



Verbraucherpolitik

Zur Aktualität

Die deutsche und europäische Verbraucherpolitik stand in den vergangenen Wochen und Monaten aufgrund des brisanten Themas BSE im Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit. Aber auch Themen wie Gen-Lebensmittel, Eurobargeldeinführung, E-Commerce oder riskante Finanzdienstleistungen sorgten in den letzten Jahren immer wieder dafür, dass verbraucherpolitische Fragen Anlass für verschiedene Diskussionen in Politik und Gesellschaft gaben.

Aus der Aufzählung der unterschiedlichen Themen ist bereits ersichtlich, dass Verbraucherbelange sehr breit gefächert und vielfältig sind. Sie betreffen zahlreiche Politikbereiche, was insbesondere auch anhand der Vielzahl der verbraucherbezogenen parlamentarischen Vorgänge deutlich wird, mit denen sich der Deutsche Bundestag allein in der laufenden Wahlperiode beschäftigte bzw. noch beschäftigt.

Als Handlungsfelder der Verbraucherpolitik werden insbesondere Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher sowie rechtlicher Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher (rechtlicher Verbraucherschutz), aber auch Verbraucherinformation, -beratung sowie Verbraucherbildung und verbraucherpolitische Interessenvertretung genannt.

Zum Begriff und zu (theoretischen) Ausgestaltungen

Die bestmögliche Versorgung der Verbraucher mit Gütern und Dienstleistungen ist letztlich das Ziel unserer Wirtschaftsordnung. Um dies zu gewährleisten, müssen die Produzenten, aber auch die den Verbrauchern gegenüber als Marktpartner auftretenden Händler miteinander im Wettbewerb stehen. Damit sie ihre Produkte auch absetzen können, kalkulieren Hersteller und Händler die zu erwartende Nachfrage mit ein. Rein theoretisch entscheiden daher letztlich die Verbraucher über Art und Umfang des verkaufsfähigen Angebots.

Aus dieser vereinfachten Betrachtung ergibt sich zwar, dass die Gesamtheit der Verbraucher eine relativ starke Stellung am Markt hat. Allerdings hat dies für den einzelnen Verbraucher keineswegs uneingeschränkte Gültigkeit. Denn um die ihm zugeordnete Rolle in der Marktwirtschaft zu spielen, müsste beispielsweise jeder Verbraucher einen umfassenden Marktüberblick haben, was aufgrund der Vielfalt des Angebots – nicht zuletzt aufgrund der schnellen technologischen Entwicklungen – kaum möglich ist. Daraus wird häufig die Notwendigkeit einer Verbraucherpolitik abgeleitet, wobei unter dem Begriff ‚Verbraucherpolitik‘ alle staatlichen oder staatlich geförderten Maßnahmen verstanden werden, die darauf abzielen, dem Verbraucherinteresse gegenüber den Anbietern zu einer angemessenen Durchsetzung zu verhelfen. In der Regel gilt der Begriff ‚Verbraucherpolitik‘ als Oberbegriff, der auch den rechtlichen Verbraucherschutz einschließt.

In der Frage, wie das Verbraucherinteresse geschützt bzw. wie eine Verbraucherpolitik ausgestaltet werden kann, gibt es unterschiedliche Vorstellungen (sog. verbraucherpolitische Konzeptionen). So hat beispielsweise der reine Wettbewerbsansatz die Politik in Deutschland besonders in den ersten Nachkriegsjahren beeinflusst. Diese Konzeption sieht die Wettbewerbspolitik als beste und ausreichende Verbraucherpolitik an, da von einer starken Stellung des Verbrauchers ausgegangen wird. Die seit Ende der 50er Jahre laut werdende Kritik an dieser Konzeption führte zu Ansätzen einer eigenständigen Verbraucherpolitik, die sich zunächst als notwendige Ergänzung der Wettbewerbspolitik verstehen. Während in den 70er Jahren auch Forderungen nach Mitwirkung der Verbraucher an den Produktionsentscheidungen erhoben wurden, entstanden in den 80er Jahren vor allem Ansätze, die auf die Leistungsfähigkeit des Marktes vertrauen und daher viele staatliche Eingriffe für überflüssig oder schädlich halten. Darüber hinaus wurden in jüngerer Zeit diverse wirtschaftswissenschaftliche Ansätze entwickelt, die wichtige Beiträge zur Fundierung

und verbesserten Ausgestaltung der Verbraucherpolitik leisten. Die kurzen Ausführungen machen bereits deutlich, dass das Spektrum der Konzeptionen sehr breit gefächert ist. Es handelt sich um ein Nebeneinander einer im Zeitablauf zunehmenden Anzahl verschiedener Ansichten, denen unterschiedliche praktische Relevanz zugesprochen wird.

