



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

Diskussionspapier

Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft

- 1. Hintergrund**
- 2. Was der Staat bereits regelt und die Unternehmen schon heute tun**
- 3. So nutzt der Wettbewerb dem Verbraucher**
- 4. Kosten eines übermäßig repressiven Verbraucherschutzes**
- 5. Fazit: Weg in die Verbotsgesellschaft verlassen**
- 6. Links und Ansprechpartner**

Executive Summary

Die Verbraucher sind Mittel- und Zielpunkt unternehmerischen Handelns. Der Wettbewerb treibt die Unternehmen an, ihre Produkte und Dienstleistungen kontinuierlich im Sinne des Verbrauchers zu verbessern. Im zunehmenden Maße nimmt sich auch die Politik dem Thema Verbraucherpolitik an.

Aus ordnungspolitischer Sicht kann staatliches Eingreifen in das Marktgeschehen beim Vorliegen von Marktunvollkommenheiten begründet werden, wenn die Selbstheilungsmechanismen des Marktes nicht greifen und auf die Verhältnismäßigkeit beim Eingriff in den Marktprozess geachtet werden. Verbraucherpolitik kann als integraler Bestandteil der Marktwirtschaft:

- 1.) für einen funktionierenden Wettbewerb sorgen und die Verbraucher vor wirtschaftlicher Benachteiligung schützen;
- 2.) zu Gesundheitsschutz und Sicherheit der Verbraucher beitragen;
- 3.) Informationsbereitstellung, Markttransparenz und Verbraucherbildung fördern.

In allen drei Bereichen gibt es bereits umfangreiche gesetzliche Regelungen. Aber auch die Unternehmen nehmen ihre Verantwortung wahr. Freiwillige Standards, Gütesiegel und Selbstverpflichtungen finden weite Verbreitungen und werden immer wichtiger.

Die Politik des BDI zielt auf einen Ausgleich zwischen sachlich gebotener Reglementierung und der Verantwortung der Unternehmen für sichere und qualitativ hochwertige Güter. Der BDI spricht sich für eine Verbraucherpolitik aus, die den Wettbewerb um die besten Produkte sichert, die freie Kaufentscheidung der Verbraucher und die Produktvielfalt fördert und die Attraktivität Deutschlands im globalen Standortwettbewerb nicht gefährdet.

Wirtschaft und Verbraucher haben ein gemeinsames Interesse an guten und sicheren Produkten, an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland und an einem nachhaltigen Umgang mit knappen Ressourcen. Der Wettbewerb gewährleistet die Ausrichtung der am Markt verfügbaren Produkte an die Wünsche und Bedürfnisse der Verbraucher hinsichtlich Qualität, Ausstattungsmerkmale, Nachhaltigkeit, Transparenz und Preis. Es kommt darauf an, dem Wettbewerb Raum zu geben, seine Kraft im Dienste des Verbrauchers zu entfalten.

1. Hintergrund

Die Verbraucherpolitik hat in den vergangenen Jahren rasant an politischer Dynamik gewonnen. Dies gilt sowohl für die Intensität ihrer politischen Wahrnehmung als auch für die Breite ihres Themenspektrums. Am Querschnittsthema Verbraucherpolitik lassen sich viele Fragen diskutieren, die für die Entwicklung Deutschlands von fundamentaler Bedeutung sind: Welche Aufgaben sollte der Staat übernehmen? Wie viel Freiheit und Verantwortung wird dem Einzelnen überlassen? Wie sind die Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns auszugestalten? Wie nehmen Unternehmen ihre Verantwortung wahr?

Das vorliegende Diskussionspapier zeigt aktuelle Entwicklungen in der Verbraucherpolitik auf und ordnet diese in einen ordnungspolitischen Kontext ein. Anhand von Praxisbeispielen werden Grenzen staatlichen Handelns aufgezeigt und die Frage nach der Verantwortung der Unternehmen gestellt. Es werden Ideen für eine freiheitliche Verbraucherpolitik skizziert, die den Verbraucher im Fokus hat und die mit den wirtschaftspolitischen Herausforderungen unserer Zeit vereinbar ist.

Dazu wird zunächst das verbraucherpolitische Leitbild des BDI dargelegt und darauf aufbauend gefragt, wann staatliche Eingriffe in Verbrauchermärkte sinnvoll sind. Im 2. Kapitel wird beschrieben, was die Unternehmen bereits heute zum Schutz der Verbraucher tun und welche gesetzlichen Regelungen sie dabei zu beachten haben. In Kapitel 3 und 4 wird anhand von Beispielen gezeigt, wie der Wettbewerb den Verbrauchern nützt und eine übermäßig repressive Verbraucherpolitik Kosten verursacht. Das Papier schließt mit Forderungen, die sich aus diesen Ausführungen ableiten lassen.

Verbraucherpolitisches Leitbild

Gute Politik braucht ein klares Leitbild. Eine freiheitliche Verbraucherpolitik, wie der BDI sie vertritt, beruht auf dem Leitgedanken des **souveränen und mündigen Konsumenten**. Diese können Entscheidungen eigenverantwortlich treffen, insofern sie genügend Spielraum zu eigenverantwortlichem Handeln haben. Weder der Staat noch eine andere Stelle verfügt über das nötige Wissen und die nötige Legitimation, um Entscheidungen der Bürger als falsch bezeichnen zu können. Mit dem Leitbild des mündigen Verbrauchers einher geht ein Menschenbild, nach dem jeder Einzelne mit individuellen Präferenzen und Wünschen ausgestattet ist, die sich nicht ohne weiteres zu einem Kollektiv vereinen lassen. Verbraucher unterscheiden sich etwa hinsichtlich ihres Informationsbedürfnisses, ihrer Qualitätsansprüche und ihrer Risikoneigung. Sie müssen daher selbst entscheiden können, was ihnen bestimmte Produkte und deren Qualitäts- und Risikomerkmale wert sind.

Menschen lassen sich aber nicht nur auf ihre Rolle als Verbraucher reduzieren, in der sie von niedrigen Marktpreisen, qualitativ hochwertigen Produkten, einer großen Produktvielfalt sowie von Innovationen und technischem Fortschritt profitieren. Zur gleichen Zeit ist jeder Bürger auch Steuerzahler und in vielen Fällen auch Arbeitnehmer. Daher darf die Politik im Allgemeinen und die Verbraucherpolitik im Speziellen nicht unabhängig von wirtschaftspolitischen Zielsetzungen wie dem Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen gesehen werden.

Zum verbraucherpolitischen Leitbild des BDI gehört das Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft und zum **Wettbewerb**. Erst durch den Markt bekommt jeder Verbraucher die Möglichkeit, seinen individuellen Präferenzen wirkungsvoll Ausdruck zu verleihen. Die Anbieter wie-

derum werden vom Wettbewerb dazu angehalten, ihre Forschungsaktivitäten, ihre Produktentwicklung und ihre Preisgestaltung an den durch die Kaufentscheidungen offenbarten Präferenzen der Verbraucher auszurichten. Durch die Verfolgung ihrer jeweiligen Einzelinteressen setzen die einzelnen Anbieter und Verbraucher unbewusst diejenigen Kräfte in Bewegung, die für Fortschritt und Innovationen entscheidend sind. Auch bei der Beschaffung von Informationen sorgt der Wettbewerb dafür, dass die Transparenz, der Umfang und die Ausgestaltung der Informationen den Bedürfnissen der Verbraucher entsprechen.

Eine dezentral organisierte Informationserzeugung und Verwertung über den Markt ist unter Effizienzgesichtspunkten der Lenkung unternehmerischer Aktivitäten durch bürokratische Instanzen überlegen. Ziel einer freiheitlichen Verbraucherpolitik sollte daher nicht die Lenkung von Marktergebnissen, sondern die Korrektur von Marktunvollkommenheiten und die Steigerung der Markteffizienz sein. Kein Marktdefizit liegt bei freien und bewussten Kaufentscheidungen in Wettbewerbsmärkten vor.

Funktionen und Grenzen staatlichen Handelns

Aus dem beschriebenen Leitbild lässt sich die Notwendigkeit einer Verbraucherpolitik ableiten, die als integraler Bestandteil der Marktwirtschaft die Rahmenbedingungen für einen **funktionierenden Wettbewerb** gewährleistet und durch den Schutz von sicherheitsbezogenen, gesundheitlichen und wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher Marktdefizite verringert. Eine auf die Funktionsfähigkeit der Märkte ausgerichtete Verbraucherpolitik kann für beide Marktseiten vorteilhaft sein. Anbieter und Verbraucher profitieren davon, dass der Wettbewerb die Unternehmen zwingt, ihre Produkte und Dienstleistungen ständig zu überprüfen und an die Präferenzen der Verbraucher anzupassen.

