

Frank Janning

## Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Verbraucherschutzpolitik in Deutschland

### I. Einleitung

Die Beschäftigung mit Verbraucherschutz als Politikfeld beginnt unweigerlich mit einer Irritation. Dieses Politikfeld ist bisher kaum von politik- bzw. sozialwissenschaftlichen Studien erschlossen worden. Und die einzigen bislang vorliegenden wissenschaftlichen Studien über politische Einflussprozesse in der Verbraucherschutzpolitik und über die politische Stellung der Verbraucherverbände datieren aus den frühen achtziger Jahren<sup>1</sup>. Dies ist umso erstaunlicher, als die aktuellen Entwicklungen in der Verbraucherschutzpolitik dem Politikfeld ganz neue Aufmerksamkeit und auch einen gestiegenen inneradministrativen Stellenwert zugewiesen haben. Die damit zusammenhängenden Debatten über die angemessenen politischen Reaktionsweisen auf die BSE-Krise wurden bis dato jedoch höchstens ansatzweise und dabei primär aus der Perspektive der Risikosoziologie wissenschaftlich aufgearbeitet<sup>2</sup>. Ebenso fehlt eine Analyse der Bedeutung der Einrichtung eines speziellen Bundesministeriums für Verbraucherschutz, das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL). Gerade durch die Einrichtung von entsprechenden Ministerien und anderen Exekutivorganen ist eine deutlichere Konturierung des Politikfeldes zu erwarten, schließlich geschieht dadurch eine gewisse Zentralisierung und Steuerung von öffentlicher Aufmerksamkeit und politischen Ressourcen<sup>3</sup>. Dies lässt sich auch aus Studien über die Wissenschafts- und Forschungspolitik und über die Umweltpolitik lernen: Angesichts bedeutsamer Krisen und Katastrophen muss die Politik mit politischen Maßnahmen reagieren,

- 1 B. Biervert / K. Monse / R. Rock, *Organisierte Verbraucherpolitik*, Frankfurt/New York 1984; H. Schatz, *Verbraucherinteressen im politischen Entscheidungsprozess*, Frankfurt/New York 1984; M. Schatz-Bergfeld, *Verbraucherinteressen im politischen Prozess: das AGB-Gesetz*, Frankfurt 1984.
- 2 K. Dressel, *The Cultural Politics of Science and Decision-Making. An Anglo-German Comparison of Risk Political Cultures. The BSE Case*, Dissertation, Ludwig-Maximilians-Universität München 2000; V. Tacke, »Das Risiko der Unsicherheitsabsorption. Ein Vergleich konstruktivistischer Beobachtungsweisen des BSE-Risikos« in: *Zeitschrift für Soziologie*, 28. Jg., 2000, S. 83-102; V. Tacke, »BSE as an Organizational Construction: a Case Study on the Globalization of Risk« in: *British Journal of Sociology*, Vol. 52, 2001, S. 293-312.
- 3 A. Stucke, *Institutionalisierung der Forschungspolitik. Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des Bundesforschungsministeriums*, Frankfurt/New York 1993.

die den betroffenen Gegenstandsbereich als politischen Aufgabenbereich etablieren und gewisse Steuerungsleistungen versprechen. Wie haben sich nun die BSE-Krise und die Schaffung des BMVEL auf das Politikfeld für Verbraucherschutz ausgewirkt? Hat sich dadurch eine vergleichbare Neuordnung des Politikfeldes eingestellt, wie es sich durch die Einrichtung des Bundesministeriums für Umweltschutz als Reaktion auf die Reaktorkatastrophe in Tschernobyl für die Umweltpolitik ergab? Wurden durch die aktuellen politischen Debatten und durch die Neuorientierung der Verbraucherpolitik angesichts der Herausforderungen durch BSE und durch gesundheitsschädigende Stoffe in Lebensmitteln überhaupt die Akteurkonstellationen und politischen Steuerungskapazitäten innerhalb dieses Politikfeldes verändert? Und wie gelingt es schließlich der Verbraucherschutzpolitik, sich gegenüber der Agrarpolitik – dem Politikfeld, das mit der Verbraucherschutzpolitik nicht nur wichtige Gegenstandsbereiche teilt, sondern auch aufgrund des herrschenden Politikverständnisses wichtiger politischer Akteure mit der Verbraucherpolitik konkurriert — mit etablierten Kräfteverhältnissen und eingeschliffenen Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen als eigenständiger Regelungsbereich zu behaupten? Inwieweit spielen dabei EU-Gesetze und Richtlinien schon eine politikfeldkonstituierende Rolle? Diese Fragen sollen im Folgenden explorativ und mit einem besonderen Fokus auf die historische Entwicklung des Politikfeldes bearbeitet werden.

## II. Verbraucherbegriff, Verbraucherinteresse, Verbraucherschutzpolitik

Die Analyse von Politikfeldern fängt mit der Charakterisierung des Gegenstands von politischen Entscheidungen oder Maßnahmen (policies), der von diesen Entscheidungen betroffenen Interessen von Akteuren und Organisationen und der Struktur des von politischer Steuerung adressierten Handlungsfeldes an<sup>4</sup>. Für eine erste Annäherung an die Verbraucherschutzpolitik ist es deshalb wichtig, genauer zu definieren, was Gegenstand der politischen Regulierung und Interessenmobilisierung ist, welche Interessen für oder gegen Verbraucherschutz mobilisiert werden und welche politischen Steuerungskonzepte vorgeschlagen und praktiziert werden. In den nächsten Abschnitten werden deshalb einige grundsätzliche Bestimmungen zum Verbraucherbegriff, zur Zielorientierung des Verbraucherschutzes und zur Ausrichtung der Verbraucherschutzpolitik aufgenommen und verarbeitet.

4 F. Janning, *Das politische Organisationsfeld. Politische Macht und soziale Homologie in komplexen Demokratien*, Opladen 1998; R. Mayntz / F. Scharpf, »Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus« in: R. Mayntz / F. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/New York 1995, S. 39-72; F. Scharpf, *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen 2000; V. Schneider / F. Janning, *Akteure, Netzwerke und öffentliche Politik. Eine Einführung in die Politikfeldanalyse*, Opladen 2003 (i. V.); K. Schubert, *Politikfeldanalyse. Eine Einführung*, Opladen 1991.

*Verbraucherbegriff und Verbraucherinteresse*

Ausgangspunkt für den Verbraucherschutz ist eine bestimmte Definition des Verbrauchers im Kontext seiner Beziehungen zum Warenangebot und zum Produzenteninteresse innerhalb von Marktsituationen<sup>5</sup>. Aus der Perspektive einer liberalen Begründung von Marktwirtschaft ist die Herrschaft des Konsumenten essentiell, er/sie allein entscheidet über die Marktfähigkeit von Gütern und Leistungen, dafür ist jedoch die Einhaltung der Spielregeln (faire Konkurrenz und Information über Preise, keine Preisabsprachen unter den Produzenten oder Verteilern etc.) bzw. deren Überwachung nötig<sup>6</sup>. Zur Stützung der marktwirtschaftlichen Prozesse übernimmt deshalb der Staat die letzte Verantwortung für die Marktstellung des Verbrauchers. Politische Maßnahmen zielen auf eine Stärkung der Marktposition der Verbraucher und auf die Wahrung des Verbraucherinteresses. Dies geschieht in der liberalen Tradition aber nicht zur ausdrücklichen Verteidigung besonders legitimer Verbraucherrechte, sondern zur Absicherung des freien Spiels der Marktkräfte. Diese Sichtweise der Stellung des Verbrauchers in der Marktwirtschaft lässt sich in zwei Hinsichten kritisieren. Erstens ist der Verbraucher durch ein Interesse an Gütern nicht unbedingt vorab festgelegt. Die Produktion bzw. der Warenkreislauf schafft erst den Verbraucher, der angemessen (viel) konsumiert. Jedoch geht auch der Verbraucher in seiner Lebensgestaltung nicht im Konsum von Produkten auf, er/sie kann den Konsum in Richtung auf frei gesetzte Ziele, die im Dienste ideeller Werte stehen, verwenden und die Befriedigung physisch-materieller Bedürfnisse nur als Grundlage für aktive, kreative und nicht primär rezeptive Aktivitäten ansehen. Insofern ist der Konsum nicht der letzte Zweck der Produktion, sondern als höherer Zweck der Produktion erscheint das, was durch den Konsum erstrebt wird<sup>7</sup>. Die damit angesprochenen Rechte des Verbrauchers beziehen sich somit nicht primär auf eine Chancengleichheit in Marktsituationen, sondern auf den Schutz bzw. die Verletzung einer selbst gewählten Lebensgestaltung und die materiellen Voraussetzungen eines guten Lebens.

- 5 E. Egner, »Grundsätze der Verbraucherschutzpolitik« in: B. Biervert / W. Fischer-Winkelmann / R. Rock (Hg.), *Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft*, Reinbek 1978, S. 11-52 (zuerst 1956); K. Kollmann, *Neuorientierte Verbraucherpolitik*, Wien 1993, S. 11 ff.; E. Kuhlmann, *Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis*, München 1990, S. 6 ff.; I.-U. Leonhäuser, *Bedarf, Bedürfnis, Normen und Standards. Ansätze einer bedarfsorientierten Verbraucherpolitik*, Berlin 1988, S. 12 ff.; B. Meier, *Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/Bern/New York 1984, S. 4 ff.; B. Stauss, *Verbraucherinteressen. Gegenstand, Legitimation und Organisation*, Stuttgart 1980, S. 6 ff.
- 6 Die Begründung des marktwirtschaftlichen Tauschwertgesetzes, das den Konsumenten (hier: den »Nachfrager«) zum Hauptverantwortlichen für die Preisbildung macht, und erste Überlegungen über die negativen Auswirkungen von Monopolen in der Preisbildung finden sich bekanntlich in A. Smith, *Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes*, Bd. 1, 3. Aufl. Jena 1923, S. 69 ff.
- 7 E. Egner, aaO. (FN 5).

Daran anknüpfend wirkt zweitens die von der liberalen Marktideologie angenommene Harmonie in den Beziehungen zwischen Verbrauchern und Produzenten wirklichkeitsfremd. Der Fokus auf die wesensmäßig unterschiedlichen Interessen von Konsumenten und Produzenten wirkt demgegenüber weitaus realistischer: Das Konsumenteninteresse zielt demnach auf eine rationale Verwendung der Produktivkräfte im Sinne der echten, nicht durch bestimmte Verkaufsinteressen gelenkten Konsumentenwünsche ab. Das Produzenteninteresse verfolgt die Befriedigung, aber auch die gezielte Beeinflussung des Konsumenteninteresses unter Voraussetzungen der Vermeidung von Risiken/Friktionen des Wirtschaftsprozesses (z. B. durch unsichere Absatzlage) und der Erzielung einer möglichst hohen Gewinnspanne beim Güterabsatz. Vor diesem Hintergrund erscheinen politische Maßnahmen des Verbraucherschutzes auch nicht primär legitimiert durch potenziell imperfekte Marktverhältnisse, sondern durch das genuine Interesse des Verbrauchers, seine Bedürfnisbefriedigung und seine Lebensaktivitäten möglichst frei und autonom zu steuern. Dies verändert natürlich auch die Position des Staates als Schutzmacht des Verbrauchers. In der marktliberalen Sichtweise trägt der Staat nur dazu bei, den Verbraucher über die Marktsituation zu informieren. Insofern dominiert hier ein *informativischer Verbraucherschutz* die Staatsaktivitäten. Der Einsatz des Staates für die Rechte der Verbraucher aus marktkritischer Sicht nötigt den Staat, Gesetzesmaßnahmen und Richtlinien für den Umgang mit den Verbraucherinteressen aufzustellen, es handelt sich hierbei also um einen *regulativen Verbraucherschutz*. Eine Radikalisierung dieser Position im Sinne eines *exekutiven Verbraucherschutzes* versieht den Staat auch mit zusätzlichen Interventionskompetenzen, die Kompetenzen für Verbraucherschutz werden in einer Exekutivinstanz (z. B. Bundes- oder Länderministerien für Verbraucherschutz, Bundesbehörden etc.) gesammelt, Produkte und Leistungen werden in öffentlichen Forschungseinrichtungen getestet und Auflagen von regionalen Behörden kontrolliert.

### *Konzeptionen einer Verbraucherschutzpolitik<sup>8</sup>*

Die mit den unterschiedlichen Verbraucherbegriffen einhergehenden Begründungsweisen für politische Regulation wurden in programmatischen Konzepten für eine Verbraucherschutzpolitik, die eine besondere Konjunktur in den siebziger Jahren hatten, aufgenommen und für die Entwicklung konkreter Programmvorschläge genutzt. Schon in den vorstehenden Überlegungen zum Verbraucherbegriff wurde auf die liberale Konzeption der Marktwirtschaft zurückgegriffen, analog dazu beruht

8 Wir schließen für die Vorstellung der einzelnen Verbraucherschutzkonzeptionen an die Typologie von Stauss, aaO. (FN 5), an, ergänzen und kommentieren aber diese Darstellung der gängigen Konzepte; für analoge Typologien K. Kollmann, aaO. (FN 5), S. 11 ff.; I.-U. Leonhäuser, aaO. (FN 5), S. 28 ff.; S. Mitropoulos, *Verbraucherschutzpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen*, Berlin 1997, S. 18 ff.

eine erste verbraucherpolitische Konzeption auf dem *liberalen Wettbewerbsmodell*<sup>9</sup>. Ausgerichtet am Prinzip der Konsumentensouveränität werden ein vollkommener Markt, eine perfekte Informationslage über Marktangebot und Preise und die Nutzenorientierung des homo oeconomicus vorausgesetzt. Propagiert wird ein *marktkonformer Verbraucherschutz*, der auf Verbraucheraufklärung und –information, Verbraucherbildung und Hilfe zur Selbsthilfe setzt. Als diametrale Gegenposition dazu wird von Stauss<sup>10</sup> in Anlehnung an die Arbeitsgruppe um Gerhard Scherhorn<sup>11</sup> eine Konzeption der Verbraucherpolitik beschrieben, die die Herstellung von *Konsumfreiheit und Machtausgleich* anmahnt. Aus marktkritischer Perspektive wird ein Machtungleichgewicht zwischen Produzenten und Konsumenten konstatiert und der Machtausgleich durch Förderung kollektiver Verbraucher-Gegenmacht gefordert, was neben der Stärkung der Verbraucherposition durch Verbraucherverziehung und –aufklärung und der Kontrolle der Produzentenmacht die Fremdorganisation der Verbraucherinteressen durch den Staat erforderlich macht. Eine dritte Position wird von der *verhaltenswissenschaftlich begründeten Verbraucherpolitik* markiert<sup>12</sup>. Sie geht von dem empirisch erfassbaren Kaufverhalten und von empirischen Sachverhalten der Konditionierung und Manipulation (z. B. durch Marketing, Werbung) auf den Angebotsmärkten aus und stellt die Forderung nach verbraucherpolitischer Gegenkonditionierung auf. Ein bedürfnisgerechtes Kaufverhalten soll u. a. durch die staatliche Unterstützung eines routinierten und vereinfachten Kaufverhaltens (durch verlässliche Informationen über Angebot, Produktqualität und Preise), durch die Rationalisierung von Kaufentscheidungen (durch staatlich geförderte Verbraucherberatung) und durch Schutz vor Manipulation durch Marketingtechniken erreicht werden. Eine weitere Variante der bislang vorgestellten marktkritischen Konzepte stellt der vierte Ansatz dar, der Verbraucherpolitik aus der Sicht eines *marktkompensatorischen Verbraucherschutzes* formuliert<sup>13</sup>. Auch hier äußert sich eine Kritik am Informationsmodell der Verbraucherpolitik, da bislang höchstens eine passive Handhabung des Verbraucherschutzes als Abwehrrecht stattfindet. Dagegen sollen von einer kompensatorischen Verbraucherschutzpolitik die »gesellschaftlichen Bedingungen« der Produktion und Verteilung von Gütern beeinflusst werden. Genauer wird eine Einschränkung der privatautonomen Entscheidungsmacht der Hersteller durch Kontrollen, Normen und Verfahren vorgeschlagen; darüber hinaus wird die Forderung nach einer den Produktionsprozess kontrollierenden Verbraucherschutzbehörde erhoben<sup>14</sup>. Die fünfte Konzeption stellt ebenso

9 P. Meyer-Dohm, *Sozialökonomische Aspekte der Konsumfreiheit*, Freiburg 1965; R. Stinner, *Konsumenten als Organisationsteilnehmer. Ein Beitrag zur organisationstheoretischen Interpretation der Beziehungen zwischen der Unternehmung und dem Konsumenten*, Frankfurt 1976.

