessen Erscheinen sank der Umsatz bei Fleisch- und Fleischprodukten in wenigen Tagen um die Hälfte. Das Buch prangerte die Zustände in der Chicagoer Fleischindustrie an. Wie es dort zuging, schildert Kuhlmann: „(Die Betriebe) waren reichhaltig mit Ratten bevölkert, die von den Arbeitern mit vergiftetem Brot bekämpft wurden. Brot und Ratten verschwanden nicht selten als pikante Fleischvergabe, hin und wieder diente auch ein Arbeiter unfreiwillig diesem Zweck“ (Kuhlmann, Eberhard: Verbraucherpolitik, München 1990, S. 23).

Auch die neue Verbraucherpolitik der Bundesregierung ist das Kind einer Krise, so dass die Frage berechtigt ist, ob mit dem Verschwinden der Krisensymptome – derzeit scheint der Rindfleischkonsum ja zu steigen - auch das Interesse der Politik am Verbraucherschutz wieder einschlafen wird. Einige Indizien sprechen dafür, dass dies nicht der Fall sein wird. Das erste Indiz ist die **Schaffung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft**. Bundeskanzler Schröder hat mit dieser Entscheidung einen Stein ins Wasser geworfen, der Wellen schlägt. Er gab der Verbraucherpolitik einen Namen und eine Adresse. Damit machte er die politische Verantwortung seiner Regierung für Fortschritte im Verbraucherschutz sichtbar und politisch „einklagbar“.

Das zweite Indiz sind hiermit verbundene **Veränderungen im parlamentarischen Raum und im Parteienwettbewerb**. Die Rolle der verbraucherpolitischen Sprecher der Fraktionen des Deutschen Bundestages wurde aufgewertet. In den Parteizentralen wird an Programmpapieren zum Verbraucherschutz gearbeitet. Der bevorstehende **Bundestagswahlkampf** wird ein übriges tun, um Verbraucherthemen auf der politischen

Tagesordnung zu halten. Noch steht der **Lackmustest** auf die Glaubwürdigkeit der Wende in der Verbraucherpolitik allerdings aus. Erst die Verhandlungen zum **Bundeshaushalt 2002** werden zeigen, ob die von Bundeskanzler Schröder angekündigte neue Priorität des Verbraucherschutzes sich auch in den materiellen Voraussetzungen für mehr Chancengleichheit der Vertretung von Verbraucherinteressen im politischen Prozess niederschlagen wird.

### **Erfolge und Defizite der bisherigen Verbraucherpolitik**

Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Wir stehen im **Verbraucherschutz nicht am Anfang**. In den vergangenen Jahrzehnten hat es eine Fülle von Einzelmaßnahmen gegeben, die zu einer Anhebung des Verbraucherschutz-niveaus beigetragen haben. Hierzu gehört nicht zuletzt die Einführung der Verbandsklage im Bereich der Werbung sowie des Gesetzes über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen.

Trotz dieser Erfolge litt die bisherige Verbraucherpolitik an einem massiven **Machtdefizit**. Es hatte seine Ursachen nicht zuletzt in der theoretischen Ableitung des Verbraucherschutzes von wettbewerbsorientierten Wirtschaftslehren sowie der Tatsache, dass Verbraucherpolitik als Teil der Wettbewerbsordnung politisch der Wirtschaftspolitik zugeordnet war.

In den 70er Jahren wies insbesondere die damalige Verbraucherpolitische Sprecherin der SPD-Bundestagsfraktion, Anke Martiny, auf dieses Defizit hin. Ihre Analyse ist aktueller denn je. So sei die Wirtschaftstheorie, an der sich weite Teile der Politik orientierten,

anbieterorientiert. Die an den Universitäten gelehrt Volkswirtschaftstheorie sei kapital- und unternehmerorientiert und die etablierte Gewerkschaftstheorie arbeitsplatz- und produktionsorientiert. Der **Verbraucherschutz laufe den Missständen hinterher und begreife sich als Reparaturwerkstatt**. Es sei in der sozialen Marktwirtschaft Aufgabe der Politik, für eine stärkere Berücksichtigung der Interessen des schwächeren Marktpartners zu sorgen. (vgl. Anke Martiny: Privater Konsum als öffentliche Aufgabe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/78, 17.6. 1978).