Funktionieren die Marktprozesse, gibt es im Interesse der Verbraucher bei der weitaus überwiegenden Zahl der Transaktionen zunächst keine Notwendigkeit staatlichen Eingreifens. Keine Probleme gibt es in der Regel bei gesundheitlich unbedenklichen Erfahrungsgütern bzw. Wiederholungskäufen. Verbrauchermärkte, auf denen täglich millionenfach Transaktionen getätigt werden, generieren die zum Schutz der Verbraucher notwendigen Informationen – übrigens zwangsläufig auch durch die Enttäuschung einiger Verbraucher. Ein zentralistisches System könnte nicht annähernd diese Menge an Informationen liefern und verarbeiten, wie dies der Markt kann. Greift der Staat unverhältnismäßig in den Marktprozess ein, indem er etwa durch Werbeverbote die Kommunikationsmöglichkeiten beschränkt oder bestimmte Formen der Information zwingend vorschreibt, beschneidet er die informationsgenerierende und damit Verbraucherschützende Funktion des Marktes.

Bei einigen ausgewählten Gütern stößt die wohltuende Wirkung des Wettbewerbs allerdings regelmäßig an seine Grenzen. Dies ist etwa bei Gütern der Fall, deren Konsum potentielle Gefahren mit sich bringt. Funktionsdefizite des Wettbewerbs treten zudem bei Gütern auf, über die Informationen nur mit relativ zum Kaufpreis hohen Kosten zu erlangen sind.

Exkurs: Relevante Marktunvollkommenheiten

1.) Das Lemon-Problem und eine ungleiche Informationsverteilung

Ein klassische Marktunvollkommenheit ist das „Lemon-Problem“. In Amerika wird mit Lemon neben einer Zitrone zugleich ein Gebrauchtwagen mit Defekten bezeichnet. George Akerlof, der für seine Arbeiten auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes im Jahr 2001 mit dem Nobel-

Preis ausgezeichnet wurde, hat an dem Beispiel des Gebrauchtwagenmarktes auf Phänomene wie Moral Hazard und Adverse Selektion aufmerksam gemacht. Das Grundproblem sind asymmetrische Informationen: Während der Anbieter die Qualität seines Produktes kennt, ist diese dem Verbraucher nicht immer bekannt. Der Markt für qualitativ hochwertige Produkte kann infolge der ungleichen Informationsverteilung zusammenbrechen, wenn für den Verbraucher keine Möglichkeiten bestehen, sich die Informationen zu beschaffen bzw. wenn die Anbieter hochwertiger Produkte dies nicht glaubhaft signalisieren können. Akerlof liefert damit erstmals eine allokative Begründung für einen staatlichen Verbraucherschutz. In einigen Fällen verfügen die Nachfrager über Informationen, die den Anbietern nicht zugänglich sind. Dies ist besonders auf Versicherungsmärkten und in Hinblick auf Gewährleistungsansprüche relevant.

2.) Wirtschaftliche Benachteiligung einer Vertragspartei und ungleiche Machtverteilung

Eng verbunden mit dem ersten Marktdefizit - dem Lemon-Problem - sind solche Marktunvollkommenheiten, die aus einem Ungleichgewicht der Anbieterposition im Vergleich zur Position der Nachfrager resultiert. Dabei geht es weniger um eine ungleiche Informationsverteilung als um eine ungleiche Machtverteilung. Eine überlegene Machtposition können Anbieter etwa dann erlangen, wenn Sie als Monopolisten eine Preissetzungsmacht haben und diese gegen das Interesse der Verbraucher ausnützen. Nachfrager können unter Umständen in eine unterlegene Position gelangen, wenn Sie sich etwa aufgrund von psychologischen Verhaltensmustern systematisch entgegen ihren Interessen verhalten. Eine ungleiche Machtverteilung kann sich schließlich aufgrund von Wechselkosten begründen, die den Konsumenten an einen Anbieter binden.

3.) Gefährdungen für die Gesundheit und die Sicherheit der Verbraucher

Bei Gütern, bei deren Konsum nicht erkennbare und schwerwiegende Schäden nur sehr selten auftreten, hilft auch nicht die Möglichkeit, im Vorfeld Erfahrungen zu sammeln. Der Staat ist hier gefordert, vermeidbare Risiken zu identifizieren und einzuschränken. Sämtliche denkbare Risiken auszuschließen ist allerdings weder möglich noch wünschenswert, da dies den weitgehenden Verzicht auf Innovationen, Wachstum und Beschäftigung bedeuten würde.

Der Markt hat endogen zur Behebung der Marktdefizite **Selbsthilfemechanismen** herausgebildet, die erheblich zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs beitragen. Privatwirtschaftliche Gütesiegel, Selbstbindungen, Zertifikate, optionale Standardverträge und Garantiegewährungen können in vielen Fällen informationsbedingte Marktdefizite lösen und Gesundheitsrisiken einschränken. Zu den Selbsthilfemechanismen des Marktes gehört auch die Werbung, insbesondere wenn sie vergleichend ist. Da sich Konkurrenten gegenseitig überwachen, ist jede vergleichende Werbung gezwungen, wahr und informativ zu sein. Die Werbung bietet den Produzenten die Möglichkeit, auf positive Eigenschaften (etwa auf die Nachhaltigkeit, einen besonderen Gesundheitsnutzen oder die hohe Qualität) ihrer Produkte hinzuweisen. Entfällt diese Möglichkeit, entfällt oftmals auch der Anreiz für die Unternehmen, in die Entwicklung und Produktion von hochwertigen Produkten zu investieren, da deren Mehrwert nicht wirksam beworben werden kann.

Auch der **Staat** versucht, die genannten Marktunvollkommenheiten durch die Anwendung verschiedenster Instrumente in den Griff zu bekommen. Das schärfste Instrument sind Ge- und Verbote für bestimmte Produkte, Stoffe, Verfahren oder Dienstleistungen. Der Staat kann aber auch durch fiskalische Instrumente versuchen, das Verbraucherverhalten zu beeinflussen, beispielsweise durch Steuern oder Abgaben auf bestimmte Tätigkeiten. Zudem werden staat-

liche Informationsinstrumente, etwa Siegel, aber auch Informationskampagnen, eingesetzt. Schließlich beeinflusst staatliche Verbraucherpolitik das Marktgeschehen durch die Veränderung der Funktionsbedingungen des Marktes. Die tatsächliche Ausgestaltung der Instrumente staatlicher Verbraucherpolitik wird in Kapitel 2 näher beschrieben.

Im richtigen Maße eingesetzt können sich verbraucherpolitische Instrumente des Staates und die Selbstheilungskräfte des Marktes im Interesse der Verbraucher ergänzen. So hängt die Wirksamkeit von freiwilligen Selbstbindungen auch von der Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ab. Verbraucher sowie potentielle Wettbewerber können ihre Kontrollfunktion nicht wahrnehmen, wenn sie keine Auswahlmöglichkeiten haben bzw. wenn hohe Barrieren den Markteintritt verhindern. Ohne eine wirksame Aufsicht können Selbsthilfemechanismen des Marktes wie etwa Zertifikate zur Einschränkung des Wettbewerbs – etwa durch Marktab-schottung oder –aufteilung – beitragen.