10 B. Stauss, aaO. (FN 5), S. 34 ff.

11 G. Scherhorn et al., *Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik*, Göttingen 1975.

12 W. Kroeber-Riel, *Konsumentenverhalten*, 5. Aufl. München 1992, S. 690 ff.; E. Kuhlmann, aaO. (FN 5), S. 42 ff.

13 K. Simitis, *Verbraucherschutz. Schlagwort oder Rechtsprinzip*, Baden-Baden 1976.

14 Ebd., S. 269 ff.

radikale marktkritische Forderungen, will aber nicht einfach die staatliche Verantwortung und Einflussnahme vergrößern, stattdessen wird eine *Verbraucherpolitik in partizipatorischer Absicht* propagiert<sup>15</sup>. Die Kritik an der Fremdorganisation in der Verbraucherschutzpolitik richtet sich gegen eine staatliche Trägerschaft von Verbrauchereinrichtungen und -verbänden als einziges Organisationsmodell und stellt die Forderung nach einer frühzeitigen und direkten Einflussnahme von Verbrauchern und Verbrauchervertretern auf Produkt- und Angebotsentscheidungen im privaten wie öffentlichen Sektor auf. Verbraucherpolitische Maßnahmen laufen auf die Stärkung der selbstorganisierten Produktion und Verteilung, die Installation von Konsumräten und Planungszellen in Unternehmen und Verwaltung und die Beteiligung an Entscheidungen zur Investitionslenkung hinaus<sup>16</sup>. In der sechsten von Stauss<sup>17</sup> diskutierten Position spiegelt sich der Zeitgeist der späten siebziger Jahre mit einem Aufkeimen der Umweltbewegung und dem Bewusstsein für Umweltprobleme. Dementsprechend wird auf eine vermehrt geforderte *ökologische Orientierung in der Verbraucherpolitik* hingewiesen. Eine solche Verbraucherpolitik konstatiert eine Gefährdung des ökologischen Gleichgewichts durch die unregulierte Massenproduktion und den ungehemmten Massenkonsum und formuliert als Zielorientierung politischer Maßnahmen die generelle Einschränkung des Konsums bzw. das Zurückfahren des Konsumniveaus auf einen früheren Zustand.

Die bislang – hauptsächlich basierend auf der Darstellung von Stauss – wiedergegebenen verbraucherpolitischen Konzepte decken die politischen Debatten zum Verbraucherschutz in der Bundesrepublik bis in die frühen achtziger Jahre ab. Die nach dem Regierungswechsel 1982 einsetzenden Versuche der liberal-konservativen Regierung, Deregulierungsprogramme in einzelnen Politikfeldern zu konzipieren und umzusetzen, erfasste auch die Verbraucherschutzpolitik<sup>18</sup>. Die in diesem Zusammenhang konzipierte *interventionsskeptische Verbraucherpolitik* orientiert sich wieder stark am liberalen Marktkonzept, erkennt aber an, dass sich wettbewerbsgefährdende Machtzusammenballungen und asymmetrische Informationsverteilungen einstellen können<sup>19</sup>. Darüber hinaus gewinnt aus aktueller Sicht eine Position an Bedeutung, die eine ökologische Orientierung in der Verbraucherpolitik nicht als Konsumverzicht, sondern als Kritik an den Gesundheits- und Umweltfolgen der industriellen Massenfertigung von Konsumgütern artikuliert und dementsprechend einen *vor- und nachsorgenden Verbraucherschutz* propagiert<sup>20</sup>.

15 B. Biervert / W. Fischer-Winkelmann / R. Rock, *Grundlagen der Verbraucherpolitik. Eine gesamt- und einzelwirtschaftliche Analyse*, Reinbek 1977, S. 55 ff. und 217 ff.

16 Diese Position erweist sich aus aktueller Sicht natürlich als besonders anschlussfähig für die demokratietheoretischen Debatten über die Potenziale und das Wiedererwachen der Bürger- oder Zivilgesellschaft; die Konsumentenpartizipation wird in diesen Konzepten bislang allerdings nur in einzelnen Beiträgen thematisiert; F. Nullmeier, »Demokratischer Wohlfahrtsstaat und das neue Marktwissen«, Beitrag zum Kongress »Gut zu Wissen« der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, im Mai 2001, 16 S.

17 B. Stauss, aaO. (FN 5), S. 49 ff.

18 S. Mitropoulos, aaO. (FN 8), S. 72 ff.

19 F. W. Mähling, *Werbung, Wettbewerb und Verbraucherpolitik*, München 1983.

20 R. Künast, *Klasse statt Masse. Die Erde schätzen, den Verbraucher schützen*, München 2002.

### *III. Phasen der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland (1871-1989)*

Die vorgestellten Verbraucherschutzkonzepte und Leitorientierungen für eine Verbraucherpolitik in Deutschland sind offensichtlich eng mit der historischen Entwicklung des Verbraucherschutzgedankens in Deutschland verbunden. In einer ersten Phase (1871-1918) wird an den Schutz des Verbrauchers nur appelliert, um einzelne Wirtschaftskräfte zu diskreditieren und den ökonomischen Wettbewerb politisch zu regulieren. Erst in den verfassungspolitischen Debatten der Weimarer Republik wird der Verbraucherschutz als genuin politisches Recht anerkannt und entsprechend umgesetzt. Die Nazi-Zeit überführt die verbraucherrelevanten Politikfelder in eine korporatistische Organisationsform, so dass individuelle Schutzrechte vollkommen zurücktreten. In der Zeit nach dem 2. Weltkrieg dominiert wieder der rein marktkonforme Verbraucherschutz, der von einer substanziellen Regulierung zumeist absieht. In den siebziger Jahren finden marktskeptische, interventionistische Positionen ein größeres Gehör und erfahren eine gewisse Umsetzung. Die Formulierung der Verbraucherschutzpolitik als regulative Politik wird aber in der Phase einer relativen Deregulierungseuphorie in den achtziger Jahren gebremst und erst angesichts der aktuellen Probleme mit gesundheitsschädlichen und gentechnisch veränderten Lebensmitteln wieder aufgenommen. Für die Thematisierung und Durchsetzung der unterschiedlichen Verbraucherschutzkonstellationen erweisen sich politische Interessenkonstellationen als besonders gravierend; dabei spielen vor allem marktliberale bzw. interventionistische Konzeptionen von politischen Parteien und ihr Einfluss im parlamentarischen Kräfteverhältnis eine große Rolle.

#### *Erste Phase: Verbraucherschutz im deutschen Kaiserreich*

Für die frühe Verbraucherpolitik im deutschen Kaiserreich lassen sich vier Schwerpunkte erkennen, reguliert werden sollen Haustür- und ähnliche Geschäfte, Kreditgeschäfte, die angemessene Standardisierung von Kundeninformationen und das Wettbewerbsrecht; der letztgenannte Regulierungsbereich betrifft aber nur den Markenschutz und den Schutz vor unlauterem Wettbewerb und beinhaltet keine Verbraucherschutzmaßnahmen im engeren Sinne<sup>21</sup>. Bei der Regulierung der Haustürgeschäfte zeigt sich deutlich die Instrumentalisierung des Verbraucherschutzgedankens zur Verteidigung der Interessen der »stehenden« Geschäftszweige. Verhindert werden sollte die Übernahme des Einzelhandelsgeschäfts durch fahrende Händler und sog. Hausierer. Schon bei der Diskussion über eine Gewerbeordnung von 1869 – diese wurde 1873 auf das ganze Reich ausgedehnt – im Reichstag des Norddeutschen Bundes finden sich explizite Begründungen für eine Einschränkung des Gewerbebetriebs beim Umherziehen. Den sog. Hausierern sollte bei ihren Türgeschäften verboten werden, Verzehrungsgegenstände anzubieten, weil gesund-

21 R. Geyer, *Der Gedanke des Verbraucherschutzes im Reichsrecht des Kaiserreichs und der Weimarer Republik*, Frankfurt/Berlin/Bern/New York 2001.

heitliche Schäden der Verbraucher befürchtet wurden. Ebenfalls grundlegend ist die Einschränkung, Wertpapiere, Schmuck und Gold oder andere vermeintliche Wertgegenstände den Käufern an der Tür anzubieten. Hier wurde auf die eingeschränkte Urteilsfähigkeit des Kunden und auf seine situationsbedingte Beeinflussbarkeit (»Eitelkeit und Unerfahrenheit der Kauflustigen«) hingewiesen. In den Jahren 1883 und 1896 werden im deutschen Reichstag Novellen zur Regulierung der Haustürgeschäfte diskutiert und verabschiedet, in der die von umherziehenden Händlern anzubietenden Waren weiter eingeschränkt wurden. Diese Novellen werden mit der »Gefahr einer Übervorteilung des Käufers wegen der Schwierigkeit der Beurteilung der Werte dieser Waren«<sup>22</sup> begründet. In den Reichstagsdebatten wird aber von einzelnen Abgeordneten erneut der Vermutung Ausdruck gegeben, dass diese Novelle nicht vor dem Hintergrund des Konsumentenschutzes, sondern zum Zwecke des Schutzes des stehenden Gewerbes erfolgt.

Die staatliche Regulierung der Kreditgeschäfte bringt im Vergleich dazu schon stärker ein besonderes Verbraucherinteresse zum Ausdruck: Die 1879 initiierte Novelle der schon 1869 verabschiedeten Gewerbeordnung befasst sich ausdrücklich mit dem Gewerbe der Pfandleiher und Rückkaufshändler. Bis dato galt das Prinzip der freien Vereinbarung von Zinsen für Darlehen und andere Kredite. Pfandleihern wurden aber bereits vor 1879 Zinsbeschränkungen auferlegt, diese wandten sich deshalb dem Rückkaufshandel zu, der sich als Gewerbebranchen nicht von der Pfandleihe unterschied, aber keinen Regelungen unterworfen war. Die Zinssätze entwickelten sich deshalb schnell auf Summen von 60 bis 100 Prozent des geliehenen Geldes oder der aufgeworfenen Schuld pro Jahr. Im Regierungsentwurf von 1879 wurde versucht, dieser Entwicklung entgegenzuwirken: Pfandleiher mussten nun ihr Gewerbe anmelden und wurden bei vorliegender Beschuldigung des Wuchers abgewiesen. Die Bundesländer wurden dementsprechend vom Reich angewiesen, überhaupt den Bedarf an Pfandleihe und Kredit regional zu prüfen und festzulegen. Darüber hinaus wurde den Ländern erlaubt, Rechte und Pflichten für den Geschäftsbetrieb der Pfandleihe zu erlassen und ebenso die Höhe der Zinsen und Nebengebühren festzulegen. Eine deutliche verbraucherschützende Orientierung kommt in dem im Wuchergesetz von 1893 enthaltenen Art. 4 zur Pflicht zur Rechnungslegung zum Ausdruck. Hier wurde derjenige, der Geld- oder Kreditgeschäfte betrieb, dazu aufgefordert, jährlich gegenüber dem Kreditnehmer eine Rechnung (über die Restschuld) vorzulegen. Bei Verletzen dieser Rechnungslegungspflicht konnte eine Geldstrafe oder sogar Haft verhängt werden.

In der regulativen Gesetzgebung zur Kundeninformation lässt sich sicherlich eine Orientierung am Gedanken eines spezifischen Verbraucherschutzes noch deutlicher nachweisen. Die alte Gewerbeordnung von 1869 enthielt bereits für das Backgewerbe die Auflage, Preise und Gewichte dem Kunden angemessen und wahrheitsgemäß anzuzeigen, die Bäcker mussten sogar sicherstellen, dass Kunden bei eventuellem Zweifel die Ware selbst nachwiegen konnten. Preisänderungen mussten von der lokalen Polizeibehörde per Stempel genehmigt werden. Ähnliche Bestimmungen gal-

22 Begründung des Regierungsentwurfs von 1896 zit. n. R. Geyer, aaO. (FN 21), S. 22.

ten auch für Gastwirte, sie konnten polizeilich gezwungen werden, Angaben über Preise im Schankraum anzubringen, allerdings waren die Vorschriften bei Preisänderungen nicht so streng. Für beide Gewerbe wurden diese Regelungen mit der Schutzbedürftigkeit des Kunden (Schutz von Willkür und Gelegenheit) legitimiert. Nachdem sich Klagen über die Verfälschung von Nahrung und Genussmitteln häuften, kam es im Jahre 1875 zu einer Aussprache im Reichstag im Rahmen der Beratung der Brausteuer. Die Regelungen im Reichsstrafgesetzbuch von 1871 zur Lebensmittelverfälschung wurden als nicht ausreichend erachtet, ein neues Gesetz zur Regulierung des Verkehrs mit Nahrungs- und Genussmitteln sollte Abhilfe schaffen. Im Februar 1879 wurde dem Reichstag ein Regierungsentwurf vorgelegt, dieser nimmt vor allem den Schutz vor Gesundheitsschädigungen auf und stellt die willkürliche Herstellung und den Absatz von gesundheitsschädigenden Nahrungs- und Genussmitteln unter Strafe. Mit Exekutivgewalt wird hierfür eine Gesundheitspolizei ausgestattet. Der Gesundheitsschutz selbst definiert dabei aber kein spezifisches Verbraucherinteresses, sondern ein allgemeines Interesse des Volkswohls. Das Nahrungsmittelgesetz formuliert aber auch in § 10 und § 11 Auflagen für die Kennzeichnung und Klassifikation von Lebensmitteln, dadurch soll die falsche Kennzeichnung und Auspreisung von Lebensmitteln verhindert werden. Verhindert werden soll, »dass der Konsument für sein Geld nicht Lebensmittel erhalte, welche ... in Folge einer mit ihnen vorgenommenen Veränderung den ihrem Preise entsprechenden Nährwert nicht haben und ihren Zweck aus diesem Grunde nicht vollauf erfüllen können«<sup>23</sup>. Dem Verkäufer wird hiermit die Pflicht auferlegt, alles zu tun, um den Kunden über die wirkliche Beschaffenheit der Ware aufzuklären. Die gesundheitspolizeilichen Maßnahmen und Eingriffsrechte wurden im Lebensmittelgesetz jedoch genau klassifiziert, um möglichst jede Gewerbs- und Verkehrsbeschränkung zu vermeiden, in dem man die unter das Gesetz fallenden Gegenstände und Vergehen genau festlegte.

