

Nachhaltiger Konsum: Aufgabe der "Neuen Verbraucherpolitik?"

Reisch, Lucia A.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reisch, L. A. (2004). *Nachhaltiger Konsum: Aufgabe der "Neuen Verbraucherpolitik?"*. (artec-paper, 120). Bremen: Universität Bremen, Forschungszentrum Nachhaltigkeit (artec). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-319167>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Lucia A. Reisch

**Nachhaltiger Konsum:
Aufgabe der „Neuen Verbraucherpolitik?“**

**artec-paper Nr. 120
November 2004**

ISSN 1613-4907



artec - Forschungszentrum Nachhaltigkeit
Enrique-Schmidt-Str. 7
Postfach 330 440
28334 Bremen
<http://www.artec.uni-bremen.de>

Nachhaltiger Konsum: Aufgabe der „Neuen Verbraucherpolitik“?

Abstract:

Der Beitrag beschäftigt sich mit neueren Entwicklungen im Politikfeld Verbraucherpolitik. Es wird der Frage nachgegangen, inwiefern es sich bei der so genannten „Neuen Verbraucherpolitik“ inhaltlich materiell und institutionell-formell um einen Neubeginn handelt. Das „Neue“, so wird argumentiert, ergibt sich zum einen aus neuen Herausforderungen (Globalisierung, Europäisierung, Aufgabe der Nachhaltigen Entwicklung u.a.), zum anderen aus einem veränderten Selbstverständnis der Politik als aktive wirtschafts- und lebensqualitätsfördernde Querschnittspolitik. Die Förderung nachhaltiger Konsummuster als verbraucherpolitisches Ziel wird diskutiert.

Gliederung:

Nachhaltiger Konsum: Aufgabe der „Neuen Verbraucherpolitik“?.....	1
1. Der Hintergrund.....	3
2. Was ist das Neue an der „Neuen Verbraucherpolitik“?	4
2.1 Neue Herausforderungen.....	5
2.1.1 Verbraucherpolitik in Zeiten der Europäisierung und Globalisierung	6
2.1.2 Verbraucherpolitik als Politik für nachhaltiges Wirtschaften	7
2.2 Neues Selbstverständnis	8
2.2.1 Verbraucherpolitik als aktive Innovations- und Nachfragepolitik	8
2.2.2 Verbraucherpolitik als Lebensqualitätspolitik.....	10
3. Fazit	10
Literatur	13

Dr. Lucia A. Reisch
nwd institut c/o IBH der Universität Hohenheim
70599 Stuttgart
mail: lucia.reisch@nwd-institut.de
Tel.: 0711 – 459 2869

Anmerkung: Das Arbeitspapier beruht auf einem Vortrag, den die Autorin im Juli 2004 auf Einladung des *artec Forschungszentrums Nachhaltigkeit* der Universität Bremen gehalten hat. Eine leicht veränderte Version des Beitrags erscheint 2005 unter dem Titel „Neue Verbraucherpolitik – Ziele, Strategien und Instrumente“ in der Zeitschrift *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*

1. Der Hintergrund

Ausgehend von der Zäsur der Errichtung eines *Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft* (BMVEL) zur Jahreswende 2000/2001 hat die bundesdeutsche Verbraucherpolitik eine Neuausrichtung und Neubelebung erfahren und durch eine stärkere öffentliche Präsenz an Wirkkraft gewonnen. Während bis zur BSE-Krise Verbraucherpolitik ein wenig sichtbares und außerhalb von Lebensmittelkrisen wenig öffentlichkeitswirksames Politikfeld darstellte, änderte sich dies mit seiner Aufwertung auf ministerialen Rang und der fast zeitgleichen Neuordnung der unabhängigen verbraucherpolitischen Organisationen im *Verbraucherzentrale Bundesverband* (vzbv e.V.). Und auch auf Länderebene wurden unter dem Eindruck mehrerer Vertrauenskrisen im Lebensmittelbereich (Reisch, 2005) strukturelle Veränderungen eingeleitet. In Bayern beispielsweise wurde – noch vor dem Bund – ein Ministerium für Verbraucherschutz eingerichtet, das nun zum *Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz* umstrukturiert wurde. Andere Bundesländer schufen Beauftragte für den Verbraucherschutz und ordneten die Zuständigkeiten, insbesondere für den gesundheitlichen Verbraucherschutz und die Lebensmittelsicherheit, neu.

Auf den ersten Blick ist die „Neue Verbraucherpolitik“, d.h. die deutsche Verbraucherpolitik seit Beginn dieses Jahrzehnts, singuläres Ergebnis des politischen Krisenmanagements im Rahmen der BSE-Krise (Reisch, 2002). Allerdings hätte sich angesichts neuer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Herausforderungen, neuer (sub-)politischer Akteure sowie einer bis dato nicht gekannten europäischen Bedeutung des Politikfelds auch ohne BSE mittelfristig die Aufgabe gestellt, an einer Verbraucherpolitik jenseits des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu arbeiten, das Politikfeld auf aktuelle Entwicklungen hin zu analysieren und strategisch neu auszurichten.