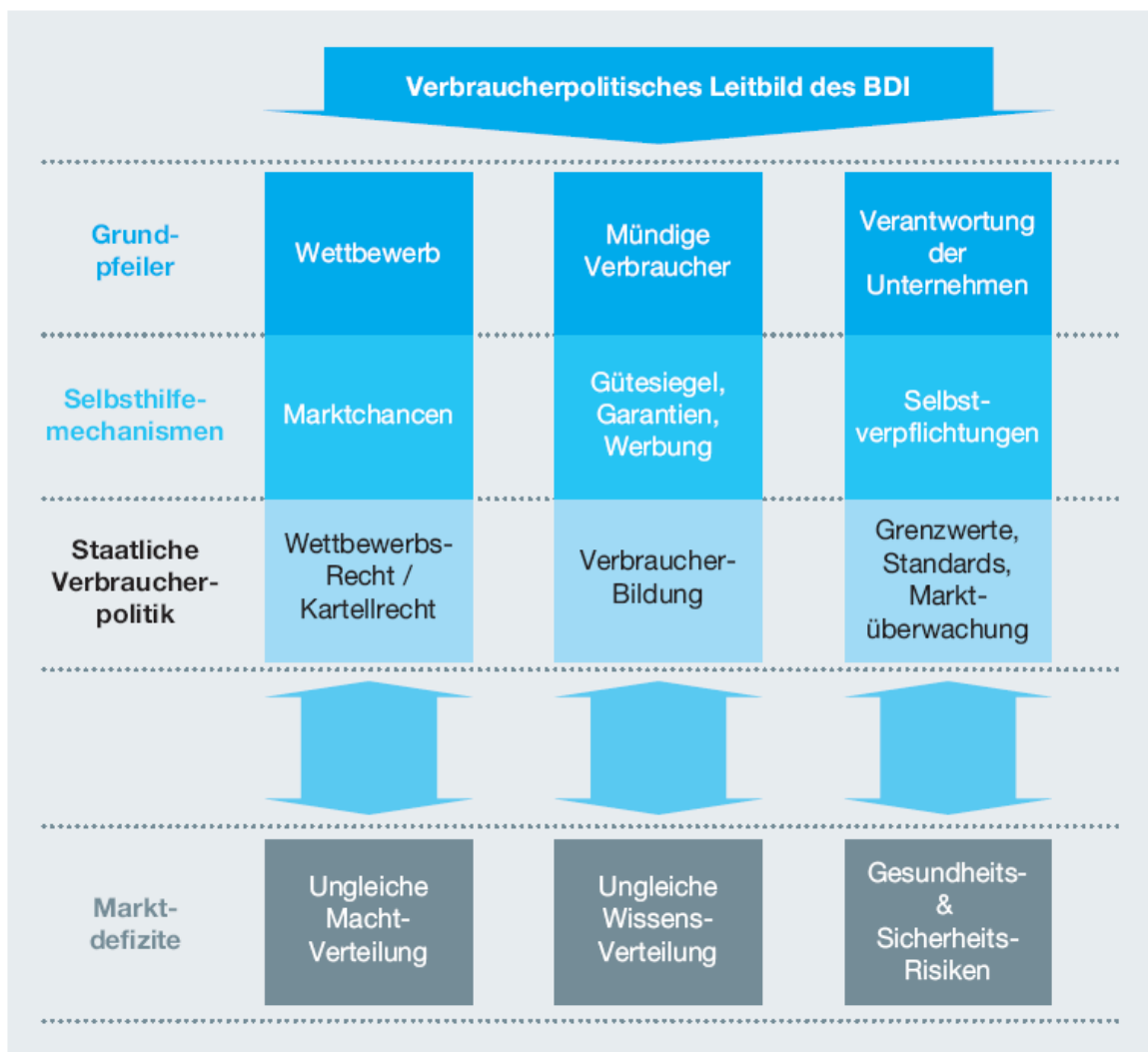
Neben der Wettbewerbsaufsicht können institutionelle Regelungen zur Reduzierung der Komplexität vertraglicher Beziehungen, zur Senkung der Transaktionskosten und zur wirksamen Sanktionierung von Regelabweichungen beitragen. Eine kluge Verbraucherpolitik kann darüber hinaus einen Beitrag zur Sicherung von verlässlichen Mindestinformationsstandards und zur Förderung einer für die Sicherung der individuellen Selbstbestimmung grundlegenden **Verbraucherbildung** leisten. Beispielsweise ist es im Sinne präventiver Gesundheitsvorsorge sinnvoll, über die Gesundheitsrisiken bestimmter Verhaltensweisen aufzuklären und in Schulen Kinder und Jugendliche in ihrer Kompetenz und in ihrer Entscheidungsfähigkeit zugunsten eines gesunden Lebensstils mit geeigneten Ernährungs- und Bewegungsgewohnheiten zu stärken. Durch die Vermittlung von ökonomischer Bildung kann die Grundlage dafür gelegt werden, dass Konsumenten die Rolle des mündigen Verbrauchers besser ausfüllen und in einem globalen Markt bewussten Einfluss auf den Umgang mit knappen Ressourcen nehmen können. Eine Grenze bei der Vermittlung von Informationen muss jedoch da gezogen werden, wo die Informationspolitik darauf zielt, bestimmte legal vermarktete Produkte zu diskriminieren.

Von verschiedener Seite wird beispielsweise versucht, bestimmte Lebensmittel in der öffentlichen Darstellung zu diskriminieren. Dabei gibt es keine „guten“ und „schlechten“ Lebensmittel. Es gibt nur eine „gute“ und „schlechte“ Ernährung im Rahmen des Lebensstils, für den jeder Einzelne verantwortlich ist. In einer guten und damit ausgewogenen Ernährung haben alle Lebensmittel – im richtigen Maß verzehrt – ihren Platz. Im Wettbewerb sind viele Lebensmittel erfolgreich, die sich an Verbraucher mit spezifischen Ernährungsbedürfnissen und –gewohnheiten richten, und das ist auch gut so. Die Verbraucher erkennen durchaus die Verantwortung für den eigenen Lebensstil an. In einer Umfrage der TNS Forschung vom Mai 2007 sehen 70 % der Befragten die Übergewichtigen selbst in der Verantwortung beim Kampf gegen Fettleibigkeit. Nur 14 % bzw. 12 % sehen die Hauptverantwortung beim Staat oder bei der Industrie.

Das Vorliegen von Marktdefiziten kann allerdings nicht beliebig als Begründung für eine staatliche Verbraucherpolitik herangezogen werden. Denn genauso wie die Wirksamkeit der Selbsthilfemechanismen des Marktes abnehmen, wenn sanktionsbewährte Regelsysteme und eine wirksame Wettbewerbskontrolle fehlen, kann unverhältnismäßiges staatliches Eingreifen die Funktionsfähigkeit der Märkte beeinträchtigen. Eine übermäßig repressive Verbraucherpolitik stört die zuverlässige Feinsteuerung des Marktes und setzt falsche Anreize, die eigenverantwortliches Handeln auf beiden Marktseiten nicht befördern.

Das verbraucherpolitische Leitbild des BDI ist in nachfolgender Abbildung zusammengefasst. Es beruht auf **drei Grundpfeilern**: Dem Wettbewerb, den mündigen Verbrauchern und der Eigenverantwortung der Unternehmen. Diese Grundpfeiler werden von den Selbsthilfemechanismen des Marktes und von einer staatlichen Verbraucherpolitik unterstützt, die sich auf die eng abgegrenzten Fälle beschränkt, in denen bei nachgewiesenen Marktunvollkommenheiten die Selbsthilfemechanismen des Marktes nicht greifen. Den drei für die Verbraucherpolitik als relevant identifizierten Marktdefiziten wird auf bestmögliche Weise begegnet, wenn ein funktionierender Wettbewerb sichergestellt wird und die Verbraucher und Anbieter ihrer Eigenverantwortung gerecht werden können.

Grundpfeiler des verbraucherpolitischen Leitbilds des BDI



Aktuelle verbraucherpolitische Diskussion

In der öffentlichen Diskussion kommt das dargestellte Leitbild oft zu kurz. Statt um die Ausgestaltung der Instrumente einer freiheitlichen Verbraucherpolitik zu ringen geht es zu oft um die gezielte Steuerung des Konsums durch Verbote, Regulierungen oder fiskalische Maßnahmen. Den Selbsthilfemechanismen des Marktes wird häufig nicht die nötige Zeit einge-

räumt, um ihre Vorteilhaftigkeit im Vergleich zu dirigistischen Maßnahmen belegen zu können.

Dass eine sachlich fundierte, ordnungspolitisch begründbare Auseinandersetzung häufig der Darstellung populärer emotionaler Schlagworte weicht, hat strukturelle, aufmerksamkeitsökonomische Ursachen. Die Vorzüge des Wettbewerbs, die sich etwa in Form von niedrigeren Preisen, einer reichen Produktvielfalt und wirtschaftlichem Aufschwung äußern, lassen sich nicht in dem Maße öffentlichkeitswirksam festmachen, wie dies bei den - wirklichen oder vermeintlichen - Vorzügen von reglementierenden Eingriffen der Fall ist. Denn die wettbewerblichen Wirkmechanismen sind eher langfristig ausgerichtet und zudem von abstrakter Natur, während sich die Politik die Folgen einer ad hoc praktizierten Interventionspolitik unmittelbarer zurechnen kann.