Die für die einzelnen Regulierungsbereiche nachweisbare stärkere Orientierung an Verbraucherschutzaspekten muss als Folge der Veränderungen im parlamentarischen Kräftegleichgewicht und der Abkehr des Reichskanzlers Bismarck von seiner Unterstützung des Liberalismus gewertet und als Reaktion auf die Wirtschaftskrise im Kaiserreich (die sog. Gründerkrise von 1873-1879) angesehen werden<sup>24</sup>. Lag bis 1878 die Mehrheit im Reichstag bei den Liberalen Parteien (Nationalliberale Partei, Liberale Reichspartei, Fortschrittspartei), so wirken sich die geänderten Mehrheitsverhältnisse und die damit eigentlich einhergehende »konservative Wende« auch auf die Verbraucherschutzpolitik aus. Reichskanzler Bismarck begann nun unter Einbeziehung der national-konservativen Mehrheit eine interventionistische Sozial-, Finanz- und Zollpolitik durchzusetzen, in die auch verbraucherpolitische Maßnahmen integriert wur-

23 Begründung des Regierungsentwurfs von 1879 zit. n. R. Geyer, aaO. (FN 21), S. 87.

24 T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866-1918. Erster Band: Arbeitswelt und Bürgergeist*, München 1990, S. 283 ff.; T. Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866-1918. Zweiter Band: Machtstaat vor der Demokratie*, München 1992, S. 387 ff.; H.-P. Ullmann, *Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918*, Frankfurt 1995, S. 68 ff.

den. Zwar sollte die marktwirtschaftliche Ordnung durch staatliche Regulierungen nicht grundsätzlich angetastet und der freie Marktwettbewerb nicht behindert werden, allerdings finden sich in dieser Zeit ganz zaghafte erste Bemühungen, ein genuines Verbraucherinteresse abzugrenzen und als schutzbedürftig zu definieren. Es deutet sich in dieser Zeit die Position eines *paternalistischen Verbraucherschutzes* an, der auf soziale Verwerfungen und Verelendungserscheinungen mit Schutzmaßnahmen reagiert, aber für die Verbraucher kein eigenständiges Organisationsprinzip bzw. Repräsentationsrecht vorsieht.

### *Zweite Phase: Sozialdemokratische Verbraucherschutzpolitik in der Weimarer Republik*

Die Adressierung des Verbraucherschutzes im Sinne eines politischen Schutz- und Organisationsrechtes findet sich erstmals in den Debatten um die Einrichtung eines Wirtschaftsrates am Anbeginn der Weimarer Republik umgesetzt, freilich wird dieses wirtschaftliche Mitbestimmungsgremium aufgrund der politischen Krisenentwicklung und der Veränderung der parlamentarischen Mehrheiten hin zu einer Dominanz der liberal-konservativen Parteien niemals eingerichtet<sup>25</sup>. Die Weimarer Reichsverfassung sah in Art. 165 Abs. 3 die Bildung eines Reichswirtschaftsrates vor, der als Gremium für die Selbstverwaltung der Wirtschaft an der parlamentarischen Gesetzgebung in sozial- und wirtschaftspolitischen Fragen beteiligt sein sollte. Dem Reichswirtschaftsrat sollten entsprechende Gesetzesentwürfe der Regierung zur Begutachtung zugehen und der Rat war selbst auch befähigt, Gesetzesvorschläge vorzubringen, ein formales Entscheidungsrecht sollte diesem Gremium aber nicht zukommen. Entsprechend rätendemokratischer Vorstellungen sollte der Reichswirtschaftsrat entsprechende Räte auf der Betriebs- und Bezirksebene repräsentieren. Interessant ist besonders die geplante Zusammensetzung des Rates, neben einer Vertretung der Arbeiter und Unternehmer sollten auch Vertretungen »sonst beteiligter Volkskreise« aufgenommen werden. Diese dritte Gruppe der vertretenen Interessen sollte ausdrücklich Verbraucherorganisationen enthalten. In den Beschlüssen zur Einrichtung eines vorläufigen Wirtschaftsrates von 1920 wurden dann die Zusammensetzung des Rates und der Anteil der Verbraucherinteressen konkretisiert. Und zwar sollte der Rat aus 326 Mitgliedern bestehen, die in zehn Gruppen nach Wirtschaftssektoren, Berufsgruppen und weiteren Statusgruppen aufgliedert waren. Insgesamt sollten dem Wirtschaftsrat »30 Vertreter der Verbraucherschaft« angehören und die einzelnen Repräsentanten sollten vom Städtetag, vom Verband der größeren und kleineren Landgemeinden und von den Verbänden der Konsumvereine und dem Genossenschaftsverband sowie vom Verband der Hausangestellten benannt werden<sup>26</sup>. Natürlich waren die Verbraucherrepräsentanten mit dieser Anzahl den Vertretern des produzierenden Gewerbes und der Arbeitnehmerschaft

25 R. Geyer, aaO. (FN 21), S. 116 ff.

26 Ebd., S. 127.

weit unterlegen, aber es wurde immerhin erwartet, dass auch die Vertreter anderer Berufs- und Statusgruppen Verbraucherinteressen artikulieren würden, so dass sich ein größeres Gleichgewicht zwischen Produzenten- und Verwerterinteressen einstellen würde. Diese Annahme deutet schon darauf hin, dass auch im Reichswirtschaftsrat die Verbraucherinteressen nur eingeschränkt vertreten sein sollten und keinen direkten Einfluss auf die Meinungsbildung zugesichert bekamen, aber immerhin wird in der Konzipierung des Wirtschaftsrates anerkannt, dass die Verbraucher bzw. ihre Repräsentanten selbsttätig zu ihrer Interessenartikulation gelangen können und dieser autonomen Interessenbestimmung auch institutionell Rechnung getragen werden muss. Welche politischen Kräfte machten sich aber zum Sprachrohr der Verbraucherinteressen und was motivierte sie? Am Beispiel der Teuerungsproteste vor und während des ersten Weltkriegs analysiert Nonn<sup>27</sup> die Aufnahme der Verbraucherinteressen im deutschen Parteiensystem. Dabei fällt vor allem die SPD mit ihrer unterstützenden, ja mobilisierenden Rolle auf. Die SPD nutzt die Entrüstung über Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln wie Brot und Fleisch, um ihre Stellung im Parteiensystem des späten Kaiserreichs zu verbessern und breite Bevölkerungsschichten an sich zu binden. Diese Strategie wird in der Weimarer Zeit fortgesetzt und manifestiert sich in der Unterstützung der ersten von der SPD geführten Regierung für die Einrichtung des Reichswirtschaftsrates<sup>28</sup>. Nichtsdestotrotz bemühen sich auch immer stärker Parteien der politischen Mitte und der Rechten, Preiskontrollen als wichtiges Anliegen einer gemäßigt verbraucherfreundlichen Politik aufzunehmen. Das Scheitern des Wirtschaftsrates in der Weimarer Zeit beweist allerdings, dass die bürgerlichen Parteien vor einer direkten Interessenvertretung und Beteiligung der Verbraucher zurückschreckten, weil dadurch eine Bedrohung der von ihnen repräsentierten Produzenteninteressen erwachsen konnte.

### *Dritte Phase: Gleichschaltung der Verbraucherschutzgesetzgebung in der Nazi-Zeit*

Die Aushöhlung bürgerlicher Rechte und die Instrumentalisierung von Schutzbestimmungen zur Verfolgung politischer Gegner und unliebsamer Bevölkerungsgruppen machten auch vor der Verbraucherschutzgesetzgebung nicht halt. So finden sich in der neuen Gewerbeordnung von 1933 strenge Vorschriften zum Vertrieb von politischen Schriften und Drucksachen an der Haustür sowie Berufsverbote gegen Nicht-Arier für die Ausübung spezifischer Berufe (Ärzte, Steuerberater, Devisenhändler) und für die Tätigkeit als Beamter im öffentlichen Dienst; darüber hinaus konnte Gewerbetreibenden, die ihre Geschäfte den Aktivitäten von oppositionellen politischen Gruppen zur Verfügung stellen (z. B. Gastwirte) oder aber nicht den rassenideologisch legitimierten Volkszugehörigkeitskriterien ent-

27 C. Nonn, *Verbraucherprotest und Parteiensystem im wilhelminischen Deutschland*, Düsseldorf 1996.

28 R. Geyer, aaO. (FN 21), S. 128 f.

sprachen, ihre Konzession entzogen bzw. ihr Besitz quasi willkürlich aberkannt werden<sup>29</sup>. Politischen Zielen waren auch die korporatistischen Organisationsbemühungen in der Ernährungswirtschaft und die Steuerungsleistungen in der Preis- und Wettbewerbspolitik untergeordnet. Zur Verringerung der Abhängigkeit von Lebensmitteleinfuhren und zur Stärkung einer autarken landwirtschaftlichen Nahrungsmittelproduktion wurden im ernährungswirtschaftlichen Bereich alle ökonomischen Kräfte und Untergliederungen einer staatlichen Verbandsorganisation, dem Reichsnährstand, einverleibt<sup>30</sup>. Der bereits 1933 etablierte Reichsnährstand sollte politische Direktiven und Planungsvorgaben an die Einzelproduzenten und ihre Zusammenschlüsse weiterleiten und die Nahrungsmittelproduktion und -versorgung regulieren. Hierfür wurden die bestehenden landwirtschaftlichen Spitzenorganisationen einzelner Sektoren (Getreidewirtschaft, Viehwirtschaft, Kartoffelwirtschaft, Milchwirtschaft etc.), die Vertretungen der in der Landwirtschaft tätigen Berufsgruppen, die landwirtschaftlichen Genossenschaften und der Landhandel innerhalb der Spitzenorganisation gleichgeschaltet und dem Führerprinzip unterworfen. Durch den Reichsnährstand wurde auf die Untergliederungen und die Einzelproduzenten Druck ausgeübt, die Preise niedrig zu halten und sich einem qualitäts- und preisbewussten Wettbewerb auszusetzen. Die korporatistischen Organisationsbemühungen wurden demgemäß durch eine entsprechende Kartellverordnung und eine staatliche Preislenkung bzw. -festsetzung flankiert. Bei diesen Kontrollbestimmungen wurde durchaus auf das Gemeinwohl rekuriert, schließlich sollten Gefährdungen des Volkswohls ausgeschlossen werden: »Die Gesamtwirtschaft oder das Gemeinwohl ist insbesondere dann als gefährdet anzusehen, wenn in volkswirtschaftlich nicht gerechtfertigter Weise die Erzeugung oder der Absatz eingeschränkt, die Preise gesteigert oder hochgehalten, oder, im Falle wertbeständiger Preisstellung, Zuschläge für Wagnisse (Risiken) eingerechnet werden, oder wenn die wirtschaftliche Freiheit durch Sperren im Einkauf und Verkauf oder Festsetzung unterschiedlicher Preise unbillig beeinträchtigt wird.«<sup>31</sup> Ganz bewusst wird hier der opake Begriff des Gemeinwohls ins Spiel gebracht und der Rekurs auf ein spezielles Schutzrecht des individuellen Verbrauchers vermieden, diente doch die häufige Verwendung von Gemeinwohlformeln dem nationalsozialistischen Recht als Vorwand – im Sinne von »Gemeinnutz geht vor Eigennutz« –, Privat- und Eigentumsrechte einzuschränken oder auszuhöhlen<sup>32</sup>. Nichtsdestotrotz finden sich auch nach der Gleichschaltung und Etablierung des NS-Staates einzelne Richtlinien und Verordnungen, die indirekt verbraucherschützende Wirkung haben, so das Maß- und Gewichtsgesetz von 1935, das die Normierung von Flaschengrößen zur besseren Vergleichbarkeit von Füllmengen und Preisen vorschreibt, und die Verord-

29 R. Echterhölter, *Das öffentliche Recht im nationalsozialistischen Staat*, Stuttgart 1970, S. 37 ff.

30 O. Nathan, *The Nazi Economic System. Germany's Mobilization for War*, New York 1971, S. 89 ff. (reprint, zuerst 1944); R. Puppò, *Die wirtschaftsrechtliche Gesetzgebung im Dritten Reich*, 2. Aufl. Konstanz 1989, S. 38 ff..

31 § 4 Kartellverordnung von 1933 zit. n R. Puppò, aaO. (FN 30), S. 74/75.

32 M. Stolleis, *Gemeinwohlformeln im nationalsozialistischen Recht*, Berlin 1974.

nung über Preisauszeichnung aus dem Jahre 1940, das dem Verbraucher Klarheit über die Preise der angebotenen Waren verschaffen sollte<sup>33</sup>. Auch hier wird zur Legitimation der staatlichen Regulierungen nicht auf ein individuelles oder kollektives Verbraucherinformationsrecht, sondern, wie bei der Einschränkung von Eigentumsrechten üblich, auf das Wohl der Volksgemeinschaft bzw. auf die Sicherstellung der Volksordnung hingewiesen<sup>34</sup>. Und die Richtlinien für Mengengrößen und Etikettierung müssen im Zusammenhang mit einer kriegsvorbereitenden und kriegsunterstützenden Politik der Warenlenkung und -kontrolle sowie der Verbrauchssteuerung gesehen werden<sup>35</sup>. Die Ergänzungsverordnungen von 1939, 1941 und 1942 zur allgemeinen Warenverkehrsordnung ermöglichten es dem NS-Staat, mittels speziell eingerichteter Reichsüberwachungsstellen die Produktion in spezifischen Wirtschaftssektoren und selbst in einzelnen Unternehmen minutiös zu überwachen und nach kriegswirtschaftlichen Notwendigkeiten auszurichten, den Warenverkehr nach gewissen Prioritäten zu lenken und die Ernährungswirtschaft auf eine angespannte Versorgungslage vorzubereiten und die Rohstoffversorgung für die Bevölkerung wie für die kriegswichtigen Unternehmen zu sichern.