Der vorliegende Beitrag analysiert die Entwicklung des Politikfelds Verbraucherpolitik, das von der Bundesverbraucherministerin zu Beginn ihrer Amtszeit programmatisch als „Neue Verbraucherpolitik“ titulierte worden war. Es wird der Frage nachgegangen, was das „Neue“ an dieser „Neuen Verbraucherpolitik“ ist, ob es sich inhaltlich materiell um

einen Neubeginn – im Vergleich zu den vergangenen 20 Jahren – handelt oder ob man diesen Aufbruch eher als kurzlebige politische Rhetorik betrachten sollte. Das „Neue“, so wird argumentiert, ergibt sich zum einen aus neuen Herausforderungen, zum anderen aus einem neuen Selbstverständnis der Politik. Diese werden diskutiert. Abschließend wird auf Politikstil und Strategiebedarf der zukünftigen Verbraucherpolitik eingegangen.

2. Was ist das Neue an der „Neuen Verbraucherpolitik“?

Verbraucherpolitik wird im allgemeinen verstanden als eine Politik der Förderung des Verbraucherinteresses, wo es zur Abwendung sozialer Härten zur effizienten Versorgung mit Konsumgütern und Diensten oder zur Sicherung der Verbraucherposition erforderlich ist (Scherhorn, 2000). Hinter diesem Ziel steht je ein sozialpolitisches, ein wirtschaftspolitisches und ein gesellschaftspolitisches Leitbild:

1. Die *sozialpolitische* Dimension zielt auf den Ausgleich sozialer Härten, insbesondere von strukturell benachteiligten oder besonders gefährdeten, da wenig konsumkompetenten Konsumentengruppen. Im Fokus stehen hier Alte, Kinder und Jugendliche, Migranten oder einkommensschwache Haushalte. Verbraucherpolitische Maßnahmen, die dieser Zielsetzung entspringen, sind beispielsweise die Verfechtung eines Rechts auf ein Girokonto, die neuen Regelungen zur Verbraucherinsolvenz oder Werbeverbote bestimmter Produkte, die auf Jugendliche zielen.
2. Das *wirtschaftspolitische* Ziel geht auf die Erkenntnis zurück, dass die wettbewerbspolitische Regelung des Parallelprozesses zwischen den Anbietern allein nicht ausreicht, um den Verbraucherbedürfnissen Geltung zu verschaffen und die Funktionsfähigkeit von Märkten (Akerlof, 1970) – insbesondere die Strategien der Abwanderung und Widerspruch der Nachfrageseite bei Qualitätsverschlechterungen des Angebots (Hirschman, 1974) – zu sichern. Daher soll die Wettbewerbspolitik um eine verbraucherpolitische Regelung des Austauschprozesses zwischen Anbietern und Nachfragern ergänzt werden. Verbraucherpolitische Maßnahmen, die diesem Ziel entspringen, sind beispielsweise internetgestützte Transparenzinitiativen zur gezielten

Verbraucherinformation wie der neue „Verbraucherschutzkompass“, die Arbeit von *Consumer Watchdogs* oder die für die Konsumenten verbesserten Regelungen der Produkthaftung.

3. Das *gesellschaftspolitische* Leitbild beruht auf der Auffassung, dass zur Geltendmachung der Verbraucherbedürfnisse eine reine Marktbetrachtung nicht ausreicht. Vielmehr sei es auch Aufgabe der Verbraucherpolitik, Formen der Eigenproduktion, der Arbeit im informellen (d.h. nicht über formelle Arbeitsverhältnisse definierten) Sektor und der Selbstorganisation von Verbrauchern zu unterstützen. Denn auch die hier geleistete „reproduktive“ Arbeit sei produktiv und volkswirtschaftlich von großer Bedeutung, wie dies beispielsweise in der Ehrenamtsdiskussion oder der Debatte um ein Erziehungsgehalt deutlich wurde. Hier wird „der Verbraucher“ nicht nur als Marktakteur betrachtet, sondern in einem umfassenderen Sinne auch als Bürger-Konsument, der in kollektiven Aktionen Gemeinschaftsgüter produziert (*Olson*, 1968) sowie als produktiv in der informellen Lebenswelt Tätiger, der aus Marktgütern, Zeit und Wissen die eigentlich befriedigenden und konsumierten Endprodukte und -dienste herstellt (*Reisch*, 2004b).

Diese drei Zielbereiche der Verbraucherpolitik bleiben im Grundsatz erhalten. Allerdings verschieben sich die Schwerpunkte und neue Aufgaben treten hinzu. Das „Neue“ an der „Neuen Verbraucherpolitik“ ergibt sich einerseits aus neuen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen, denen sich das Politikfeld stellen muss, will es eine gestalterisch-aktive und nicht nur passiv-reagierende Rolle im politischen Prozess spielen; zum anderen - und durch diese mitbedingt - ergibt sich das Neue aus einem veränderten Selbstverständnis der Verbraucherpolitik, d.h. ihrem bevorzugten Politikstil, Strategien und Instrumentenmix.