Die Liste der derzeit diskutierten **Verbote** ist lang: Stand-by-Schaltungen, Glühbirnen, Billigflüge, englische Kennzeichnungen, Computerspiele, Tempolimits, Cold Calling, Alkoholwerbung, Haushaltsgeräte mit im Vergleich zu den Top-Runnern höherem Energieverbrauch, SMS-Nutzung an Schulen, Online-Wetten – fast kein Bereich wird von der Verbotsdiskussion ausgenommen. Dazu kommt die vielfältige Beeinflussung des Verbrauchers durch Lenkungssteuern oder staatliche Informationskampagnen. Doch den Verbraucher schützt man nicht, in dem man alles verbietet, was politisch nicht opportun ist. Verbote werden der Komplexität der verschiedenen Problemstellungen oft nicht gerecht und sind kein Patentrezept gegen Fehler, die in einer freiheitlichen Gesellschaft begangen werden können.

Es geht um die richtige Balance zwischen den Informationsinteressen der Verbraucher und legitimen Schutzinteressen der Wirtschaft. Das zeigt sich an den Diskussionen über das Verbraucherinformationsgesetz, die Health-Claims Verordnung, die geplante „Made-In“-Verordnung und die Kennzeichnung „Gentechnikfreier“ Lebensmittel:

*Durch die Ausweitung der Informationsrechte der Verbraucher im Zuge des **Verbraucherinformationsgesetzes** besteht die Gefahr, dass Verbraucher durch Fehlinterpretationen der von den Behörden ohne sachgerechte Erläuterungen veröffentlichten Informationen verunsichert werden und Unternehmen unübersehbare wirtschaftliche Konsequenzen befürchten müssen.*

*Nach der seit Juli 2007 in Kraft getretenen EU- **Health-Claims-Verordnung** müssen Nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben wie „fettarm“ oder „ballaststoffreich“ spezifische Verwendungsbedingungen erfüllen. Verboten sind alle Angaben, die nicht ausdrücklich erlaubt sind. Dies kann zur Belastung insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen werden, da diese Produktinnovationen mit Gesundheitsnutzen erst nach Durchlaufen aufwendiger europäischer Zulassungsverfahren kommunizieren können.*

*Nach der von der EU-Kommission vorgeschlagenen „**Made-In**“-**Verordnung** sollen etwa Textilhersteller zur Angabe des Ursprungslandes ihrer Produkte verpflichtet werden. Der Verordnungsvorschlag stellt eine Bürokratie verursachende, protektionistische Maßnahme dar, ohne dass der Informationsnutzen für die Verbraucher zu erkennen ist. Im Ergebnis dürfte die EU-Verordnung dazu führen, dass das strenge deutsche Kennzeichnungsrecht nach dem UWG für „Made in Germany“ verwässert wird und die Gefahr der Irreführung der Verbraucher steigt.*

*Ein nicht hinnehmbarer Eingriff in den Informationsnutzen der Verbraucher stellt hingegen die von der Bundesregierung beabsichtigte Aufweichung der „ohne **Gentechnik**“-Kennzeichnung dar. Ist eine entsprechende Werbung selbst dann möglich, wenn bei tierischen*

Produkten gentechnisch hergestellte Enzyme eingesetzt wurden, können Verbraucher nicht mehr auf den Wahrheitsgehalt der Kennzeichnung vertrauen.

Insgesamt wird in der aktuellen verbraucherpolitischen Diskussion zu selten auf die gemeinsamen Interessen der Industrie und der Verbraucher an guten und sicheren Produkten, an der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland, an einem nachhaltigen Umgang mit knappen Ressourcen und an zufriedenen Kunden aufmerksam gemacht. Vielmehr wird zu oft ein Gegensatz zwischen den Verbraucherinteressen und den Interessen der Wirtschaft aufgebaut und verkannt, dass es einer Gesellschaft nur mit einer florierenden und nicht überregulierten Wirtschaft gut gehen kann.

2. Was der Staat bereits regelt und die Unternehmen schon heute tun

Um die aktuellen verbraucherpolitischen Diskussionen auf eine sachliche Grundlage stellen zu können, ist zunächst zu analysieren, welche Regulierungen und welche Selbsthilfemechanismen es auf nationaler und europäischer Ebene bereits gibt, um Marktunvollkommenheiten zu begegnen.

...gegen die wirtschaftliche Benachteiligung einer Vertragspartei

Es gehört unzweifelhaft zu den Aufgaben des Staates, im Rahmen einer freiheitlichen Verbraucherpolitik für einen tragfähigen und fairen Wettbewerb zu sorgen. Dazu gehört, dass klare und sinnvolle Standards für ein lauterer Geschäftsgebaren definiert werden und dass Wettbewerber die Möglichkeit haben, deren Einhaltung effektiv durchzusetzen. Das deutsche Wettbewerbsrecht, welches in Europa als besonders streng gilt, wird diesen Anforderungen überwiegend gerecht.

Zu den wichtigsten Fundamenten einer den Wettbewerb ermöglichenden Wirtschaftsordnung gehört die Freiheit, Verträge abschließen und Inhalte frei festlegen zu können. Um für einen angemessenen Interessenausgleich in Vertragsverhältnissen zu sorgen, darf bei der Vertragsgestaltung schon nach dem 1900 in Kraft getretenen BGB nicht gegen die guten Sitten, gesetzliche Verbote sowie Treu und Glauben verstoßen werden. Diese die Schranken der Vertragsfreiheit markierenden Begriffe haben Gesetzgebung und Rechtsprechung über die Jahrzehnte konkretisiert. Auch Regelungen zu Leistungsstörungen, etwa die gesetzliche Gewährleistung, sind in Deutschland lange bekannt.

Zunehmend sind aber in den letzten Jahrzehnten Zusatzgesetze mit zwingenden Vorschriften erlassen worden. Teils handelt es sich um allgemeine Gesetze, wie Regelungen des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, die Informationspflichtenverordnung und die Regelungen zu Widerrufsrechten, teils um Vorschriften für besondere Sektoren, wie dem Reisevertragsrecht, dem Verbrauchsgüterkauf, dem Verbraucherkredit, dem Mietrecht, dem Ratenkauf, dem Teilzeit-Wohnrechtvertrag, dem Fernabsatz, dem Haustürgeschäft, den Telekommunikation- und Mehrwertdiensten oder dem elektronischen Geschäftsverkehr. Durch viele dieser Vorschriften wird die Vertragsfreiheit einseitig zu Gunsten der Verbraucher beschränkt.

Schließlich sorgt das Kartellrecht dafür, dass Marktmacht nicht zu Lasten des Wettbewerbs missbraucht werden kann. In Deutschland ist das Bundeskartellamt, in Europa die Generaldirektion Wettbewerb der EU-Kommission dafür verantwortlich, dass das Kartellverbot und das

Verbot des Missbrauchs von Marktmacht effektiv durchgesetzt werden. Dadurch wird erreicht, dass potentielle Wettbewerber nicht daran gehindert werden, dominante Akteure durch neue Ideen unter Druck zu setzen.

Beispiele: Was die Unternehmen bereits leisten

*In der **Telekommunikationsbranche** gibt es neben immer strengeren und umfassenderen gesetzlichen Regelungen zahlreiche Selbstverpflichtungen wie die „Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste“ oder Verhaltenskodices im Bereich Premium Rate SMS oder Jugendschutz. Diese haben insbesondere die Transparenz der Dienste und Preise zum Gegenstand.*

*Durch selbstaufgelegte Verhaltensregeln der **Werbewirtschaft** und deren Überprüfung durch den Werberat werden die spezifischen Problematiken etwa bei der Werbeansprache an Kinder oder bei der Werbung für alkoholhaltige Getränke berücksichtigt.*

...zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit

Der Gesetzgeber hat zahlreiche Regelungen für gesundheitsschädigende Substanzen und sicherheitsbezogene Mindeststandards von Produkten erlassen. Bei der Aufgabe, angemessene Grenzwerte zu finden und praktikable und wirksame Schutzstandards zu definieren, bringt die Wirtschaft in zahlreichen Gremien viel Sachverstand ein. Der Staat trägt durch Marktüberwachung dafür Sorge, dass Vorschriften über die Produktsicherheit auch eingehalten werden. Dazu kommt die in Deutschland von der Rechtsprechung detailliert ausgebaute Produkthaftung, die vor allem als präventiver Mechanismus einen wichtigen Beitrag zur Produktsicherheit leistet. Außerdem gibt es zahlreiche Beispiele für internationale Vereinbarungen zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit. Beispielhaft ist hier das WTO-Abkommen über die Anwendung der gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen genannt.