#### *Vierte Phase: Marktkonforme Verbraucherschutzpolitik in der Nachkriegszeit*

Die Verbraucherschutzpolitik in der Nachkriegszeit ist durch zwei auf den ersten Blick gegenläufige Entwicklungen gekennzeichnet; einerseits findet – nach ersten Diskussionen über eine stärkere staatliche Lenkung und unter Zurückdrängung gewerkschaftlicher Sozialisierungspläne<sup>36</sup> — eine starke Bezugnahme auf liberale Wirtschaftsmodelle statt, der politische Schutz der Verbraucher wird dabei auf eine aktive Preis- und Wettbewerbspolitik reduziert. Zum anderen fallen in die frühen fünfziger Jahre wichtige, staatlich angeleitete Organisationsbemühungen zur politischen Aggregation und Repräsentation der Verbraucherinteressen, diese münden in die Einrichtung eines Dachverbandes, der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV), im Jahre 1953.

Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik, die mit dem Schlagwort und Handlungsprogramm der »sozialen Marktwirtschaft« belegt und von der langjährigen Regierungspartei CDU und ihren Führungspersonlichkeiten propagiert wird, werden die Interessen der Konsumenten vor allem im Hinblick auf Preissteigerungen und deren politische Folgen relevant. Verbraucherpolitische

33 K. Simitis, aaO. (FN 13), S. 59 ff. und 61 f.; M. Stolleis, aaO. (FN 32), S. 170 ff. und 180 ff.

34 B. Rüthers, *Die unbegrenzte Auslegung. Zum Wandel der Privatrechtsordnung im Nationalsozialismus*, 5. Aufl. Heidelberg 1997.

35 O. Nathan, aaO. (FN 30), S. 140 ff.; R. Puppo, aaO. (FN 30), S. 228 ff.; M. Woolston, *The Structure of the Nazi Economy*, New York 1968 (reprint, zuerst 1941), S. 187.

36 W. Abelshäuser, *Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980*, Frankfurt a. M. 1983, S. 46 ff.; E. Schmidt, *Die verhinderte Neuordnung 1945-1952. Zur Auseinandersetzung um die Demokratisierung der Wirtschaft in den westlichen Besatzungszonen und in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt a. M. 1970.

Maßnahmen werden allerdings weniger durch ideologische Leitorientierungen motiviert, sondern vielmehr als Herausforderungen für die Sicherung der politischen Macht antizipiert. Für die CDU-geführte Regierung Adenauer/Erhard war es von wahlkampfentscheidender Bedeutung, Preissteigerungen von Grundnahrungsmitteln und gemein gebräuchlichen Luxusgütern zu vermeiden, wurde doch von Seiten der Demoskopie ermittelt, dass eine Preissteigerung vor allem der SPD Zulauf bringen würde<sup>37</sup>. In den Wahlkämpfen von 1953 und 1957 fallen deshalb Regierungsmaßnahmen wie die Senkung der Tabaksteuer und das Stillhalte-Abkommen mit der produzierenden Industrie sowie Preisauflagen für die Landwirtschaft, um die Zufriedenheit der Bevölkerung mit der wirtschaftlichen Versorgung und Entwicklung zu gewährleisten. In der anwendungsorientierten politischen Konzeption der »sozialen Marktwirtschaft« von Ludwig Erhard, der als Wirtschaftsminister den Neuaufbau der bundesdeutschen Volkswirtschaft stark prägte, wirkt der Verbraucher als wichtiger Faktor für die Preisregulation innerhalb der Marktwirtschaft; wie bei Adam Smith entscheidet letztlich der Verbraucher über die Angemessenheit von Preisen für die angebotenen Waren<sup>38</sup>. Der Aufbau der Marktwirtschaft im Nachkriegsdeutschland setzt nur voraus, dass die Souveränität des Verbrauchers in der Bewertung von Preisen wieder hergestellt werden muss. Politische Maßnahmen betreffen somit zuerst die Verbraucherinformation mittels der Verbreitung von Preistafeln für Konsumgüter und mittels einer generellen Verbraucheraufklärung. Darüber hinaus soll aber auch die Industrie und der Handel dazu angehalten werden, möglichst schnell eine preiswerte Verbraucherversorgung zu übernehmen, um den Massenkonsum anzukurbeln. Angestrebt wird die freie Konsumwahl, die ausgehend von der Sicherung der grundlegenden Konsumbedürfnisse durch eine ausreichende Verteilung und Produktion von Gütern der Grundversorgung auch die Ausbildung von Luxuskonsum und die Nachfrage nach neuen Produktreihen vorsieht<sup>39</sup>. In diesem Zusammenhang soll der Staat die Konsumfinanzierung anstoßen und dementsprechend auch individuelle Konsumkredite für die Geldwirtschaft abstützen und darüber hinaus die Spartätigkeit und Vermögensbildung in der Bevölkerung unterstützen. Für die entwickelte Wirtschaftsordnung der sozialen Marktwirtschaft gilt es, das Aufkommen von Preisabsprachen und Kartellen zu verhindern, in diese Richtung weist auch die Formulierung und Durchsetzung eines »Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)« von 1957<sup>40</sup>.

Nur oberflächlich betrachtet steht die staatlich unterstützte Gründung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) im Jahre 1953 einer marktliberalen Verbraucherpolitik entgegen. Der neue Zentralverband organisiert die bereits

37 H. Ritter, *Verrat an der sozialen Marktwirtschaft? Wirtschaftspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Reinbek 1972, S. 36 ff.; G. Schmidtchen, *Die befragte Nation: über den Einfluss der Meinungsforschung auf die Politik*, Freiburg 1959.

38 L. Erhard, *Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf/Wien/Frankfurt a. M. 1962, S. 79.

39 Ebd., S. 222.

40 C. Heusgen, *Ludwig Erhards Lehre von der sozialen Marktwirtschaft. Ursprünge, Kerngehalte, Wandlungen*, Bern/Suttgart 1981, S. 253 f.

bestehenden lokalen Verbrauchervereinigungen und Verbraucherberatungseinrichtungen (Verbraucherzentralen) und nimmt als wichtige Mitglieder u. a. die Konsumgenossenschaften und den deutschen Hausfrauen-Bund, den deutschen Frauenring, den Zentralverband der katholischen Frauen- und Müttergemeinschaften und den Bund der Vertriebenen auf<sup>41</sup>. Bis zum Jahre 1963 stieg die Zahl der Mitglieder im Dachverband auf 19 Verbandsvertreter bzw. Verbände<sup>42</sup>; 1975 umfasst die AgV schließlich 24 Mitgliedsverbände und 11 Verbraucherzentralen<sup>43</sup>. Im Jahre 1970 sind beispielsweise auch die Arbeiterwohlfahrt, das Diakonische Werk, das Deutsche Beamtenkartell, der Deutsche Familienverband und der Zentralverband der Kriegsgeschädigten in der AgV als Mitglieder organisiert<sup>44</sup>. Als »Verband der Verbände« repräsentiert die AgV aber nicht die Interessen von Konsumenten und Käufergruppen direkt, vielmehr werden seine Initiativen durch eine Funktionärskaste bestehend aus den Führungskräften der Einzelverbände geprägt<sup>45</sup>. Es handelt sich bei der Verbandsbildung somit um eine »Fremdorganisation« der Verbraucherinteressen, die – wie in den kritischen Analysen der AgV hervorgehoben wird – strategisch der Manipulation durch Sonderinteressen der Verbände ausgesetzt ist und materiell von Unterstützungszahlungen der Staatsbürokratie abhängig bleibt<sup>46</sup>. Die Fremdorganisation wird aber von anderer Seite als notwendiges Organisationsmodell legitimiert, weil sich die Verbraucherinteressen zumindest dann, wenn sie nicht selbst partikulare Interessen aufnehmen und artikulieren, aufgrund des von Mancur Olson<sup>47</sup> beschriebenen »free rider«-Problems selbst nicht als Basisbewegung organisieren können<sup>48</sup>. Darüber hinaus muss auch auf die heterogene Struktur der repräsentierten Verbände und damit einfließenden Interessen hingewiesen werden; schließlich sind im Dachverband regionale, konfessionelle und ideologische Sonderinteressen der Einzelverbände zusammengefasst. Die Aktivitäten der AgV beschränkten sich in einer ersten Phase auf die Begleitung und Unterstützung von vergleichenden Warentests durch staatliche Forschungsinstitute zur Kundeninformation über die Produktqualität. Darüber hinaus wurde die AgV gezielt von der

- 41 E. Becker, »Verbraucherzusammenschlüsse« in: J. Bock / K. G. Specht (Hg.), *Verbraucherpolitik*, Köln/Opladen 1958, S. 70-87.
- 42 C. v. Braunschweig, *Der Konsument und seine Vertretung. Eine Studie über Verbraucherverbände*, Heidelberg 1965, S. 144.
- 43 B. Biervert / W. Fischer-Winkelmann / R. Rock, aaO. (FN 15), S. 28 f.
- 44 J. M. Jaschik, »Verbraucherorganisationen« in: Politische Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung (Hg.), *Verbände und Herrschaft. Pluralismus in der Gesellschaft*, Bonn 1970, S. 225-256.
- 45 C. v. Braunschweig, aaO. (FN 42), S. 144 ff.
- 46 B. Biervert / W. Fischer-Winkelmann / R. Rock, aaO. (FN 15), S. 64 ff.
- 47 M. Olson, *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, 2. Aufl. Cambridge/London 1971.
- 48 H.-G. Brune, »Stärkung der kollektiven Verbraucherposition« in: Scherhorn et al., aaO. (FN 11), S. 113; H.-G. Brune, *Organisation von Verbraucherinteressen*, Frankfurt 1980, S.124 ff.; C. Offe, »Ausdifferenzierung« oder »Integration« – Bemerkungen über strategische Alternativen der Verbraucherpolitik« in: G. Fleischmann (Hg.), *Der kritische Verbraucher. Information, Organisation, Durchsetzung seiner Interessen*, Frankfurt/New York 1981, S. 259-275.

Bürokratie einzelner Ministerien zu Informationszwecken instrumentalisiert; die AgV fungiert hier als Instanz einer »Aufklärung von oben«, die den Verbraucher in Informationsbroschüren über die Produktpalette, Qualität und Preisentwicklung in einzelnen Branchen der Ernährungswirtschaft und des Agrarsektors und über die Leitlinien der Politik informiert, dafür aber nicht auf eigenständige Informationsquellen zurückgreifen kann. In dieser frühen Phase beschränkte sich die politische Einflussnahme der AgV somit darauf, gute Kontakte zu den Ministerien und zu den Wirtschaftsverbänden zu unterhalten und in den verbraucherpolitischen Ausschüssen des Ministeriums für Wirtschaft und Ernährung mitzuwirken<sup>49</sup>.

#### *Fünfte Phase: Die Wiederentdeckung des Verbraucherschutzes in den siebziger Jahren*

Die politischen Reformbemühungen der sozialliberalen Koalition beinhalteten auch eine verstärkte Aktivität auf dem Gebiet der Verbraucherschutzpolitik. Die beiden von der Bundesregierung 1971 und 1975 vorgelegten Berichte zur Verbraucherpolitik geben beredten Ausdruck von den anvisierten bzw. beschlossenen Gesetzesinitiativen im Verbraucherschutz. Insbesondere der zweite Bericht konnte bereits auf wichtige Verbesserungen durch Regulierungen hinweisen<sup>50</sup>. Dies betrifft u. a. die Kartellgesetznovelle vom August 1973, in der die Vorschriften für die Zusammenschlüsse zwischen Großunternehmen verschärft werden; die Änderung des Abzahlungsgesetzes vom Mai 1974, die den Verbrauchern ein einwöchiges Widerrufsrecht bei solchen Geschäften einräumt; den Regierungsentwurf vom Mai 1975 zur Verbesserung der Stellung des Verbrauchers in den AGB-Richtlinien und zum Verbot von verbraucherschädigenden Zusatzklauseln; das Gesetz zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts vom August 1974, in dem besonders der Schutz vor Gesundheitsschäden durch Zusatzstoffe zu Lebensmitteln und durch Rückstände von Pflanzenschutzmitteln verbessert werden soll; die fleischbeschaurechtlichen Vorschriften vom April 1974, die einen bestimmten Prozentsatz der geschlachteten Tiere zur Prüfung auf Hormonrückstände o. ä. vorsehen; schließlich das Futtermittelgesetz vom Juli 1975, nach dem zur Fütterung vorgesehene tierische Erzeugnisse den lebensmittelrechtlichen Anforderungen gerecht werden müssen und schädliche Zusatzstoffe verboten sind bzw. Höchstwerte für Schadstoffbelastungen nicht überschreiten dürfen.

In dem Verbraucherbericht von 1975 wurden auch explizit die Ziele einer »sozialliberalen« Verbraucherpolitik formuliert<sup>51</sup>. Diese Zielformulierung betrifft sowohl marktkonforme wie auch genuin verbraucherschützende Maßnahmen, neben wett-

49 E. Becker, aaO. (FN 41), S. 79 ff.; C. v. Braunschweig, aaO. (FN 42), S. 150 ff.

50 Zweiter Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik. Konzeption für die Verbraucherinformation und -beratung, Bundesministerium für Wirtschaft: Bonn-Duisdorf 1975, S. 12 ff.