Die **70er Jahre** waren die **Glanzzeit der deutschen Verbraucherpolitik**. Ich denke, auch hier gibt es eine Parallele zur Mieterpolitik. 1975 erschien das erste und bisher letzte Verbraucherpolitische Programm einer Bundesregierung. Neue Akzente in der Verbraucherforschung sind mit Namen wie Gerhard Scherhorn verbunden. Es kam in dieser Zeit jedoch nicht zur eigenständigen Institutionalisierung eines Politikfeldes Verbraucherpolitik, so dass die **politische Konjunktur** für Verbraucherfragen **relativ rasch vorbei** war. Die Verbraucherfragen wurden im Bundeswirtschaftsministerium und im Bundestagsausschuss für Wirtschaftsfragen als Anhängsel der Wirtschaftspolitik behandelt. Sie waren damit programmatisch und in der politischen Sichtbarkeit und Verantwortung abhängig von den jeweils vorherrschenden wirtschaftspolitischen Paradigmen. Diese wurden in den 80er und 90er Jahren mehr denn je vom Wettbewerbsmodell dominiert. Erstaunlicherweise war die **Liberalisierung** der Strommärkte sowie öffentlicher Dienstleistungen wie Post, Bahn und Telekommunikation nicht etwa mit einer Renaissance der Verbraucherpolitik verbunden – unabhängige Verbraucherinformationen und der Schutz von Verbraucherinteressen sind in liberalisierten

Märkte besonders notwendig – die Arbeit der **unabhängigen Verbraucherorganisationen** wurde vielmehr selbst **Opfer der Liberalisierungseuphorie**. Es kam zu massiven Mittelkürzungen bei der staatlichen Unterstützung der Verbraucherorganisationen. Die Ausgleichsfunktion und Verantwortung der Politik für die Herstellung eines Gleichgewichts im Kräftespiel der gesellschaftlichen Interessen war zunehmend in Vergessenheit geraten. Die geradezu **naive Laisser-faire Haltung** des damals für Verbraucherfragen zuständigen Bundeswirtschaftsministers Müller wurde deutlich, als er im vergangenen Jahr die Mittelkürzungen bei der Stiftung Warentest mit dem Rat verteidigte, die Stiftung Warentest könne die Kürzungen ja durch die Aufnahme von Inseraten der Industrie in ihre Testzeitschriften kompensieren.

#### **Wie sollte die Zukunft moderner Verbraucherpolitik aussehen?**

Aus meiner Sicht stehen wir im Verbraucherschutz am **Beginn des Aufbaus eines eigenständigen Politikbereichs**. Die Situation ähnelt der des Umweltschutzes, der sich zu Beginn der 70er Jahren aus einem Anhängsel der Gesundheitspolitik und Hygiene zu einem eigenen Politikbereich entwickelte. Der Anfang ist mit der Schaffung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft gemacht. Ich werde zeigen, dass noch einige Maßnahmen nötig sind, um der neuen Verbraucherpolitik ein **solides institutionelles Gefüge** zu geben. Hinzukommen müssen eine eigenständige **theoretische Untermauerung und Programmatik** sowie ein „Set“ **verbraucherspezifischer Rechtsgrundlagen und Instrumente**.

**Zum institutionellen Gefüge:**

**Verbraucherpolitik ist eine Querschnittsaufgabe.** Sie umfasst wesentlich mehr als die derzeit im Vordergrund der politischen Diskussion stehende Lebensmittelsicherheit. Ich erinnere an den Bereich der Finanzdienstleistungen und die Probleme des „Grauen Kapitalmarktes“, an Einschnitte im sozialen Sicherungssystem wie die private Altersvorsorge, an Patientenrechte, an Unzulänglichkeiten der Pflegedienste, an die Entwicklungen im Bereich des elektronischen Handels, an Probleme des Reiserechts und die Stellung der Verbraucher gegenüber den Praktiken von Fluggesellschaften. Die Liste der Probleme ließe sich verlängern.