*In der **Chemieindustrie** gibt es zurzeit über 40 Selbstverpflichtungen. Beispielhaft ist das internationale Programm „Responsible Care“. Es steht für den Willen, die Bedingungen für den Schutz von Gesundheit und Umwelt sowie für die Sicherheit von Mitarbeitern und Nachbarschaft ständig zu verbessern - unabhängig von gesetzlichen Vorgaben.*

*Bei **pharmazeutischen und die medizintechnischen Produkten** und Verfahren wird durch hohe Qualitätsstandards im Arzneimittel- und Medizinproduktegesetz ein Höchstmaß an Gesundheitsschutz und Sicherheit gewährleistet. Darüber hinaus setzt sich die Industrie dafür ein, Kriterien für einen echten Qualitätswettbewerb mit verschiedenen Partnern des Gesundheitssektors zu entwickeln (siehe hierzu die Initiative „Vitale Gesellschaft“ - www.bdi-initiativ-vitalegesellschaft.de). Voraussetzungen für mehr Verbraucher- und Patientensouveränität und Transparenz im Gesundheitssektor sind die Ausweitung der Information von Patienten über Therapien (durch die Liberalisierung des Heilmittelwerberechts) und die Verbesserung der Anwender- und Patienteninformationen über innovative Medizintechnologien und deren Finanzierungsalternativen.*

...zur Behebung informationsbedingter Marktunvollkommenheiten

Auch zur Sicherung der Informationsversorgung und deren Qualität gibt es bereits zahlreiche gesetzliche und institutionelle Regelungen. Kennzeichnungsvorschriften gewährleisten zu

Recht eine Versorgung auch mit solchen Informationen, deren Relevanz dem Verbraucher nicht auf Anhieb ersichtlich wird. Staatliche Behörden und Wettbewerber überwachen die Richtigkeit und die Qualität der Informationen, wie sie etwa vom Lauterkeitsrecht oder spezifischen öffentlich-rechtlichen Informations- und Kennzeichnungsvorschriften – etwa im Lebensmittelrecht oder im Anlegerschutzrecht – geregelt wird. Schließlich sorgen Haftungsregeln dafür, die Unternehmen zu motivieren, den Verbraucher über alle relevanten Produkteigenschaften zu informieren.

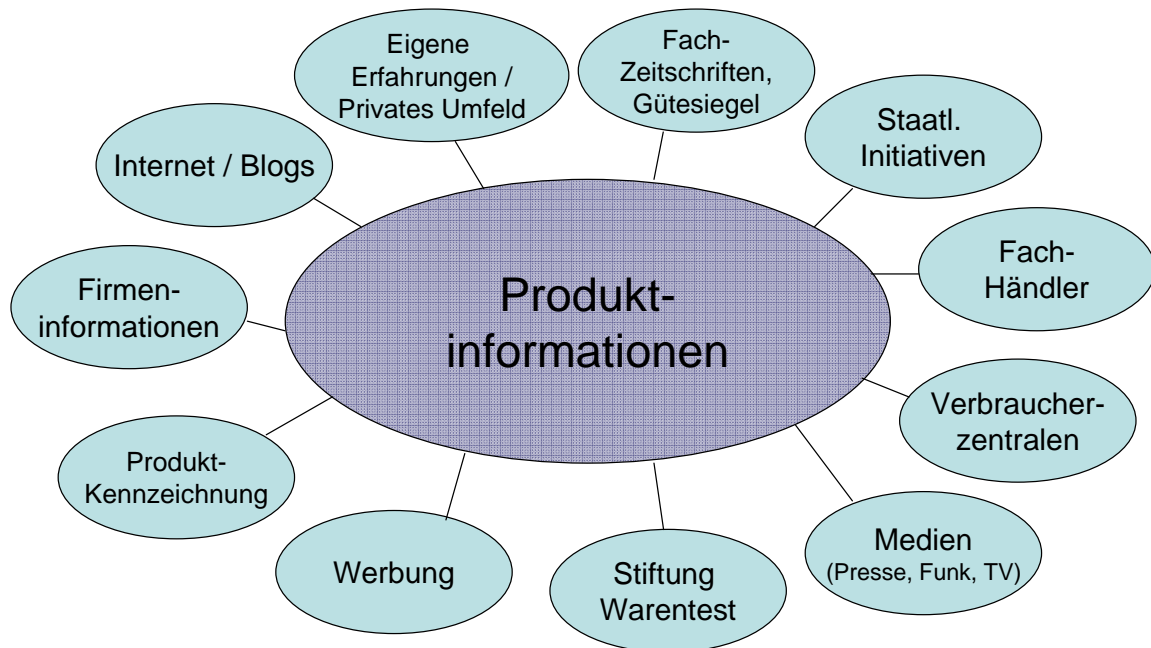
Über die geregelte Mindestversorgung hinaus ist die Versorgung der Verbraucher mit Informationen ein wichtiges Wettbewerbsinstrument, mit dem sich die Hersteller von Produkten und Dienstleistungen am Markt positionieren. Das gilt insbesondere für die Hersteller von Markenprodukten. So gibt es viele Beispiele von Unternehmen, die eine große Anzahl von Mitarbeitern beschäftigen, deren einzige Aufgabe darin besteht, die Informationswünsche der Kunden zu befriedigen. Der Verbraucher entscheidet sich für den Anbieter, der ihm die gewünschten Informationen liefern kann und will. Zwischen unterschiedlichen Angeboten frei wählen zu können, ist ein wichtiger Baustein funktionierenden Wettbewerbs.

*Hohes Ansehen als neutrale Verbraucherorganisation zur Vermittlung anbieterunabhängiger Verbraucherinformation genießt seit Jahrzehnten die 1964 gegründete **Stiftung Warentest**. Sie ist Einkaufshelferin bei der Auswahl von Produkten, Impulsgeberin für Qualitätsverbesserung und bezieht bereits seit vielen Jahren bei ihren Prüfungen auch die Aspekte von Umweltschutz und Nachhaltigkeit mit ein.*

*Weitere Garanten für Produkt- und Informationsqualität sind nicht zuletzt **Markenartikel** – Produkte, die die Marke ihres Herstellers tragen und dem Verbraucher stets die erwartete Qualität und Ausstattung bieten und damit das Merkmal der Nachhaltigkeit erfüllen. Markenartikel fördern den Wettbewerb und dadurch Produktinnovationen. Durch ihre langfristige Konzeption haben Markenartikel in Bezug auf Qualität, Preis, Service und Information in ihrer Gruppe eine Leitfunktion. Sie setzen Maßstäbe für wirtschaftlichen und technischen Fortschritt und schaffen durch Leistung und Kontinuität Vertrauen bei den Verwendern.*

Um sich vor dem geplanten Kauf von Produkten und Leistungen kundig zu machen, stehen den Verbrauchern eine Vielzahl von Informationsquellen zur Verfügung. Viele Anbieter haben Telefon-Hotlines eingerichtet, bieten per Fax-Abruf Zugang zu bestimmten Dokumenten und stellen im Internet Informationen zu ihren Produkten und Dienstleistungen bereit. Das Internet bietet darüber hinaus weitgehende Partizipationsmöglichkeiten für die Nutzer: In Blogs tauschen Verbraucher ihre Erfahrungen aus. Auf Produkt- und Preisvergleichsseiten werden neben den Produkten auch gleich Internetshops bewertet und in Rankings geordnet. Neben den vielfältigen Möglichkeiten des Internets stellen zudem Fach- und Testzeitschriften probate Informationsquellen dar.

Abbildung 2: Die Quellen der Produktinformationen sind vielfältig



Viele Industrieunternehmen bzw. -branchen haben sich verpflichtet, den Verbrauchern durch freiwillige Gütezeichen, Zertifizierungen und andere Instrumente eine hohe Qualität ihrer Produkte zu garantieren und transparent zu machen. Das schließt Herstellungsverfahren sowie die verwendeten Vorprodukte und ihre Herkunft mit ein. Die Unternehmen haben ein existentielles Interesse daran, dass ihre Produkte gut und sicher sind. Nach einem Vergleich der Europäischen Kommission nutzen in Europa nur die Niederländer das Instrument freiwilliger umweltbezogener Selbstverpflichtungen intensiver als in Deutschland. Auf rund 80 ökologisch sensiblen Feldern - vom Papierrecycling bis zum Ausstieg aus der Produktion von Asbest und FCKW - hat die deutsche Wirtschaft inzwischen mit dem Staat Selbstverpflichtungen vereinbart.