51 Ebd.

bewerbspolitischen Leitsätzen und dem Bekenntnis zur umfassenden Verbraucherinformation werden immerhin die Rechte des Verbrauchers als schützenswert anerkannt. Hierbei wird vor allem auf den allgemeinen Gesundheitsschutz und den Schutz vor Fehlinformation und Irreführung hingewiesen. Darüber hinaus finden sich auch Rekurse auf die Umweltverträglichkeit, auf die Überprüfung öffentlicher Dienstleistungen und auf die Verbesserung der Verbraucherorganisation und politischen Interessenvertretung. Uns interessiert besonders die Verstärkung der institutionellen Mitsprache der Verbraucherverbände: Zwar bleiben die Kompetenzen für Verbraucherpolitik immer noch auf mehrere Ministerien verteilt, jedoch steht zum ersten Mal die Forderung nach einer Bündelung dieser Kompetenzen im Raum<sup>52</sup>. Bislang kümmert sich das Justizministerium um den Schutz vor unlauterem Wettbewerb, vor manipulierender Werbung und vor unstatthaften Vertragsklauseln; das Wirtschaftsministerium überwacht die Kartellbildung und organisiert die Verbraucherinformation; und das Landwirtschaftsministerium ist für das Lebensmittelrecht, das Gesundheitsministerium für das Arzneimittelrecht und für die Zulassung von Kosmetika und das Bildungsministerium für die Regulation des Fernunterrichts zuständig. Gemeinhin wird aber besonders dem Wirtschaftsministerium eine besondere Verantwortung für den Verbraucherschutz zugewiesen, schließlich befindet sich dort ein Referat für Verbraucherfragen, und auch das wichtigste Repräsentationsgremium zur Vertretung der Verbraucherinteressen, der Verbraucherbeirat, ist dem Wirtschaftsministerium zugeordnet.

Der 1972 gegründete Verbraucherbeirat soll nicht nur in der Wirtschaftspolitik, sondern allgemein in allen verbraucherpolitisch relevanten Fragen der Regierungspolitik die Position des Verbrauchers darlegen und vertreten und organisiert hierfür ein 16köpfiges Gremium, das aus Verbrauchervertretern, aus Gewerkschaftsrepräsentanten und aus mit Verbraucherfragen befassten Wissenschaftlern besteht<sup>53</sup>. Als Beratungsgremium ergänzt der Verbraucherbeirat den schon Mitte der fünfziger Jahre geschaffenen Verbraucherausschuss, der in dem Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft angesiedelt ist und in seiner Funktion als autonomes Beratungsgremium 1965 entscheidend umorganisiert wurde<sup>54</sup>. Als zentrales, besonders häufig zu Konsultationen mit dem Ministerium herangezogenes Mitglied fungiert sowohl im Verbraucherbeirat wie im Verbraucherausschuss die AgV, weil in ihr die wichtigsten Verbraucherorganisationen organisiert sind. Die Organisationsstruktur der AgV hat sich dabei unter dem Einfluss der sozialdemokratischen Regierung verändert. Ein erklärtes Ziel war es dabei, die Heterogenität in der alten Verbandsstruktur zu beseitigen<sup>55</sup>. Im Oktober 1971 schlossen sich die wichtigsten Mitglieder der alten

52 N. Reich / H.-W. Micklitz, *Verbraucherschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Studie im Auftrag der EG Kommission*, New York/Cincinnati/u. a. 1980, S. 10; K. Wieken, »Institutionen der Verbraucherpolitik« in: G. Scherhorn et al., aaO. (FN 11), S. 138-156; C. v. Braunschweig, aaO. (FN 42), S. 260 ff.

53 Bundesregierung, aaO. (FN 50), S. 24; K. Wieken, aaO. (FN 52), S. 147.

54 K. Wieken, aaO. (FN 52), S. 147.

55 J. Bornecke, *Verbraucherorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse*, Dissertation, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel 1986, S. 113 ff.

AgV – die Verbraucherzentralen, die Ag Hauswirtschaft und der Bundesausschuss für volkswirtschaftliche Aufklärung – zur neuen Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e. V. (neue AgV) zusammen. Seither sind vor allem gesundheitspolitische und familienpolitische Gruppierungen, Professionsvertretungen und die Verbände der Kriegsgeschädigten im Dachverband nicht mehr organisiert. Die neue AgV versteht sich als genuines Interessenorgan der Verbraucher und übernimmt verstärkt auch Koordinations- und Informationsaufgaben für die Verbraucherzentralen. Insgesamt verbessert sich die Stellung der Verbraucherzentralen als dezentrale Anlaufstellen für Verbraucherinformation und -beratung in der neuen AgV. Allerdings wird die AgV nicht für Einzelmitglieder – einzelne Konsumenten, Bürgergruppen – geöffnet, sondern reproduziert sich weiterhin bloß als Repräsentationsorgan und Koordinationsinstrument für Verbandsinteressen und Beratungseinrichtungen.

Die Neue Phase des verbraucherpolitischen Engagements fällt mit einem größeren Interesse der Sozialwissenschaften an verbraucherpolitischen Themen und Willensbildungsprozessen zusammen. Erstmals werden umfangreichere Studien über den Einfluss von Verbraucherinteressen im politischen Entscheidungsprozess erstellt<sup>56</sup>. Diese Untersuchungen zeigen auf, dass die Reformbemühungen der sozialliberalen Koalition im Politikfeld Verbraucherschutz zwar von anspruchsvollen Regulierungszielen ausgingen, im Prozess der Politikformulierung und -implementation den gut organisierten Sonderinteressen der jeweiligen Wirtschaftsverbände jedoch eine erhebliche Mitsprache einräumten. Diese führte dazu, dass die Verbraucherschutzgesetzgebung primär der Wettbewerbsregulierung diene und neue Standards für Produktqualität, Vertragsabschlüsse und Informationspflichten setzte, eine größere Produktverantwortung der Unternehmen oder eine bessere Mitsprache der Verbraucherverbände wurde damit aber nicht erzielt. Schatz und Mitarbeiter dokumentieren diesen Sachverhalt anhand verschiedener verbraucherschutzrelevanter Entscheidungsprozesse, dabei bestätigen besonders die Ergebnisse für die im Jahre 1976 erfolgte gesetzliche Neuregelung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) den oben zusammengefassten Befund<sup>57</sup>. Die politische Neuregelung der AGB reagiert auf Vorfälle in den sechziger Jahren, bei denen willkürliche Gestaltungen und Interpretationen des sog. Kleingedruckten durch Warenproduzenten und -anbieter zu Lasten der Konsumenten in der Öffentlichkeit eine große Unzufriedenheit auslösten und darüber hinaus die Gerichte bei Warenvertragskonflikten mit unklaren Vorgaben für die AGB konfrontiert wurden. Die neue sozialliberale Koalition machte sich gleich zu Beginn ihrer Regierungszeit daran, die Rechtssicherheit für den Verbraucher herzustellen. Jedoch führten insbesondere die massiven Interventionen der Wirtschaftsverbände dazu, dass eine radikalere interventionistische Regulierungsposition, wie sie in einem ursprünglichen Referententwurf bezogen wurde, deutlich abgeschwächt wurde. Dabei gelang es den Wirt-

56 B. Biervert / K. Monse / R. Rock, aaO. (FN 1); H. Schatz, aaO. (FN 1); M. Schatz-Bergfeld, aaO. (FN 1).

57 H. Schatz, aaO. (FN 1), S. 57 ff. und 81 ff.; ergänzend: M. Schatz-Bergfeld, aaO. (FN 1); K. Schubert, *Interessenvermittlung und staatliche Regulation*, Opladen 1989.

schaftsverbänden, Konflikte innerhalb der Ministerialbürokratie um Zuständigkeiten für Verbraucherschutz (vor allem Konflikte zwischen Abteilungen des Justiz- und Wirtschaftsministeriums) für das Schmieden von Interessenbündnissen auszunutzen. Das unter massivem Zeitdruck verabschiedete AGB-Gesetz legt zwar gewisse Informationspflichten fest und vereinfacht die juristische Überprüfbarkeit der Vertragsklauseln (allerdings nur durch Verbandsklage), viele inhaltliche Fragen bleiben allerdings im Gesetzentwurf ungeklärt<sup>58</sup>.

### *Sechste Phase: Die Deregulierung des Verbraucherschutzes in den achtziger Jahren*

Verbraucherschutz als Gegenstand einer regulativen Politik wurde in der konservativ-liberalen Wirtschaftspolitik der Kohl-Ära auf die Grundprinzipien der sozialen Marktwirtschaft zurückgeführt. Im Einklang mit einer strikten Marktorientierung und einer vehement verfochtenen Entstaatlichungsideologie stagnierten die Regulierungsvorhaben in der Verbraucherschutzpolitik. Anstatt der dringenden erforderlichen Normierung und Organisation von öffentlichen Dienstleistungen unter Einbeziehung der Nutzerperspektive erfolgte in den Sektoren des Post- und Bahnverkehrs und der Telekommunikation eine weitgehende Privatisierung, die mit der Absenkung der Staatsquote und nur indirekt – mit dem Hinweis auf ein nachfragegerechtes, differenziertes und flexibles Angebot – mit der Verbesserung oder Verbilligung von Dienstleistungen für die Verbraucher begründet wurde<sup>59</sup>. Eine insgesamt verbraucherfreundliche Stoßrichtung besaßen natürlich die Regelungen zur Liberalisierung der Ladenschlusszeiten, beginnend mit dem Gesetz zur Einführung des Dienstleistungsabends von 1988<sup>60</sup>. Das federführend an der Gesetzesinitiative beteiligte Wirtschaftsministerium (FDP-geführt) sah auch Verbraucherrechte durch die bisherigen rigiden Regelungen für die Ladenschlusszeiten tangiert, argumentiert wurde hierbei mit einer Einschränkung von Wahlmöglichkeiten des Verbrauchers, der erst durch eine Liberalisierung der Öffnungszeiten seine Konsumfreiheiten richtig ausnutzen kann. Mithin kann man hier von einer Umkehrung des Verbraucherschutzgedankens sprechen: Der Verbraucher soll nicht primär in die Lage versetzt werden, ein Güterangebot nach preislichen und qualitativen Gesichtspunkten zu beurteilen, sondern mit zusätzlichen Angeboten und Konsumgelegenheiten zu einem extensiven Kaufverhalten angeregt werden. Insofern ist die Verbraucherpolitik in der Kohl-Ära einseitig an einem Konzept der Konsumentensouveränität orientiert, das höchstens Wettbewerbsbeschränkungen und Zugangsbeschränkungen des Konsums thematisiert und nicht weitergehende interessenpolitische oder sozialisationsbezogene Forderungen stellt. In diesem Zusammenhang muss auch der im

58 H. Schatz, aaO. (FN 1), S. 70 f.

59 B. Bauer, *Verbraucherschutz und Wettbewerb in der Telekommunikation*, Berlin/Heidelberg/New York 1996; R. Zohlhöfer, *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern, Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982-1998*, Opladen 2001.

60 R. Zohlhöfer, aaO. (FN 59), S. 160 ff.

Frühjahr 1991 vom Wirtschaftsministerium beschlossene Rückzug aus der öffentlichen Förderung der lokalen Verbraucherarbeit, von dem vor allem die Verbraucherzentralen betroffen waren, gesehen werden<sup>61</sup>. Zwar wurde dieser Rückzug mit der Zuständigkeit der Länder für regionale Finanzierungsfragen begründet, er belegt aber erneut, dass die Verbraucherpolitik in der Kohl-Ära offensichtlich durch eine interventionsskeptische Sichtweise geprägt war. Diese marktwirtschaftlich-liberale Konzeption legt den Schwerpunkt auf eine Abschaffung von Wettbewerbsbeschränkungen und eine Stärkung der Konsumfreiheiten, dabei werden Machtasymmetrien in der Wettbewerbslandschaft und Informationsdefizite bei Verbrauchern durchaus geduldet, sind sie doch Antrieb für das Gewinnstreben und die Vorteilsnahme und für den Einsatz der Werbung als primäres Instrument zur Verbraucherinformation<sup>62</sup>.

Nichtsdestotrotz fallen in die achtziger Jahre auch wichtige Innovationen in der Verbraucherorganisation und in der Verbraucherschutzgesetzgebung. Im Jahre 1985 hat sich als Gegenstück zur »fremdorganisierten« AgV, des Dachverbandes der Verbraucherverbände, ein selbstorganisierter bundesweiter Mitgliedsverband, die Verbraucherinitiative (VIni), gegründet<sup>63</sup>. Die VIni besteht aus über 6000 Einzelmitgliedern und diversen Mitgliederorganisationen und ist damit der mitgliedstärkste Verbraucherverband in Deutschland. Da die VIni ihre Arbeit hauptsächlich aus Mitgliedsbeiträgen finanziert, straft dieser Verband zumindest teilweise die Stimmen Lüge, die eine staatliche Fremdorganisation der Verbraucherinteressen damit begründen, dass sich die primär auf öffentliche Güter und allgemeine Verteilungs- und Qualitätsprobleme sowie Gesundheitsrisiken von allgemeinem Interesse bezogenen Verbraucherbelange nicht für eine straffe Interessenorganisation organisieren lassen und dementsprechend auch keine zahlungswillige Mitgliederbasis mobilisieren. Natürlich muss beim Wirken der VIni berücksichtigt werden, dass dieser Verband seinen Ursprung in lokalen und begrenzten Verbraucherinitiativen hatte, die zur Vertretung von besonderen Betroffenen-Interessen (z. B. den von dioxinversuchten Holzschutzmitteln Geschädigten) gegründet wurden<sup>64</sup>. Die Aktivitäten der VIni bleiben demgemäß besonders auf Probleme und Gesetzesvorhaben im Bereich Gesundheit, Ernährung und Lebensmittelqualität beschränkt und thematisieren beispielsweise die Gefahren, die für den Verbraucher aus der Gen- und Biotechnologie und aus der Belastung der Wohnumwelt mit Giftstoffen herrühren können.

Obwohl die Kohl-Regierung einen eher zurückhaltenden Kurs in der Verbraucherschutzpolitik fuhr, fallen wichtige Gesetzesinitiativen und Novellierungen in diese Zeit. Dies gilt besonders für die Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung von 1984 (als Novellierung des Gesetzes von 1981), die sicherlich auf das Gesetz der sozialliberalen Koalition zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts von 1974 aufbaute,

61 V. Lübke, »Verbraucherverbände: Ansprüche, Wirkungen, Perspektiven« in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 4. Jg., 1991, S. 63 f.