Das **Verbraucherschutzministerium** ist weit davon entfernt, seine Grundsatz- und Koordinierungsaufgaben bei Zuständigkeiten anderer Ressorts, die verbraucherrelevant sind, wirksam ausüben zu können. Es **muss** deshalb in Zukunft **mit besseren Einfluss- und Kontrollrechten sowie ausreichenden organisatorischen und personellen Kapazitäten ausgestattet werden.** Hierzu gehören Ergänzungen der Geschäftsordnung der Bundesregierung, wie die Einführung eines **suspensiven Vetorechts** des Verbraucherschutzministeriums analog zu den Rechten des Bundesfinanzministers in Finanzfragen, ein **Initiativrecht** der Verbraucherschutzministerin bei verbraucherrelevanten Angelegenheiten anderer Ressorts entsprechend der Regelung in Frauenfragen sowie die Verpflichtung aller Ressorts, die **Auswirkungen geplanter Gesetzentwürfe und Programme auf den Verbraucherschutz** in den Begründungen für das Kabinett und Parlament **darzustellen.**

Es gehören hierzu auch **Veränderungen in der Aufbauorganisation des Verbraucherministeriums** hinsichtlich der Grundsatzaufgaben sowie der fachlichen Begleitung von Programmen anderer Ressorts. Ohne die notwendigen Organisationseinheiten und personellen Ressourcen, um die Arbeit anderer Ressorts zu begleiten, wird es der Verbraucherschutzministerin schwerlich gelingen, einen vorsorgenden Verbraucherschutz durchzusetzen. Sie wird vielmehr in die missliche Lage kommen, für Fehlentwicklungen im Verbraucherschutz politisch verantwortlich gemacht zu werden, deren Programmentwicklung sie zu spät oder allenfalls marginal beeinflussen konnte.

Gestärkt werden muss auch die programmatische Kontroll- und Kritikfunktion des Parlaments. Wir brauchen einen **Bundestagsausschuss für Verbraucherfragen**, um für eine wirksame Vertretung von Verbraucherbelangen in der Gesetzgebungsarbeit des Deutschen Bundestages zu sorgen. 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 sich der Ausschuss mit der notwendigen Intensität und Beharrlichkeit der bunten Palette der sonstigen Verbraucherfragen und insbesondere der Entwicklung und Diskussion einer neuen Gesamtprogrammatisierung widmen wird.

Zu einem soliden institutionellen Gefüge gehören nicht zuletzt **starke Verbündete im gesellschaftlichen Raum**. Unser politisches System entwickelt sich immer mehr zu einer **Verhandlungsdemokratie** (Grimm). Die Politik sucht an „Runden Tischen“ mit den

gesellschaftlichen Kräften zu konsensfähigen Lösungen zu kommen. In Selbstverwaltungseinrichtungen wie denen zur technischen Normung, in Expertenkommissionen und in zahlreichen Gremien werden - nicht zuletzt auf der Ebene der Europäischen Union - die Weichen für unsere Zukunft gestellt. Die Verbrauchervertreter sind eingeladen, hieran mitzuwirken. Zugleich fehlen den Verbraucherorganisationen jedoch die finanziellen und personellen Voraussetzungen für eine annähernde Chancengleichheit der Interessenvertretung.

Das Einfluss- und Machtgefälle zeigt sich vor allem bei einem **Vergleich der für unabhängige Verbraucherberatung und Verbraucherinformation in Deutschland zur Verfügung stehenden Mittel mit denen für kommerzielle Werbung**. Das Budget der Verbraucherzentralen und der Bundesorganisationen für Verbraucherarbeit belief sich im Jahr 2000 auf etwa 200 Millionen DM. Etwa 50 Prozent hiervon sind Eigeneinnahmen, insbesondere sind dies Eigeneinnahmen der Stiftung Warentest aus dem Verkauf von Publikationen. Demgegenüber betragen 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.