*In der **Textilindustrie** garantiert das vielverwendete „Öko-Tex Standard 100“-Siegel eine humanökologische Schadstoffprüfung von Textilien. Das „Naturtextil“-Siegel Qualitätskennzeichen steht für 100% Naturtextilien (z. B. Fasern aus zertifiziertem ökologischen Anbau, verarbeitete Materialien aus Naturfasern oder nachwachsenden Rohstoffen).*

*In der **Lebensmittelindustrie** garantiert neben den strengen gesetzlichen Auflagen auch eine Fülle von freiwilligen Zertifizierungen eine hohe Qualität der Produkte. Neben vielen freiwilligen Gütesiegeln gibt es eine Vielzahl staatlich organisierter Auszeichnungen wie das Bio-Siegel. Auch diese Gütesiegel müssen sich – ähnlich wie die Markenprodukte der Industrie – am Markt behaupten und sich das Vertrauen der Verbraucher durch eine glaubwürdige Bewertung und Kennzeichnung verdienen.*

*Die **Energieversorgungsunternehmen** haben in der Vergangenheit eine Vielzahl von Initiativen zur Verbraucherberatung und Effizienzverbesserung bei der Energieanwendung ins Leben gerufen. Eine herausragende Position nimmt dabei die „Initiative EnergieEffizienz“ ein.*

*Die **Haushaltsgerätehersteller** haben sich auf Basis des bewährten EU-Energie-Labels verpflichtet, nur noch Geräte mit mittlerer bis sehr guter Energieeffizienz herzustellen.*

Es mangelt den Verbrauchern in den meisten Fällen nicht an Informationsquellen, mit denen sie institutionell geregelt versorgt werden bzw. mit denen sie sich aus eigener Initiative versorgen können. Das Problem liegt oft eher darin, sich in diesem „Informationsdschungel“ in angemessener Zeit zurechtzufinden. Weitergehende, gesetzlich vorgeschriebene Informationen über die detaillierte Zusammensetzung von Produkten helfen daher den Wenigsten.

3. So nutzt der Wettbewerb dem Verbraucher

Damit der Markt seine Vorzüge für die Verbraucher entfalten kann, bedarf es intakter wettbewerblicher Strukturen. Dass dem Interesse der Verbraucher durch die Gewährleistung eines funktionierenden Wettbewerbs am besten Rechnung getragen wird, belegen die folgenden Beispiele:

1.) Im Wettbewerb stehende deutsche Industrieunternehmen geben in Deutschland pro Jahr etwa 46 Mrd. € für **Forschung und Entwicklung** aus. Das schafft die Basis für immer wieder neue, verbesserte, sicherere und umweltfreundlichere Produkte. Die Verbesserung der Sicherheitstechnik in Kraftfahrzeugen hat beispielsweise dazu beigetragen, dass die Zahl der Verkehrsunfälle mit tödlichen Folgen seit Jahren stetig zurückgeht. So konnte die Anzahl der im Straßenverkehr Getöteten von 21.000 im Jahr 1970 auf weniger als 5.400 im Jahr 2005 gesenkt werden, obwohl Fahrzeugbestand und Fahrleistungen stark angestiegen sind.

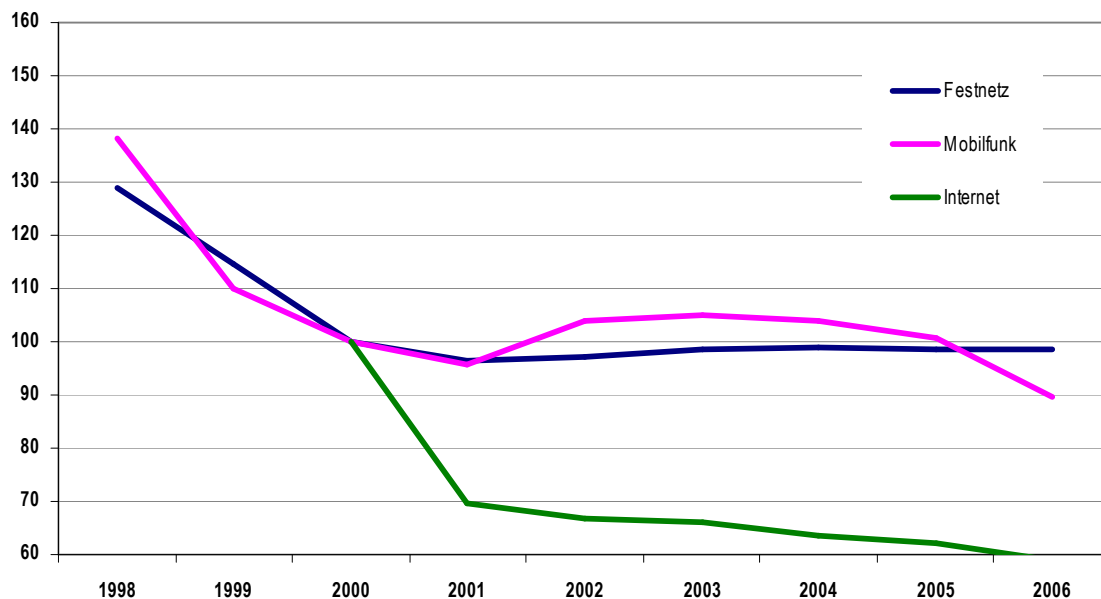
Im Zuge stetiger Innovationstätigkeit und erfolgreicher Selbstverpflichtungen konnte auch der Kraftstoffverbrauch von Neuwagen gesenkt werden. Deutsche Neufahrzeuge verbrauchen heute durchschnittlich 2 Liter weniger auf 100 Kilometer als noch 1990.

2.) Die Entwicklung immer neuer Arzneimittel und die anhaltenden Verbesserungen in der Medizintechnik tragen zur Behandlung und Bekämpfung von bislang unheilbaren Krankheiten bei und sind das Ergebnis der stetigen Innovationsanstrengungen der Industrie. Doch auch im **Gesundheitssektor** zeigt erst der Wettbewerb, welche Innovationen der Medizin den Patienten nützen und positiv auf die Lebensqualität jedes Einzelnen wirken. Können sich neue Diagnose-, Behandlungs- und Therapiemöglichkeiten im Wettbewerb durchsetzen, werden diese im Zuge der Kostendegression immer günstiger und können zu indirekten Kosteneinsparungen durch die Vermeidung oder schnellere Heilung von Krankheiten führen.

3.) Die **Telekommunikationsmärkte** sind ein gutes Beispiel dafür, dass der Verbrauchernutzen am besten von wettbewerblich organisierten Märkten befriedigt wird. In Folge der Liberalisierung konnte ein kontinuierlicher Anstieg von Anbietern von Telekommunikationsdienstleistungen in Deutschland beobachtet werden. Für den Endkunden ist neben der gewachsenen Zahl an neuen Produkten und Dienstleistungen besonders die positive Preisentwicklung sichtbar. Der Verbraucher zahlt für inländische Ferngespräche an Werktagen zu bestimmten Verkehrszeiten nur noch rund 7 % des Betrages, den er zu Monopolzeiten aufbringen musste. Auf den zehn wichtigsten Auslandsstrecken sind seit der Liberalisierung die Tarife bis zu 95 % billiger geworden. Auch die Kosten für die Internetnutzung sind, wie die nachfolgende Abbildung verdeutlicht, seit Jahren rückläufig.

Abbildung 3: Preisindex für Telekommunikationsdienstleistungen

Jahresdurchschnittswert 2000 = 100



Quelle: Statistisches Bundesamt 2007

Die Erfolge des Wettbewerbs geraten jedoch schnell in Vergessenheit. Statt einer effektiven Wettbewerbskontrolle wird mit der **EU-Roaming-Verordnung** auf das Mittel staatlicher Preisobergrenzen gesetzt, die seit Mitte 2007 für Handy-Telefonate im EU-Ausland gelten. In der veröffentlichten Meinung werden kritische Fragen, etwa ob durch den Eingriff die Preise für rein inländische Mobilfunktelefonate steigen, kaum gestellt.

4.) In der europäischen Union gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, welches die Basis für den **Gemeinsamen Markt** bildet. Neben einem variationsreichen Angebot vielfältiger Produkte und Spezialitäten bietet ein europäischer Binnenmarkt der Wirtschaft größere und interessantere Märkte. Durch einen funktionierenden Wettbewerb und daraus folgenden kontinuierlichen Anstrengungen der Wirtschaft ist es möglich geworden, eine große Vielfalt an Produkten mit einer hohen Qualität und Sicherheit für die Verbraucher zu verbinden.

4. Kosten eines übermäßig repressiven Verbraucherschutzes

Ein übermäßig repressiver Verbraucherschutz, der durch sachlich nicht gerechtfertigte Eingriffe wirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen verhindert, kann erhebliche volkswirtschaftliche Kosten nach sich ziehen. Steigenden Produktionskosten folgen höhere Preise, weniger Innovationen spiegeln sich in weniger Wahlmöglichkeiten wider. Eingriffe in das Marktgeschehen führen zu Fehlallokationen. Als Volkswirtschaft sind Nachfrager und Anbieter schließlich gleichermaßen betroffen, insofern die Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftliches Wachstum und die Beschäftigung abnehmen.