62 F. W. Mähling, aaO. (FN 19), S. 336 ff.; S. Mitropoulos, aaO. (FN 8), S. 72 ff.

63 V. Lübke, aaO. (FN 61).

64 Ebd., S. 61.

dabei allerdings die Standards für Verpackungsaufschriften und Inhaltsangaben bei Lebensmitteln neu festsetzte und dadurch den Verbrauchern wichtige Informationen über Produktherkunft, Produktzusammensetzung und Produktqualität an die Hand gab<sup>65</sup>. Mit einzelnen Abänderungen und Ergänzungen haben diese Verordnungen zur Lebensmittelkennzeichnung bis heute Bestand<sup>66</sup>. Jedoch muss berücksichtigt werden, dass der Regulierungstatbestand Lebensmittelkennzeichnung erheblich von externen Zwängen der Rechtsangleichung an die Verordnungen und Richtlinien auf der EU-Ebene bzw. innerhalb der anderen Mitgliedsstaaten der EU geprägt wird<sup>67</sup>. Der gleiche Hinweis ist auch für das verbraucherfreundliche Gesetz über Verbraucherkredite von 1990 anzubringen, auch hier waren Rechtsangleichungsanforderungen an die einzelnen Mitgliedsstaaten maßgeblich dafür verantwortlich, dass sich die Stellung des Verbrauchers bei Kreditgeschäften im BGB verbessert<sup>68</sup>. Von besonderer Bedeutung für die Gesetzgebung und die Anpassung bzw. Veränderung der entsprechenden Verordnungen zum Gesundheitsschutz und zur Lebensmittelsicherheit waren darüber hinaus Lebensmittelskandale, die den Glauben an die Qualität deutscher bzw. mitteleuropäischer Lebensmittel zerrütteten, zu heftigen Diskussionen in der politischen Öffentlichkeit führten und den Anlass für einzelne unorganisierte Konsumboykotts der Verbraucher bei bestimmten Lebensmitteln bildeten. Gemeint sind hiermit der sog. Glykolweinskandal aus dem Jahre 1985, bei dem die Verunreinigung von österreichischen und deutschen Qualitätsweinen durch Frostschutzmittel bekannt wurde, und der sog. Kalbfleischskandal, der etwa zur gleichen Zeit ausgerufen wurde und das Auffinden von synthetischen, für den Menschen schädlichen Sexual- und Wachstumshormonen im Kalbfleisch zum Gegenstand hatte<sup>69</sup>.

#### IV. Politische Reaktionen auf BSE

Die Lebensmittelskandale in den achtziger Jahren bilden mithin die Vorgeschichte für die BSE-Krise, die das Politikfeld für Verbraucherschutz in jüngster Zeit erfasste und gewichtige Veränderungen produzierte. Ausgangspunkt für diese Krise, die die ganze Nahrungsmittelkette vom Tierfutter bis zur Fleischproduktion und dem Rindfleischkonsum der Verbraucher betraf, bildete die Diagnose von Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE) bei Rindern in einzelnen Grafschaften Großbritan-

65 C. Grube, *Verbraucherschutz durch Lebensmittelkennzeichnung. Eine Analyse des deutschen und europäischen Lebensmittelkennzeichnungsrechts*, Berlin/Heidelberg 1997, S. 10 f.; E. v. Hippel, *Verbraucherschutz*, 3. Aufl. Tübingen 1986, S. 67 f.

66 Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung, verabschiedet 1984/zuletzt geändert 1996; Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung, verabschiedet 1999/zuletzt geändert 2001.

67 C. Grube, aaO. (FN 65).

68 J. Heidrich, *Verbraucherschutz in der Kreditwirtschaft*, Frankfurt/Berlin/New York 2000.

69 H. Schäfer, *Gepanscht, verbraten und verkauft. Lebensmittel-Report*, München 1986; M.-A. Worth, *Schmutz und Skandal. Eine soziologische Fallstudie des Glykolweinskandals*, Frankfurt/New York 1990.

niens bereits Mitte der achtziger Jahre<sup>70</sup>. Beunruhigend für den Menschen ist der Zusammenhang zwischen der massenhaften Verbreitung von BSE bei Rindern und dem Auftreten einer tödlich verlaufenden Variante der von-Creutzfeld-Jakob-Krankheit (vCJK)<sup>71</sup>. Im Zeitraum zwischen 1992 und 1995 tauchten in Großbritannien die ersten Fälle von vCJK beim Menschen auf, die sich direkt aus dem Verzehr von verseuchtem Rindfleisch herleiten ließen. Die Reaktion der britischen Bauernverbände, der britischen Regierung und von regierungsnahen Wissenschaftlern war lange Zeit abwiegelnd, man versuchte das Risiko von BSE-verseuchtem Rindfleisch herunterzuspielen und erste belastende Forschungsergebnisse zu vertuschen, um einen Einbruch beim nationalen Rindfleischkonsum und ein Exportverbot für britisches Rindfleisch in die anderen EU-Länder zu verhindern<sup>72</sup>. Erst 1994 beschloss die Tory-Regierung unter Premier Major ein Verbot des Verfütterns von Tiermehl an Wiederkäuer. Im März 1996 musste der Gesundheitsminister Dorrell öffentlich einen Zusammenhang der bereits in zehn Fällen tödlich verlaufenden vCJK und der BSE-Seuche bei Rindern eingestehen. Etwa zur gleichen Zeit verhängte die Europäische Kommission ein weltweites Exportverbot für britische Rinder, Rinderprodukte und Tiermehl. Trotzdem gelangten bis zum Sommer illegal tausende Tonnen britischen Rindfleisches in die Beneluxstaaten und auch nach Deutschland.

In Deutschland wurde die Gefahr, die von BSE ausging, einhellig heruntergespielt; die ersten Fälle von BSE auf deutschem Boden ließen sich angeblich alle auf aus der Schweiz und Großbritannien importierte Rinder zurückführen. Es herrschte ein breiter Konsens zwischen den Vertretern der Bauernverbände, der Futtermittelhersteller und der Fleischproduzenten auf der einen Seite und den verantwortlichen Politikern auf der anderen Seite darüber, dass BSE in Deutschland keine Chance hätte. Schließlich galt seit 1994 ein Verfütterungsverbot von Tiermehl an Wiederkäuer. Im Rahmen politischer Maßnahmen wurde primär auf ein Importverbot von Rindern aus Ländern, in denen BSE-Fälle aufgetreten waren, gesetzt. Die Anwendung von BSE-Tests in der hiesigen Rinderschlachtung und die Entfernung von Risikomaterial (Gehirn, innere Organe, sog. Separatorenfleisch) aus der Nahrungsmittelkette wurden als nicht notwendig erachtet. Erst im Oktober 2000 setzte die rot-grüne Bundesregierung eine entsprechende Verordnung der EU-Kommission um und beschloss das Verbot der Verwendung von Risikomaterial in der Fleisch-

70 N. Dohn / B. Schmiedendorf, *BSE. Die Wahnsinnseuche. Was Verbraucher wissen müssen*, Reinbek 2001; I. Soltwedel-Schäfer / K. Köster-Lösche, *Das BSE-Komplott. Das Protokoll des kalkulierten Wahnsinns*, Bad Dürkheim 2001.

71 Als Ursache für die Verbreitung von BSE unter Rindern wird die Verfütterung von Tiermehl an die Masttiere angenommen; die Rinder nahmen mit ihrem Futter Knochenreste und Gehirnmateriale von krankheitsbedingt getöteten Tieren auf, wobei man zuerst Tierreste von Schafen, die an Scarpie, einer BSE-ähnlichen Krankheit, erkrankt waren, für die Auslösung von BSE bei Rindern verantwortlich machte. Heute geht man davon aus, dass BSE, ähnlich wie die von-Creutzfeld-Jakob-Krankheit (vCJK) beim Menschen, eine genuine Gehirnerkrankung beim Rind darstellt und über das Futtermittel als Form des Quasi-Kannibalismus – lebendes Rind frisst totes Rind – eine Massenverbreitung findet; N. Dohn / B. Schmiedendorf, aaO. (FN 70), S. 29 f.

72 K. Dressel, aaO. (FN 2).

verarbeitung und Wurstherstellung. Und erst als der »Super-Gau« der Landwirtschafts- und Ernährungspolitik eintrat und im November 2000 das (vermeintlich) erste deutsche Rind nachweislich an BSE erkrankte, wurden die EU-Verordnungen zur Durchführung von BSE-Tests und zum flächendeckenden Verbot von Tiermehl als Futtermittel umgesetzt. Für die zuständigen Minister Funke (Landwirtschaft) und Fischer (Gesundheit) markierte die BSE-Krise den Endpunkt ihrer jeweiligen politischen Karriere. Beide Minister mussten aufgrund des öffentlichen Drucks und der Bemühungen des Bundeskanzlers um Schadensbegrenzung von ihren Ämtern zurücktreten. Die Minister hatten viele relevante Hinweise ignoriert, die Öffentlichkeit gezielt fehlinformiert und die Gefahren der BSE-Krise für die deutsche Landwirtschafts- und Ernährungspolitik schlichtweg unterschätzt. Erst nach dem Rücktritt der beiden Minister am 9. Januar 2001 erfolgt die gezielte Bekämpfung von BSE in Deutschland.

Als Reaktion auf die mangelhaften Krisenmanagements- und Informationsverarbeitungskapazitäten der beiden Minister bzw. Ministerien wird von der rot-grünen Regierung mittels eines Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 22. Januar 2001 eine wichtige institutionelle Veränderung durchgeführt<sup>73</sup>. Aus dem Gesundheitsministerium werden Kompetenzen für den ernährungsbezogenen Verbraucherschutz in das neue Ministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) integriert, das das alte Ministerium für Landwirtschaft vollständig ersetzt. Darüber hinaus werden dem neuen Ministerium aus dem Ministerium für Wirtschaft und Technologie die Zuständigkeiten für Verbraucherpolitik übertragen<sup>74</sup>. Als neue Ministerin steht die als durchsetzungsfähig geltende Politikerin Renate Künast (Grüne) dem neuen Ministerium vor, das erstmals fast alle Kompetenzen für Verbraucherschutz bündeln soll. Der Sitz des BMVEL ist in Bonn, die parlamentsnahen Referate werden aber in Berlin angesiedelt. Dem Ministerium werden zwei parlamentarische Staatssekretäre (Berninger (Grüne), Thalheim (SPD)) und zwei beamtete Staatssekretäre (Müller (Grüne) und Wille (SPD)) zugeordnet. In der Arbeitsteilung für die beamteten Staatssekretäre und der Zuordnung der einzelnen Referate wird eine Zweiteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten deutlich. Staatssekretär Müller steht den drei Abteilungen mit verbraucherschutzpolitischer Ausrichtung vor, die den Abteilungen zugeordneten 39 Referate besitzen Zuständigkeiten für zentrale Organisationsfragen (Personal, Haushalt etc.), Verbraucher- und Ernährungspolitik, Forschung, Bio- und Gentechnik, Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen<sup>75</sup>. Der schon im früheren Landwirtschaftsministerium beschäftigte zweite Staatssekretär Wille ist zuständig für die drei Abteilungen für (Agrar-)Marktpolitik, ländlicher Raum, (Agrar-)Sozialpolitik, Forstpolitik, EU-

73 In dem als Agrarland besonders von der BSE-Krise betroffenen Bundesland Bayern kommt es Anfang 2001 ebenfalls zur Installierung eines Verbraucherschutzministeriums, dessen Kompetenzen bleiben allerdings vom Agrarministerium strikt getrennt.

74 Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Wir über uns: Aufgaben des Ministeriums. Organigramm, Selbstdarstellung des BMVEL, 2002, 16 S.

75 Ebd.; Organigramm.

und internationale Angelegenheiten und Fischereipolitik und die angeschlossenen 41 Fachreferate. Damit wird innerhalb der institutionellen Gliederung des BMVEL die eigentliche Verbraucherschutzpolitik der Agrarpolitik gegenübergestellt. Höchstens in der Unterabteilung 32 für Tiergesundheit und den angeschlossenen Referaten kann ein Eingriff des »Verbraucherschutzbereichs« des BMVEL in den »Agrarpolitikbereich« des Ministeriums erfolgen. Die Einrichtung von weiteren Querschnittsreferaten wurde versäumt, die interne Koordination kann höchstens horizontal über Projektgruppen und vertikal über die Koordination zwischen den beamteten Staatssekretären erfolgen. Diese funktionale Aufgabenteilung kann Anlass für einen Konflikt zwischen den beiden Großbereichen Verbraucherschutz und Agrarpolitik um Personal, um die Aufmerksamkeit der Ministerin und der Öffentlichkeit und um die Unterstützung durch spezifische Interessengruppen bieten. Andererseits besteht aufgrund der Einlagerung der gesamten Kompetenzen für Agrarpolitik im BMVEL die Gefahr, dass die Verbraucherschutzpolitik stark durch Probleme der Landwirtschaftspolitik und durch die Risiken für Ernährung und Gesundheit durch die industrielle Agrarproduktion bestimmt wird<sup>76</sup>. Andere wichtige Aufgabenstellungen einer marktskeptischen Verbraucherschutzpolitik wie beispielsweise die politische Thematisierung und Regulierung von verbraucherschädigenden Geschäfts- und Kaufverträgen, von neuen, unsicheren Vertragsverhältnissen im E-Commerce und von Qualitätsstandards für öffentliche Dienstleistungen können darüber ins Hintertreffen geraten. Die politische Bearbeitung dieser wichtigen Themenstellungen durch das BMVEL würde aber voraussetzen – und dies fordert ebenfalls Hedda von Wedel<sup>77</sup>, die Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in einem internen Papier –, dass wirklich alle relevanten Kompetenzen nicht nur für Ernährung und Gesundheitsschutz, sondern auch für Wettbewerbspolitik und Bankenaufsicht in das Verbraucherschutzministerium verlegt werden. Dadurch würde auch der Stellenwert der Agrarpolitik im BMVEL etwas vermindert<sup>78</sup>.

Zu den wichtigsten Aufgaben des BMVEL gehört es von Anfang an, wirkungsvolle Maßnahmen gegen die BSE-Krise in Bund und Ländern zu ergreifen. Mit dem BSE-Maßnahmengesetz von Februar 2001 zur besseren Umsetzung der von der EU-Kommission beschlossenen Maßnahmen und mit weiteren Veränderungen von bestehenden Verordnungen für das Verfütterungsverbot (Januar 2001) und für die an-

76 W. Fuhrmann, »Zur organisatorischen Zentrierung des Verbraucherschutzes in einem Ministerium für Landwirtschaft« in: *www.Konsumentenschutz.de*, 2/2001.

77 H. v. Wedel, Pressemitteilung der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu ihrem Bericht mit Vorschlägen zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes vom 10. Juli 2001, 6 S.