#### **Zum Ausbau der theoretischen Grundlagen und der Programmatik**

In den kommenden Jahren wird die Verbraucherpolitik ihren theoretischen Überbau, ihr Zielsystem und ihr Leitbild überarbeiten müssen. Hierfür ist zum einen eine **Wiederbelebung der Verbraucherforschung** vonnöten. Angesichts entgrenzter Märkte,

globaler ökologischer Bedrohungen und der wachsenden Kluft zwischen Nord und Süd und zunehmender sozialer Ungerechtigkeit brauchen wir neue Ansätze, um die von der Angebotsseite ausgehende Eigendynamik marktgesteuerter Prozesse und technologischer Entwicklungen zu kontrollieren. Die Potentiale der Nachfrageseite des Marktes müssen analysiert und neu gestaltet werden. Wir müssen die eigenständige gesellschaftliche Verantwortung des Konsums und von Konsumenten im Sinne des Grundsatzes der Nachhaltigkeit in das Denkgebäude der Verbraucherpolitik aufnehmen. **Leitbild** der Verbraucheraufklärung und Verbraucherberatung und der Politik sollte **der ethisch verantwortlich handelnde Konsument** sein. Hierfür bedarf es auch einer Bildungsoffensive, die bereits im Vorschulalter beginnt.

**Eckpunkte einer modernen verbraucherpolitischen Programmatik** sind

- der **vorsorgende Verbraucherschutz**, der nicht nur eingetretene Schäden repariert.
- die Durchsetzung des **Verursacherprinzips**. Verursacher müssen die Kosten von Fehlentwicklungen tragen. Politik darf nicht in Kauf nehmen, dass Reparatur- und Risikokosten sozialisiert, während selbst Unrechtsgewinne privatisiert bleiben.
- ein Höchstmaß an **Transparenz** und der volle und ungehinderte Zugang der Verbraucher zu Informationen über den gesamten Produktzyklus –von der Herstellung bis zur Entsorgung,
- die gleichberechtigte Berücksichtigung von Wirtschafts- und Verbraucherinteressen im politischen Prozess und im Marktgeschehen.

## **Zu den Instrumenten moderner Verbraucherpolitik**

Lassen Sie mich abschließend zu den Instrumenten künftiger Verbraucherpolitik und zu den aktuellen Forderungen der Verbraucherorganisationen an die Politik kommen, mit denen diese abstrakten Programmsätze mit Leben erfüllt werden müssen.

Wir brauchen

- ein **Verbraucherschutzgesetz**, in dem die Schutzinteressen der Verbraucher, die Rechte und Rolle der Verbraucherinteressenvertretung sowie die Finanzierung ihrer Arbeit verbindlich geregelt werden,
- 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 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 Schadenersatzansprüchen** führen. Hierzu gehören eine Verringerung der „Hürde zum Recht“, in dem 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.

Lassen Sie mich **zum Schluss** kommen. Ich habe versucht, die Konturen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik zu umreißen. Vor uns liegt eine spannende Zeit. Der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände wird zusammen mit seinen Mitgliedsorganisationen dafür sorgen, dass die Lehren aus der BSE-Krise in Wirtschaft und Politik nicht in Vergessenheit geraten. Ich bin zuversichtlich, dass uns bei den unvermeidlichen Konflikten, die mit der Durchsetzung unserer Forderungen und Visionen verbunden sein werden, die Mieterbewegung und unser Verwaltungsratsvorsitzender, Franz-Georg Rips, unterstützen wird. Uns verbindet eine gemeinsame Grundüberzeugung: Werte wie soziale Gerechtigkeit und Solidarität mit den Schwachen in unserer Gesellschaft dürfen nicht der Globalisierung, dem Imperialismus rein ökonomischen Denkens und dem shareholder value geopfert werden. Ich finde, es lohnt sich, für diese Werte einzutreten und für ihre Erhaltung und Verteidigung zu kämpfen. Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.