Steigende Produktions- und Bürokratiekosten und weniger Innovationen

Durch eine politische Steuerung des Konsums und neue Regulierungen werden die Unternehmen zu Verhaltensänderungen gedrängt, die sich nicht aus den Notwendigkeiten des Marktes und des Wettbewerbs ergeben. Auch die Überwachung von politisch induzierten Verhaltensänderungen ergibt sich nicht durch den Druck des Wettbewerbs und der Marktmechanismen. Vielmehr ist die staatliche Bürokratie gefordert, die Einhaltung selbst geschaffener Regulierungen zu überwachen – mit entsprechenden Folgen für die Flexibilität der Unternehmen.

Zudem kann in Folge von zusätzlichen Instrumenten der kollektiven Rechtsdurchsetzung der Verbraucher und der Verbraucherverbände die **Rechtssicherheit** der Unternehmen schwinden, was kaum im wohlverstandenen Interesse der Verbraucher liegen dürfte.

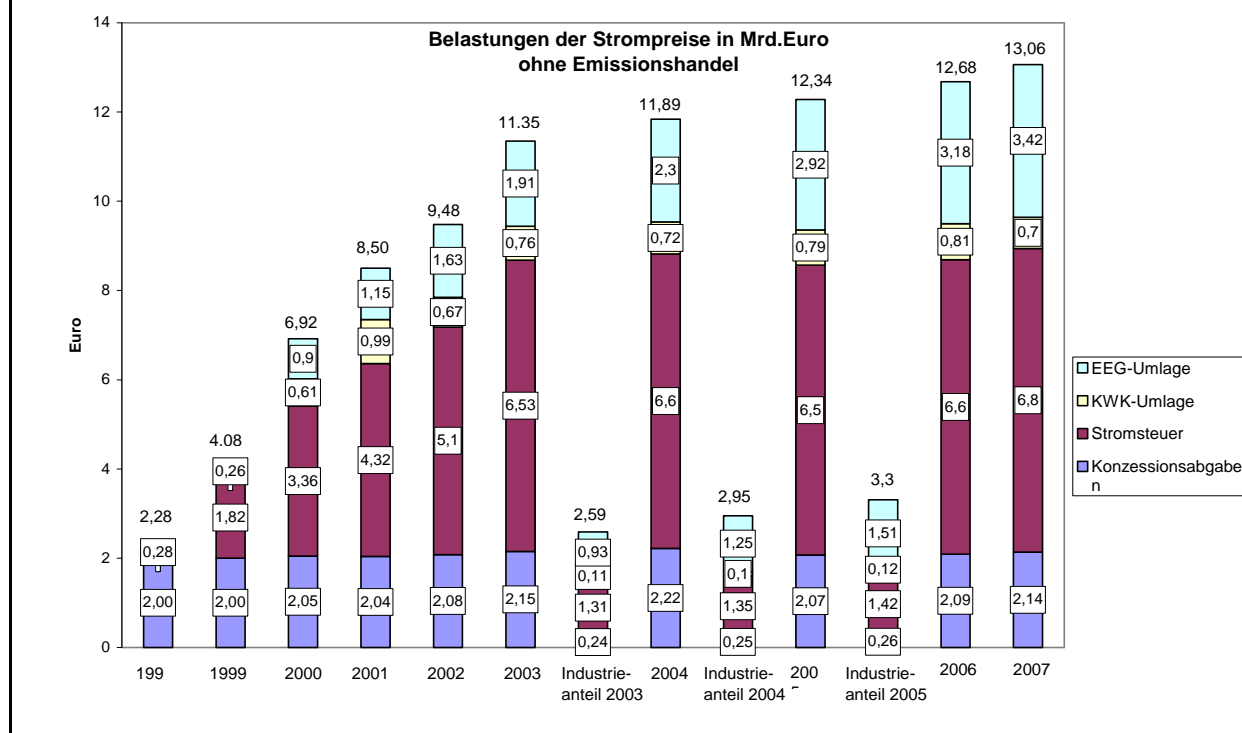
Den Unternehmen wird es insgesamt erschwert, sich im Markt auf die Suche und nach den innovativsten Produkten zu begeben und diese zu entwickeln. Bürokratische Regelungen mindern nicht nur die Gewinnerwartungen, sie erschweren auch die Einführung und Vermarktung von neuen Produkten. Insbesondere der eigenverantwortliche und risikobereite Unternehmer wird durch unflexible Vorschriften eingeengt, was zum Teil zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen für kleine und mittlere Unternehmen führt und viele potentielle Unternehmensgründer abschreckt.

Hohe Preise und weniger Produktvielfalt

Mit höheren Bürokratie- und Produktionskosten für die Unternehmen verbunden sind zunächst steigende Preise für den Verbraucher. Die Unternehmen jedoch, die sich in Folge der verteuerten Produktion nicht am Markt halten können, verschwinden ganz, oder schränken zumindest ihre Produktpalette ein. Insbesondere werden Unternehmen in ihrem Bestehen gefährdet, deren Wettbewerbsfähigkeit sich aus einem günstigen Preis-Leistungs-Verhältnis ergibt. Die Verbraucher sind letztlich mit steigenden Preisen oder mit weniger Wahlmöglichkeiten konfrontiert, je nach dem, ob die Unternehmen die Kostensteigerungen in vollem Umfang an die Verbraucher weitergeben können.

*Die Belastungen von Produktionskosten durch „politische“ Lasten auf die **Energiepreise** führen einerseits zu Wettbewerbsnachteilen für die deutsche Wirtschaft, einschließlich ihres Mittelstandes, andererseits zu höheren Produktpreisen für die Verbraucher. Zudem sind Energiepreise wichtiger Bestandteil der monatlichen „Lebenshaltungskosten“ der privaten Verbraucher. Die gesamten auf die Energiekosten aufgeschlagenen politischen Lasten (etwa aus Ökosteuern, Konzessionsabgaben der Kommunen, Kraft-Wärme-Kopplungs-Umlage und Festsätze für Einspeisevergütungen aus erneuerbaren Energien, Umsatzsteuer) machen schon über 40% der Stromrechnung des privaten Endverbrauchers aus. Insbesondere die Kosten für die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien steigen seit Jahren kontinuierlich und werden in 2007 voraussichtlich auf 6,3 Mrd. € anwachsen. Den steigenden Energiepreisen ist nicht durch weitere regulierende Eingriffe beizukommen, wie Sie die EU-Kommission etwa mit der „Charta der Rechte der Energieverbraucher“ vorsieht. Ziel einer den Interessen der Verbraucher entsprechenden Energiepolitik müsste es vielmehr sein, den Wettbewerb im Energiemarkt zu gewährleisten, potentiellen Anbietern Marktzutritt zu gewähren und technologisches Know-how und Innovationen sowohl im Bereich der erneuerbaren Energien als auch in der Kernenergie zu erhalten bzw. zu fördern. Der Ausbau erneuerbarer Energien sollte nach marktwirtschaftlich ausgerichteten Kriterien und ohne Nachteile für die Standortattraktivität Deutschlands erfolgen.*

Abbildung 4: Politische Lasten auf die Strompreise



Die Produktvielfalt kann auch durch die Setzung von übermäßig repressiven bindenden Standards eingeschränkt werden. Der Verbraucher wird in seiner Wahlfreiheit beschränkt, sich für kostengünstigere Produkte entscheiden zu können, die einen zu hoch angesetzten Standard nicht erfüllen. Doch auch die Vielfalt an qualitativ hochwertigen Produkten kann im Zuge von Regulierungen abnehmen. Beispielhaft ist dies bei der **REACH-Verordnung** zu beobachten, mit der teils hohe Registrierkosten verbunden sind. Viele Stoffe, bei denen sich die kostenintensive Registrierung nicht rechnet, verschwinden vom Markt und stehen für zukünftige Produkte nicht mehr zur Verfügung. Abnehmende Produktvielfalt und in vielen Fällen auch eine niedrigere Qualität der Produkte ist die Folge.