78 Noch weiter gehen die Forderungen der Vorsitzenden des Dachverbands der Verbraucherverbände Edda Müller, spiegelbildlich zu den Kabinettressorts einzelne Referate für Verkehr, Vertragsrecht, Telekommunikation, Bau- und Wohnungswesen etc. im Verbraucherschutzministerium zu schaffen. Dadurch würde diesem Ministerium ermöglicht, alle Gesetzesentwürfe der einzelnen Ministerien auf die Auswirkungen für die Verbraucher zu überprüfen und kompetente Überarbeitungsvorschläge vorzulegen; E. Müller, »Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24/2001, S. 6-15.

gemessene Tierkörperbeseitigung (Februar 2001) sowie mit neuen Verordnungen zum Verbot der Verwertung bestimmter Abfälle tierischer Herkunft (März 2001), zur besseren Etikettierung der Herkunft von Rindfleisch (März 2001) und zur besseren fleischhygienischen Untersuchung des Rindfleisches auf BSE wird ein direktes Krisenmanagement angesichts der BSE-Krise angestrebt und erzielt<sup>79</sup>. Darüber hinaus wirbt die Bundesregierung um eine Verschärfung der Fleischhygienebestimmungen und der Richtlinien für Fleischtransport und -import auf der EU-Ebene. Das Engagement in der EU-Kommission und im Ministerrat betrifft aber auch agrar- und ernährungspolitische Gesichtspunkte, die sich erst später zu neuen Skandalen aufwerfen sollen. Gemeint sind hiermit die Initiativen für ein EU-weites Verbot der Verwendung von Antibiotika und Hormonen in Tierfutter. Darüber hinaus strebt die Bundesregierung bereits zu diesem Zeitpunkt (Januar 2002) eine für alle Mitgliedsstaaten geltende Registrierungs- und Zulassungspflicht für Hersteller, Importeure, Händler und Transporteure von Futtermitteln an. Allerdings wird durch diese Maßnahmen noch nicht die Ausweitung der obligatorischen Test- und Kontrollpflicht bei Futtermittelherstellern festgeschrieben. Die Transparenz von Produktinformationen im ernährungs- und agrarwirtschaftlichen Bereich sollte aber besonders durch die Verabschiedung eines weit ausgreifenden Verbraucherinformationsgesetzes (VerbIG)<sup>80</sup> im Frühjahr 2002 erzielt werden. Dieses Gesetz sieht in seiner ersten Entwurfsfassung eine Informationspflicht auf der nationalen Ebene nicht nur für alle Unternehmen, die verbraucherrelevante Produkte herstellen, vor, sondern verpflichtet auch die staatlichen Behörden, alle verfügbaren Informationen über Testergebnisse, Produktqualität und Risikomaterialien auf Anfrage den Konsumenten zur Verfügung zu stellen<sup>81</sup>. Dieses Gesetz überschreitet somit den direkten Wirkungsbereich der Maßnahmen gegen die BSE-Krise, seine Notwendigkeit wird allerdings durch die bis heute massiert auftretenden Missbrauchsfälle im Tierfutterbereich bestätigt.

79 BMVEL, Ein Jahr Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – was ist geschehen? Eine Zwischenbilanz der neuen Verbraucher-, Ernährungs- und Agrarpolitik, Arbeitsbericht des BMVEL, 2002, 41 S.; C. Freytag, »Einführung« in: C. H. Beck Verlag (Hg.), *BSE und Verbraucherschutz. Textausgabe mit Sachverzeichnis*, München 2002, S. XI-LVIII.

80 Verbraucherinformationsgesetz, Gesetzesentwurf als Grundlage für den Kabinettschluss am 13. März 2002, 8 S.

81 Der Gesetzesentwurf aus dem BMVEL sah ursprünglich vor, alle Hersteller von Produkten und Bereitsteller von (öffentlichen) Dienstleistungen im Lebensmittelbereich einer Informationspflicht zu unterwerfen. Ein weitreichendes Informationsrecht des Verbrauchers wird allerdings zugunsten der Produzenteninteressen der Lebensmittelbranche im Zuge der Diskussion des Referentenentwurfs aus dem BMVEL im Kabinett eingeschränkt: »Renate Künast (Grüne) rudert zurück. Auf Druck von Unternehmen, Wirtschaftsministerium und Kanzleramt werden die Hersteller im Verbraucher-Informationsgesetz nicht verpflichtet, Konsumenten Auskünfte über ihre Produkte zu geben. Die von der Ernährungsbranche befürchtete Riesenwoge an auskunftswütigen Verbrauchern, denen man Geschäftsgeheimnisse und streng gehütete Rezepte offenbaren muss, bleibt aus. Nur noch von Behörden sollen Verbraucher Informationen über gesundheitsgefährdende Waren erhalten«, J. Rohne, »Verbraucher-Informationsgesetz: Künast gibt dem Druck der Industrie nach« in: *Spiegel-Online*, 25. Januar 2002, 2 S.

### V. Die Neuordnung des Politikfeldes für Verbraucherschutz

Durch die BSE-Krise und die politischen Reaktionen auf sie haben sich im Politikfeld für Verbraucherschutz einige wichtige Konsequenzen ergeben: Als erster wichtiger Tatbestand ist die Bündelung von Kompetenzen für Verbraucherschutz durch das BMVEL hervorzuheben. Damit existiert nunmehr ein zentraler politischer Akteur, von dem primär Gesetzesinitiativen ausgehen können und bei dem Informationen über verbraucherrelevante Angelegenheiten und Probleme zusammenlaufen. Darüber hinaus kann das Verbraucherschutzministerium wichtige Koordinationsaufgaben für das Politikfeld übernehmen und als hauptsächlicher Ansprechpartner für die politischen Akteure der Bundesländer und der EU-Ebene fungieren. Somit erfüllt das BMVEL eine wichtige Mittler- und Makleraufgabe im europäischen Mehrebenensystem, in dem zunehmend regulative Verordnungen und Richtlinien, die von der EU-Kommission erlassen werden, auf die deutsche Gesetzgebungspraxis im Politikfeld angepasst und den regionalen Länderinteressen und Akteurkonstellationen vermittelt werden müssen. Allerdings bleibt die institutionelle Ausformung des jetzigen Verbraucherschutzministeriums weit hinter den Erwartungen zurück. Die Defizite in der Abstimmung mit und zwischen den Bundesländern sind gerade wieder in den aktuellen Futtermittelskandalen (im Frühjahr/ Sommer 2002) deutlich geworden<sup>82</sup>: Informationen über erste regionale Vorfälle auf einzelnen Höfen und über Transportwege von Futtermitteln und Tieren über die Ländergrenzen hinweg sind entweder nicht verfügbar oder bleiben in dem unübersichtlichen Gestrüpp unklarer administrativer Zuordnungen und Kompetenzen stecken. Hierbei wirkt sich auch nachteilig aus, dass auf Länderebene nur in Bayern ein Verbraucherschutzministerium eingerichtet wurde, in den anderen Bundesländern sind die Zuständigkeiten weiterhin aufgeteilt auf die Ressorts für Wirtschaft, Gesundheit und Landwirtschaft. Die gegenwärtige Verbraucherschutzministerin will allerdings im Rahmen des Verbraucherinformationsgesetzes nicht die Koordinationsleistungen des BMVEL vergrößern und entsprechende institutionelle Reformen auf der Länderebene unterstützen, sondern ein von der Exekutive unabhängiges Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit einrichten, das für die Länder Koordinationsaufgaben wahrnehmen und sie in der Lebensmittelüberwachung unterstützen und Informationstransfers überwachen soll<sup>83</sup>. Damit bleibt die mit der Installierung des BMVEL eingeleitete institutionelle Reform jedoch auf dem halben Weg stehen.

Als zweiter wichtiger Gesichtspunkt muss die erhöhte Gesetzgebungsaktivität im Politikfeld für Verbraucherschutzpolitik in der Folge der BSE-Krise herausgestellt werden. Angesichts der gegenwärtigen öffentlichen Debatten um die Qualität und

82 Es handelt sich hierbei um die Feststellung des gesundheitsschädlichen Reinigungsmittels Nitrofen im Tierfuttermittel für Schweine bei einem ostdeutschen Hersteller und um den Nachweis von Sexualhormonen im Geflügelfleisch aufgrund von gepanschem Futtermittel eines belgischen Fabrikanten.

83 R. Künast, Regierungserklärung von Bundesverbraucherministerin Künast zum vorsorgenden Verbraucherschutz im Deutschen Bundestag, Berlin, vom 14. März 2002, Textversion, 8 S.

die Zusammensetzung von Lebensmitteln und Futtermitteln werden auch die Schutzrechte und Informationsmöglichkeiten der Verbraucher neu thematisiert. Die aktuelle Dominanz ernährungs- und gesundheitspolitischer Aufgaben und agrarpolitischer Problemstellungen in der inhaltlichen Ausgestaltung der Arbeit des Verbraucherschutzministeriums verweist allerdings darauf, dass nur für diesen Aufgabenzuschnitt ein Konzept einer aktiven und nachhaltigen Verbraucherschutzpolitik vorliegt. In den entsprechenden Regierungserklärungen der Verbraucherschutzministerin zur Konturierung der programmatischen Leitlinien dominieren die Maßnahmen und Konzepte für den gesundheitlichen Verbraucherschutz und für die sog. Agrarwende, die Eindämmung der industriellen Massentierhaltung und Agrarproduktion<sup>84</sup>. Die vorgeschlagenen Maßnahmen orientieren sich an der Diskussion um eine artgerechte Tierhaltung, eine nachhaltige Bodenbewirtschaftung und eine Förderung des ökologischen Landbaus<sup>85</sup>. Der wirtschaftliche Verbraucherschutz tritt demgegenüber zurück. Dabei finden sich gerade auf dem Feld der Kauf- und Kreditverträge neue Herausforderungen für den Konsumenten und den Gesetzgeber, die durch die neuen Wirtschaftstransaktionen und Kaufangebote im E-Commerce entstanden sind und die die deutsche Verbraucherschutzgesetzgebung schon maßgeblich beeinflusst haben<sup>86</sup>. Es deuten sich hier aber noch weitere und neue Anforderungen für die Regulation allgemein der Kaufverträge und der zugrunde liegenden AGB-Normen und insbesondere des Widerrufsrechts und der digitalen Kreditnahme an<sup>87</sup>. Interessant ist hierbei, dass die neuen Herausforderungen an das Kaufverhalten und die Kaufvertragsbedingungen nicht primär von dem nationalen Gesetzgeber und den entsprechenden politischen Akteuren antizipiert werden, vielmehr zeigen schon die Novellierungen des Fernabsatzgesetzes aus dem Juni 2000 einen prägenden Einfluss der maßgeblichen EU-Richtlinie, der sog. Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie von 1999, auf die deutsche Verbraucherschutzpolitik<sup>88</sup>.

Die stockenden Reformen im Politikfeld für Verbraucherschutz können natürlich mit einem weiteren wichtigen Gesichtspunkt in Verbindung gebracht werden, nämlich der Kontinuität einer weitestgehend neo-korporatistischen Politikgestaltung in der Verbraucherpolitik. Wie schon oben mehrfach ausgeführt wurde, sind bis auf eine Ausnahme alle Verbraucherverbände fremdorganisiert und in einem

- 84 R. Künast, aaO. (FN 20), S. 223 ff.; R. Künast, Vorrang des Verbraucherschutzes, notwendiger denn je – für ein neues Denken und Handeln, Regierungserklärung der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im Deutschen Bundestag, Berlin, vom 6. Juni 2002, 7 S.
- 85 H.-J. Kohl / U. Siemens (Hg.), *Revision: Die Agrarwende. Kurswechsel an der Kasse*, Frankfurt 2002; G. Schmidt / U. Jasper, *Agrarwende oder die Zukunft unserer Ernährung*, München 2001.
- 86 F. Börner / M. Rath / M. Sengpiel, *Verbraucherschutzgesetze mit einer Einführung*, Bundesanzeiger, 52. Jg., Nr. 185a, Köln 2000.
- 87 P. Dilger, *Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Internet*, München 2002; N. Reich / A. Nordhausen, *Verbraucher und Recht im elektronischen Geschäftsverkehr*, Baden-Baden 2000.
- 88 K. Seidel, *Einflüsse des europäischen Rechts auf das deutsche Verbraucherschutzrecht*, Marburg 2001.

staatlich geförderten Dachverband zusammengefasst. Die staatlich organisierte Aggregation und Artikulation der Verbraucherinteressen spiegelt sich aber nicht nur in den direkten Unterstützungszahlungen für Verbandsaktivitäten und für die Informationsarbeit der regionalen Verbraucherzentralen, sondern leitet sich auch aus dem selektiv gewährten Zugang zu exekutiven Beratungsgremien her. Die Verbraucherschutzverbände werden direkt von Beamten der Ministerien bzw. von Regierungsvertretern bei bestimmten Gesetzesvorhaben konsultiert und beziehen allgemein Informationen über verbraucherrelevante Politikvorhaben. Allerdings fungiert eindeutig die Staatsadministration als aktiver Teil in diesen Konsultationsbeziehungen, was sich auch darin zeigt, dass die Verbraucherverbände selten über eigenständige Programmpositionen in der Verbraucherschutzpolitik verfügen, sondern stark die Leitorientierung und Problemwahrnehmung der jeweiligen Bundesregierung übernehmen<sup>89</sup>. Dies führt dazu, dass die Verbraucherverbände gegenüber der offiziellen Verbraucherschutzpolitik allzu selten als »challengers« auftreten und in den einzelnen angrenzenden Politikbereichen (Agrarpolitik, Umweltpolitik, Gesundheitspolitik, Wirtschaftspolitik) weder eine eigenständige Interessenposition beziehen noch eine gezielte Mobilisierungs- oder Lobbyingarbeit betreiben. Die Aktivität der Verbraucherverbände bleibt auf die Verbreitung von Stellungnahmen beschränkt, die die ordnungspolitischen Grundorientierungen der dominanten politischen Koalitionen aufnehmen. Dabei zeigt sich beispielsweise in der Agrarpolitik und Energiepolitik in den siebziger Jahren in den Stellungnahmen der Verbraucherverbände eine klare Orientierung an den Prinzipien einer marktwirtschaftlichen Regulation, die vor einer zu starken Berücksichtigung der Verbraucherinteressen durch staatliche Intervention und Regulation zurückschreckt<sup>90</sup>. Allein in der sozialliberalen Reformphase der frühen siebziger Jahre, in der allgemein auf politische Partizipation und die Stärkung von Mitspracherechten gesetzt wurde und ein gesellschaftlicher Modernisierungsbedarf von einer großen Mehrheit der politischen Kräfte und der gesellschaftlichen Gruppen als notwendig erachtet wurde, konnten sich auch die Verbraucherverbände zu radikaleren Positionen durchringen. Aus aktueller Sicht hat sich die Abhängigkeit der Verbraucherverbände nicht verändert; im November 2000 gliederte die AgV ihre Organisationsstruktur neu und strukturierte sich zum »Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.« (VZBV) um. Mitglieder sind weiterhin primär die regionalen Verbraucherzentralen und die einzelnen Verbraucherverbände, die AgV fusioniert aber durch diese Organisationsreform mit der Stiftung Verbraucherinstitut (VI) und dem Verbraucherschutzverein (VSV)<sup>91</sup>. Da die mitgliederstarke Verbraucherinitiative (VIni) sich nicht diesem neuen Zentralverband anschließt, bleibt die Finanzierung weiterhin auf Mittel aus dem zuständigen Ministerium (jetzt das BMVEL) und auf Einnahmen aus dem Verkauf von Informationsbroschüren und aus dem Einwerben von Projektmitteln angewiesen. Die als Strukturreform der Verbraucherorganisationen gepriesene forcierte Zentralisierung

89 B. Biervert / K. Monse / R. Rock, aaO. (FN 1).

90 Ebd., S. 86 ff. und 95 ff.

91 Verbraucherzentrale Bundesverband, Das sind wir, Internetpräsentation, 2002, 4 S.

der Verbandsarbeit lässt darüber hinaus kaum die Öffnung der Interessenorganisation für neue Problemstellungen und Mitgliedergruppen und den Einsatz von dynamischen Kampagnen und flexiblen Lobbyingstrategien erwarten.