Zur Organisation der Verbraucherpolitik in Deutschland

Träger der Verbraucherpolitik sind neben den staatlichen Stellen des Bundes und der Länder vor allem auch die verschiedenen Verbraucherorganisationen, die weitestgehend vom Staat finanziert werden. Zur Stärkung der Verbraucherlobby haben einige dieser Organisationen am 1.11.2000 den „Verbraucherzentrale Bundesverband“ e.V. gegründet.

In Bezug auf die Bundesebene ist anzumerken, dass bis Anfang 2001 innerhalb der Bundesregierung keinem Ressort die Sachkompetenz für Verbraucherpolitik besonders zugewiesen war, vielmehr behandelten grundsätzlich alle Ressorts im Rahmen ihrer allgemeinen Sachkompetenzen auch die verbraucherpolitischen Belange. Mit Organisationserlass vom 22. Januar 2001 ordnete der Bundeskanzler mit sofortiger Wirkung an, dass das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu einem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft umgebildet wird.

Zur Entwicklung des Verbraucherschutzrechts auf europäischer Ebene

Nach dem Aufkommen des Verbraucherschutzgedankens Ende der 50er Jahre dauerte es noch eine ganze Weile, bis die Diskussion darüber zu einer offiziellen Formulierung konkreter Rechte auf europäischer Ebene führte. In den Römischen Verträgen war der Verbraucherschutz kein Thema. Erstmals wurden 1975 vom Rat Verbraucherrechte proklamiert [Recht auf Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Verbraucher, Recht auf Schutz der wirtschaftlichen Interessen, Schadensersatz bei fehlerhaften Produkten und Dienstleistungen, Recht auf Unterrichtung und Aufklärung sowie Mitwirkung von Verbraucherverbänden an Gesetzesvorhaben (wobei diese Rechte teilweise lange Zeit nicht verwirklicht werden konnten)]. 1982 brachte das 2. Verbraucherschutzprogramm eine Verbesserung der Warenkennzeichnung.

Seit dem Maastrichter Vertrag ist der Verbraucherschutz im EGV verankert. Dort war - noch recht zurückhaltend formuliert - von den Mitgliedstaaten „ein Beitrag zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus“ gefordert worden (Art. 129a). Darüber hinausgehende Maßnahmen konnten von den Mitgliedstaaten getroffen werden, wenn sie sonst mit dem Vertrag übereinstimmten.

Zu einer eigenständigen Gemeinschaftspolitik machte den Verbraucherschutz erst der Amsterdamer Vertrag. Nunmehr spricht auch der EG-Vertrag von Verbraucherrechten (Art. 153: Recht auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen). Nach der immer noch enthaltenen sog. Minimalklausel sind strengere einzelstaatliche Schutzmaßnahmen möglich. Inzwischen ist der Verbraucherschutz sowohl bei rechtssetzender als auch bei anderer EG-Tätigkeit und der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, so dass ein Konfliktfall im Wege eines Ausgleichs zwischen den betroffenen politischen Zielsetzungen gelöst werden muss. Die Gemeinschaft überwacht die Politik der Mitgliedstaaten und kann hierzu sogar Richtlinien erlassen. Während der europäische Verbraucherschutz oft als Motor der Rechtsangleichung bezeichnet wurde, schreibt man der Richtlinienkonzeption der Union jedoch häufig den Charakter eines „Flickwerks“ zu und fordert ein strukturell abgestimmteres Gesamtkonzept.

Zur Umsetzung der Gemeinschaftspolitik in deutsches Recht

Diese Kritik trifft zum Teil auch die Umsetzung der Gemeinschaftspolitik in deutsches Recht. Deutschland habe den Verbraucherschutz weitgehend verstreut normiert (d.h. außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuchs in Nebengesetzen); dies sei verbraucherunfreundlich. In Österreich oder in den Niederlanden sei dies besser gelöst worden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Bundeskabinett am 9. Mai d.J. einen Gesetzentwurf zur Modernisierung des Schuldrechts beschlossen hat, um mehr Klarheit für die Rechtsanwender in Deutschland zu schaffen. Insbesondere sollen mit dem Entwurf die bislang verstreuten Verbraucherschutzgesetze – wie das Haustürwiderrufsgesetz oder das Gesetz über Allgemeine Geschäftsbedingungen – in das Bürgerliche Gesetzbuch integriert werden.

Ein **umfassendes Literaturverzeichnis** ist enthalten in:

Verbraucherpolitik in Deutschland und Europa, gepr. Rechtskandidat Leptien/ORR'n Ermtraud, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages - WF V G – 11/01 -.

Bearbeiter: gepr. Rechtskandidat Christoph Leptien/ORR'n Katharina Ermtraud, Fachbereich V, Wirtschaft und Technologie, Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Tourismus, Angelegenheiten der neuen Länder