Bei der Gewährung von **Garantieleistungen** wird eine Anpassung an die Risikoneigung und Zahlungsbereitschaft der Verbraucher über den Marktprozess sichergestellt. Eine kurze, allgemeinverbindliche Gewährleistungspflicht kann durchaus zur Effizienzsteigerung in Folge gesenkter Transaktionskosten und einem Vertrauensaufbau auf Seiten der Verbraucher beitragen. „Zwangsversicherungen“ durch übermäßig lange Gewährleistungsfristen führen aber zu Effizienzverlusten. Eine übermäßig lange gesetzlich vorgeschriebene Gewährleistungspflicht nimmt den Verbrauchern die Wahlmöglichkeit und widerspricht damit dem Leitbild einer freiheitlichen Verbraucherpolitik. Zudem induzieren lange Gewährleistungspflichten Verhaltensänderungen der Konsumenten (etwa in Form einer nachlassenden Sorgfaltspflicht bei einem Teil der Käufer). Die dadurch entstehenden Kosten führen zu höheren Preisen für alle Verbraucher- auch für die risikofreudigen und sorgfältigen.

Wettbewerbsnachteile und Gefahren für Arbeitsplätze und Wachstum

Führt ein Mehr an Bürokratie zu höheren Produktionskosten, steigen nicht nur die Preise und sinken die Auswahlmöglichkeiten, auch Arbeitsplätze werden bedroht. Nationale Regulierungen, die über vergleichbare internationale Standards hinausgehen, bedeuten für die heimischen Hersteller von Produkten und Dienstleistungen **Wettbewerbsnachteile** gegenüber aus-

ländischen Konkurrenten. Dies gilt sowohl für die europäische als auch die globale Ebene. Denn Deutschland muss sich nicht nur im innereuropäischen Standortwettbewerb behaupten. Auch die EU steht in Konkurrenz mit anderen Staaten und Wirtschaftsräumen. Zum Beispiel würde der von der EU diskutierte Vorschlag zur unmittelbaren gesetzlichen Haftung der Hersteller gegenüber Verbrauchern einen grundlegenden Systemwechsel bedeuten und damit Betriebsverlagerungen in Länder außerhalb der europäischen Gemeinschaft weiteren Vorschub leisten. Ebenso problematisch sind nationale Antworten auf globale Probleme wie den Klimawandel. Zur Lösung globaler Probleme bedarf es internationaler Vereinbarungen und Absprachen und einer stärkeren Nutzung des Kooperationsprinzips. Die oben beschriebenen vielfältigen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft stellen ein flexibles Instrument dar, das gesetzlich verbindliche Vorgaben ersetzen kann, zur Entwicklung von Eigenverantwortung anregt und selbstregulierende Mechanismen in Gang setzt.

Auf dem Weg in die Verbotsgesellschaft?

Verbote und Gebote sind unverzichtbare Instrumente staatlichen Handelns auch in der Verbraucherpolitik. Dieses Papier hat eine Reihe von bestehenden und geplanten Regulierungen und Verboten beschrieben. In der Summe wird die zunehmende Regulierung der Verbrauchermärkte allerdings problematisch, da sie verhaltensrelevanten Einfluss auf die Verbraucher hat: Mit dem Ziel, die Verbraucher vor ihren eigenen Entscheidungen zu schützen, wird Ihre Mündigkeit schrittweise untergraben. Unter dem Eindruck, ein fürsorglicher Vollkaskostaat könne einen umfassenden Schutz vor sämtlichen Risiken und Eventualitäten bieten, werden die Verbraucher nicht ermutigt, ihre Eigenverantwortung als mündige Marktteilnehmer wahrzunehmen. Das alte Sprichwort, „aus Fehlern wird man klug“ verliert an Bedeutung.

Neben den Verbrauchern werden auch die schwarzen Schafe unter den Anbietern durch zu viele Regulierungen in ihrem Verhalten beeinflusst. Je mehr Vorschriften es gibt, desto mehr Differenzierungen und Ausnahmeregelungen gibt es, die die Kreativität der unseriösen Anbieter anspornen. Bereits vor mehr als 2.500 Jahren hat der chinesische Gelehrte Lao-tse festgestellt: „Je mehr Gesetze gemacht werden, desto mehr Diebe und Verbrecher gibt es.“

Insgesamt wird die auf Freiheit fußende Dynamik unserer Gesellschaft umso stärker gebremst, je weiter wir auf der Wegstrecke in die Verbotsgesellschaft voranschreiten. Diesen Weg sollten wir daher verlassen.

5. Fazit: Weg in die Verbotsgesellschaft verlassen

Die Darstellung relevanter Marktdefizite hat deutlich gemacht, welche wichtige Funktion der Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft zukommt. Im richtigen Maße eingesetzt können verbraucherpolitische Maßnahmen zur Funktionsfähigkeit von Märkten beitragen. Eine marktgerechte freiheitliche Verbraucherpolitik setzt auf Wettbewerb als Voraussetzung für wirksamen Verbraucherschutz. Weder qualitativ hochwertige und umweltfreundliche Produkte noch niedrige Preise können am Schreibtisch verordnet werden. Sie bilden sich im Wettbewerb und durch Innovationen. Wenig zielführend ist es daher, einseitig auf repressive Instrumente wie Werbe- oder Produktverbote zu setzen.

Die Politik des BDI zielt auf einen Ausgleich zwischen sachlich gebotener Reglementierung insbesondere im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der aus der Freiheit

der Unternehmen erwachsenden eigenen Verantwortung für sichere und qualitativ hochwertige Güter. Ein solcher Ausgleich entspricht den Interessen der Verbraucher besser als eine bevormundende Politik, die den Verbraucher daran hindert, seinen Präferenzen im Markt Ausdruck zu verleihen. Es kommt darauf an, mit weniger Verboten mehr zu erreichen.

Um den eingeschlagenen Weg in die Verbotsgesellschaft zu verlassen, sollten...

*...die über den Markt geäußerten **Präferenzen der Bürger als Maßstab** für verbraucherpolitische Maßnahmen genommen werden. Der Staat sollte sich stärker zurücknehmen, um Raum zu schaffen für die Innovationstätigkeiten der Unternehmen und die Wahlentscheidungen der Verbraucher.*

*...regulierende Eingriffe des Staates erst dann in Betracht gezogen werden, wenn die **Selbsthilfemechanismen des Marktes** nicht greifen. Wird ein Eingreifen des Staates als erforderlich angesehen, ist auf die **Verhältnismäßigkeit** beim Eingriff in den Marktprozess zu achten.*

*...bei allen Regulierungen, deren **Kosten für die Verbraucher** dem Nutzen gegenübergestellt werden. Zu denken ist dabei an die Auswirkungen auf die Produktionskosten und Preise, die internationale Wettbewerbsfähigkeit, die Anreize zur Innovation und Forschung sowie mögliche Einschränkungen der Wahlmöglichkeiten.*

*...**freiwillige Initiativen der Anbieter** bei der Generierung von Informationen, der Entwicklung von Produkten und der Setzung von Standards unterstützt und nicht behindert werden.*

*...eine **Verbraucherbildung** gefördert werden, die das Verständnis von gesundheitlichen und wirtschaftlichen Zusammenhängen erhöht und die Verbraucher befähigt, ihre eigene Verantwortung am Markt wahrzunehmen.*

*...auf nationaler und europäischer Ebene neue Verordnungen und Regulierungen vor Inkraft-Treten einer aussagefähigen **Gesetzesfolgenabschätzung** unterzogen werden.*

6. Links und Ansprechpartner

Publikationen des BDI zur Verbraucherpolitik

<http://www.bdi.eu/493.htm>

Für eine Bestandsaufnahme freiwilliger Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen im Umweltschutz (Stand: Dezember 2006) siehe:

<http://www.bdi-online.de/sbrecherche/Dokumente/selbstverpflichtungen2006.DOC>

Für Praxisbeispiele aus den Unternehmen siehe die Homepage von:

CSR-Germany

<http://www.csrgermany.de>

econsense - Forum Nachhaltige Entwicklung der Deutschen Wirtschaft

<http://www.econsense.de>

Vitale-Gesellschaft

<http://www.bdi-initiativ-vitalesgesellschaft.de>

Weitere ausgewählte Initiativen/Gütesiegel mit Beteiligung der Wirtschaft:

Initiative Energieeffizienz

<http://www.initiative-energieeffizienz.de>

Initiative Freiheit und Verantwortung

<http://www.freiheit-und-verantwortung.de>

Stiftung Warentest

<http://www.stiftung-warentest.de>

RA Niels Lau

Leiter der Abteilung

Wettbewerb, Öffentliche Aufträge und Verbraucher

Tel. 030 2028-1401

Fax 030 2028-2401

E-Mail: N.Lau@bdi.eu

N. N.

Referent der Abteilung

Wettbewerb, Öffentliche Aufträge und Verbraucher