### *VI. Die Konturen der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland*

Die Entwicklung des Politikfeldes für Verbraucherschutz ist eng mit der Geschichte des Interventions- und Regulationsstaats in Deutschland und den ideologischen Grundorientierungen der politischen Organisationseliten verbunden. Die verbraucherrelevante Gesetzgebung bleibt lange Zeit in die staatlichen Versuche der Organisation und Steuerung der Wirtschaftsprozesse integriert, nur als Nebenfolge der Standardisierung und Verrechtlichung der ökonomischen Transaktionen ergeben sich positive Effekte auf die Voraussetzungen der Vertragsnahme, des Widerrufs und der Kundeninformation. Verbraucherschutzpolitik avanciert zum Gegenstand einer neo-liberalen, bisweilen aber auch paternalistisch ausgerichteten Ordnungspolitik für die Wirtschaft, um die Nebenfolgen des Wettbewerbs und des Profitstrebens zu regulieren und für den Staat kalkulierbar zu machen. Erst in den kurzen Phasen einer umfassenden sozialdemokratischen Reformpolitik zu Beginn der Weimarer Republik und in den frühen siebziger Jahren, in denen eine politische Mehrheit an den Grundfesten einer neo-liberalen Wirtschaftspolitik rührt, wird der regulative Paternalismus für eine positive Definition von Verbraucherrechten und für eine nicht-ökonomische Legitimation von Schutzbestimmungen genutzt. Diese ordnungspolitische Grundorientierung in der Verbraucherschutzpolitik wird allerdings nicht durchgehalten, sondern von neo-liberalen Gesetzgebungsphasen unterbrochen. Erst in jüngster Zeit erfolgt hingegen eine Verlagerung der Grundorientierungen in der Verbraucherschutzpolitik von der Wirtschafts- zur Ernährungs-, Gesundheits- und Agrarpolitik. Die BSE-Krise und die Massierung von Lebensmittel- und Futtermittelskandalen dienen als Auslöser für eine radikale Kritik an der quasi-industriellen Tierzucht und Lebensmittelproduktion. Verbraucherschutzpolitik setzt nunmehr an Problemen mit der Produktqualität, an fehlenden Informationen über die Produktzusammensetzung und über die Herkunft tierischer Produkte und Produktanteile sowie an mangelhaften Testverfahren zur Ermittlung von Produktzusätzen und Gesundheitsrisiken an. Dies impliziert natürlich auch eine radikale Wende im Leitbild des Verbrauchers und seiner (schützenswerten) Rechte. Wurde der Verbraucher vom wirtschaftspolitischen Verbraucherschutz primär als Wettbewerbsgarant einer institutionell gesicherten Marktwirtschaft und damit als wichtiger Interaktionspartner bei Markttransaktionen gesehen, dessen Informations- und Vertragsrechte zu stärken sind, so argumentiert der gesundheitspolitische Verbraucherschutz vor dem Hintergrund einer Zuspitzung von ernährungsbedingten Risiken. Nicht die Freiheit der Kundenentscheidung, sondern die Bedrohung der Gesundheit der Verbraucher durch Täuschung über die Produktqualität oder durch fahrlässige Zufügung von Risikomaterialien bei Tierfutter und Lebensmitteln wird zum Hauptthema.

Mit der Veränderung der Themenstruktur der Verbraucherschutzpolitik und des Verbraucherleitbildes geht auch eine Neugliederung des Politikfeldes einher. Das Politikfeld wird momentan nicht so sehr durch wirtschaftspolitische »issues« und »policies« und durch Mobilisierungen von Wirtschaftsverbänden und Großunternehmen geprägt; vielmehr besteht aus aktueller Sicht die Gefahr, dass die Verbraucherschutzpolitik vollkommen in der Agrarpolitik (mit Rekursen auf das Lebensmittelrecht und die Veterinärmedizin) aufgeht. Eine solche inhaltliche Schwerpunktsetzung riskiert die Vernachlässigung anderer verbraucherrelevanten Themen und Anforderungen an den Gesetzgeber. Darüber hinaus kann die aktuelle institutionelle Aufwertung – angezeigt durch die Installierung entsprechender Verbraucherschutzministerien auf Bundes- und Länderebene – der Verbraucherschutzpolitik nur dann positiv für eine Neukonturierung und Institutionalisierung des Politikfeldes genutzt werden, wenn die zuständigen politischen Akteure eine zu enge Verschränkung der Verbraucherschutzpolitik mit einer grundlegenden Reformbemühung für einen angrenzenden Politikbereich (siehe die sog. Agrarwende) vermeiden. Eine neue Regierungskonstellation mit neuen Programmvorhaben in einzelnen Politikbereichen kann nämlich in der nächsten Legislaturperiode das Politikfeld für Verbraucherschutz unterminieren, ohne sich gezielt mit verbraucherpolitischen Grundfragen auseinanderzusetzen. Dies kann beispielsweise durch die Rückverwandlung des BMVEL in ein konventionelles Landwirtschaftsministerium geschehen, in dem gewisse Kompetenzen für Verbraucherschutz angesiedelt bleiben, aber grundsätzlich die althergebrachte »Verbandsfärbung« in der Auswahl von Führungspersonal und gesetzgebungsrelevanten »issues« wiederhergestellt wird<sup>92</sup>.

Die Gefährdungen, denen die Verbraucherschutzpolitik als (noch) schwach konturiertes Politikfeld ausgesetzt ist, werden durch zwei Tatbestände verstärkt, und die Forderung nach einer Neukonturierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland muss sich gezielt mit beiden Faktoren auseinandersetzen. Zum einen erhöht sich zwar der Organisationsgrad eines Politikfeldes durch die Installation eines auf den Politikbereich fixierten Ministeriums, da die Akteure nunmehr über einen eindeutigen Ansprechpartner verfügen und Ressourcen und Regeln gezielt von administrativer Seite bereit gestellt werden können. Ohne einer genauen empirischen Netzwerkanalyse vorgeifen zu wollen, kann man deshalb davon ausgehen, dass das zur administrativen Verarbeitung der BSE-Krise neu geschaffene Verbraucherschutzministerium auf Bundesebene als zentraler Akteur wahrgenommen und für Informationsnachfragen und Beeinflussungsversuche kontaktiert wird. Dies gilt aber nur für diejenigen Akteure, die von der spezifischen Regelungskompetenz des

92 Die Landwirtschaftsministerien zeigten sich bislang unabhängig von der ideologischen Orientierung der Regierungspartei stets besonders aufgeschlossen gegenüber den Interessen der agrarpolitischen (Produzenten- und Bauern-)Verbände und behandelten dementsprechend verbraucherpolitische Belange mit einer spezifischen »Interessenfärbung« oder verdrängten sie sogar von der politischen Agenda; W. Ambros, *Verbraucherinteressen und Agrarpolitik*, Krefeld 1986; J.-P. Gabriel, *Grundstrukturen agrarpolitischer Willensbildungsprozesse in der Bundesrepublik 1949-1989*, Opladen 1993.

Verbraucherschutzministeriums betroffen sind. Eine zu starke Fixierung der Gesetzgebungsarbeit und der Informationspolitik auf Belange von Ernährung und Gesundheit und auf Interessenfelder der Agrarpolitik lässt allerdings Akteure, die sich eher für wirtschaftspolitische Regulierungsfragen interessieren, andere administrative Anlaufpunkte suchen und auf die Kompetenzen anderer Ministerien zurückgreifen. Aufgrund der halbherzigen Ausstattung des Verbraucherschutzministeriums mit Kompetenzen für wirtschaftspolitische Fragen von verbraucherschutzrechtlichem Rang kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich verbraucherschutzpolitische Informationsnetzwerke und Gesetzgebungsdiskussionen in andere administrative Kompetenzbereiche verlagern. Dadurch stellt sich möglicherweise die Konstellation ein – der Konflikt zwischen dem BMVEL und dem Wirtschaftsministerium bei den Verpflichtungsregeln im Verbraucherinformationsgesetz (VerBIG) liefert dafür einen Beleg –, dass mehrere administrative Einheiten miteinander um Kompetenzen in verbraucherschutzpolitischen Gesetzgebungsprozessen und um Einfluss im Politikfeld kämpfen. Diese Situation erhöht allerdings die Konfliktorientierung und die Instabilität im Politikfeld für Verbraucherschutz.

Als zweiter Tatbestand, der sich für die Kontur des Politikfeldes negativ bemerkbar macht, muss die Fremdorganisation der Verbraucherschutzinteressen herausgestellt werden. Während die Produzenteninteressen aus den Bereichen der Lebensmittelherstellung, des Warenvertriebs, der Futtermittelherstellung, der Agrarwirtschaft etc. durch ressourcenstarke und lobbyingerfahrene Verbände mit klaren Interessendomänen vertreten werden, sind die Verbände der Verbraucherinteressen auf eine staatliche Finanzierung angewiesen und weisen nur eine geringe Spezialisierung und Fachkompetenz auf. Die weitgehende Staatsabhängigkeit der Verbraucherverbände zeitigt allerdings negative Konsequenzen: Die Verbraucherverbände können nur sehr schwer zu eigenen Programmpositionen und Kooperationsnetzwerken jenseits der dominanten Regierungspolitik und alternativ zur zentralisierten Interessenpolitik des Staates gelangen, damit verfügen sie aber auch nur in geringem Umfang über Ressourcen, die sie als Kooperationspartner in der Programmformulierung für den Staat oder andere Interessengruppen relevant erscheinen lassen. Da ihnen nur eine beschränkte Zahl von Verbänden und Verbandsmitgliedern angehört und sie nicht als mitgliederstarke Verbände organisiert sind, können sie den politischen Akteuren kaum Wählerstimmen, öffentliche Aufrufe oder Boykottkampagnen als Drohungen oder Unterstützungsleistungen offerieren. Die Organisations- und Mobilisierungsschwäche der Verbraucherverbände betrifft die Kontur des Politikfeldes insofern, als die genuinen Interessenorganisationen des Verbraucherschutzes nur bedingt Strukturierungsleistungen übernehmen können und kaum zur Verselbständigung einer an das besondere Politikfeld gebundenen Ressourcenstruktur von Informationen, Themen, Programmvorschlägen, Wahlkampagnen, Unterstützungsleistungen etc. beitragen können.

Interessanterweise werden diese Tatbestände und Faktoren, die einer stärkeren Konturierung des Politikfeldes für Verbraucherschutz entgegenstehen, in zunehmendem Maße von einer Gegenbewegung erfasst. Es ist dies ein Veränderungsdruck, der sich nur sehr vermittelt aus der nationalstaatlichen Politikgestaltung und

entsprechenden Akteurkonstellationen im Politikfeld herleiten lässt. Gemeint ist der Anpassungs- und Novellierungsdruck, der von den Richtlinien und Verordnungen der EU-Ebene auf die nationalen Politikfelder ausgeht. Insbesondere im Fall der Verbraucherschutzpolitik führt die Anpassung der Gesetzgebung der Einzelstaaten aneinander dazu, dass für die Verbraucherschutzpolitik neue Handlungsspielräume entstehen und wichtige Strukturierungsleistungen vorgenommen werden können<sup>93</sup>. Vorgaben und Initiativen der Europäischen Kommission legen zunehmend neue Regelungstatbestände für das deutsche Verbraucherschutzrecht und die verantwortlichen Ministerien fest. Darüber hinaus werden auch neue Programminitiativen und Problemstellungen in die etablierten Informationsnetzwerke des Politikfeldes für Verbraucherschutz hineingetragen und zwingen die politischen Akteure wie die Interessenorganisationen zur Diskussion neuer (Rechts-)Konzepte und Handlungsstrategien und zum Ausprobieren neuer »policies«.

### Zusammenfassung

Angesichts wachsender Unsicherheiten über die Qualität und das Risikopotenzial von Tierprodukten und Lebensmitteln und aufgrund neuer Herausforderungen an die Vertragsbedingungen im elektronischen Geschäftsverkehr (E-Commerce) findet die Verbraucherschutzpolitik eine neue Aufmerksamkeit in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit und des Gesetzgebers. Eine besondere Bedeutung für die zunehmende Institutionalisierung des Politikfeldes für Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und in Gesamteuropa kommt dabei der BSE-Krise zu, die die nationalstaatliche Politikformulierung und die politische Willensbildung im europäischen Mehrebenensystem vor neue Herausforderungen gestellt hat. In Deutschland leiten die politischen Reaktionen auf BSE eine Neuorientierung in der Verbraucherschutzpolitik ein. Die verbraucherpolitische Regulation reagiert nicht mehr nur auf Probleme in der Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik, sondern tritt in Konkurrenz zur Agrarpolitik. Diese Entwicklung hat für das Politikfeld für Verbraucherschutz allerdings nicht nur positive Konsequenzen. Kurzfristig bekommen die Themen und Probleme des Politikfeldes dadurch eine neue Kontur, langfristig droht aber der Verlust an Selbständigkeit und Autonomie durch einen agrarpolitisch dominierten Verbraucherschutz.

93 N. Reich, *Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäischen Gemeinschaften. Eine problemorientierte Einführung in das europäische Wirtschaftsrecht*, Baden-Baden 1987; N. Reich, *Europäisches Verbraucherrecht. Eine problemorientierte Einführung in das europäische Wirtschaftsrecht*, 3. Aufl. Baden-Baden 1996.

*Summary*

In light of the growing uncertainties surrounding the quality and the risk potential of animal products and because of new challenges for contract conditions in electronic commerce, the politics of consumer protection are increasingly drawing the attention of the public and lawmakers. The BSE-crisis, which posed new challenges both for domestic policy formulation as well as decision-making in the European multi-level governance system, has been particularly significant for the incremental institutionalization of the policy area for consumer protection. In Germany, the political reactions to BSE have led to a new orientation in the politics of consumer protection. Consumer-oriented regulation no longer merely reacts to problems in competition and economic politics, but has started to compete with agricultural policy-making. However, this development has not just had positive consequences for consumer protection. From a short-term perspective, topics and problems of this policy domain are obtaining a new quality, in the long run, though, there is a threat that consumer protection may lose its political autonomy due to the predominance of agricultural politics.