2.1 Neue Herausforderungen

Der nationale verbraucherpolitische Handlungsspielraum ist durch die europäische Binnenmarktpolitik und globale Wirtschaftsprozesse deutlich begrenzt (*Köhne/Günther*, 2003). Die Globalisierung erschwert das Einhalten von bereits erreichten Sozial- und Umweltstandards, die Europäisierung ist insbesondere im rechtlichen Verbraucher-

schutz weit gediehen und wird angesichts des Ziels einheitlicher binneneuropäischer Standards noch weiter fortschreiten. Liberalisierung und Deregulierung erschweren national den Solidarausgleich, die Einkommensschere geht weiter auseinander und polarisiert die Gesellschaft zunehmend (Müller, 2004). Der Rückzug des Wohlfahrtsstaates aus der Daseinsvorsorge (z.B. Altersvorsorge, Gesundheitssystem) macht Bürger zu Verbrauchern, ohne dass sie dazu die nötige Konsumkompetenz besäßen. Da sich der Staat aus seiner grundgesetzlich verankerten Verantwortung aber nicht herausnehmen kann und es sich bei diesen Leistungen um komplexe Leistungen mit hohem Vertrauensgüteranteil (Darby/Karni, 1973) handelt, ändert sich seine Rolle vom Anbieter zum „Kontrolleur“ der privatwirtschaftlich angebotenen Leistungen. Weitere Herausforderungen ergeben sich aus den Möglichkeiten und Gefahren der Medien-, Informations- und Wissensgesellschaft, vom Umgang mit der digitalen Spaltung der Bevölkerung bis zur Art und Weise, wie Verbraucherinformation gestaltet werden muss, soll sie trotz Informationsüberfluss die Zielgruppen erreichen. Schließlich trägt auch die Verbraucherpolitik ihren Anteil an der Umsetzung des global anerkannten Politikziels „Nachhaltige Entwicklung“, hier mit dem Schwerpunkt auf die Gestaltung der Förderung so genannter „Nachhaltiger Konsummuster“.

Im Folgenden werden aus diesem Bild zwei Aspekte herausgegriffen, die für die zukünftige Entwicklung der Verbraucherpolitik eine besondere Rolle spielen werden: die internationale Dimension der Europäisierung und Globalisierung der Waren- und Dienstleistungsströme sowie die Aufgabe der Nachhaltigen Entwicklung.

2.1.1 Verbraucherpolitik in Zeiten der Europäisierung und Globalisierung

Nationale Politik ist zunehmend weniger in der Lage, den Markt, etwa bzgl. der Qualität des Angebots von Gütern und Dienstleistungen, zu kontrollieren oder gar zu regulieren. Entsprechende Regelungs- und Entscheidungskompetenzen wurden auf die internationale Ebene des Welthandels oder auf die supranationale Ebene der Europäischen Union verlagert, teilweise mit hohen Effizienz- und Effektivitätsverlusten sowie demokratisch-normativ problematischen Folgen wie der De-Parlamentarisierung. Auf EU-Ebene wird im Bereich des Verbraucherschutzes weitgehende Harmonisierung angestrebt (Europäische Gemeinschaft, 2002.). Die Kommission setzt immer stärker auf Co-Regulation, d.h. die beteiligten Verbände der Anbieter- und Nachfragerseite sollen

die Marktspielregeln selbst verhandeln, z.B. im Bereich der Normung. Aufgrund der Machtasymmetrie und der Professionalitätslücke zwischen diesen Verhandlungspartnern führt dies zu einer immer stärkeren Dominanz der Anbieterinteressen unter *fake participation* der Nachfrageseite. Dabei ist die mangelnde Professionalität der Verbraucherverbände zum einen Ausfluss der Überforderung aufgrund mangelnder Ressourcen, zum anderen aber auch Folge mangelnder konzeptioneller Grundlagenarbeit und wissenschaftlicher Unterstützung.

Die nationale Wirtschaftspolitik steckt in einem Dilemma: Einerseits soll sie sich am Wettbewerb und am internationalen Freihandel orientieren. Andererseits muss sie dabei aber das nationale Gemeinwohl im Auge behalten und auf die Einhaltung ihrer eigenen sozialen und ökologischen Qualitätsstandards in Produktion und Handel dringen. Das misslingt immer häufiger, wie das Gentechnikgesetz oder auch die welthandelspolitische Debatte um die Kennzeichnung von Prozessqualität zeigen. Hinzu **kommt, dass mit dem Rückgang der politischen Steuerungskapazität des Nationalstaats** sich auch die Möglichkeiten des Staates reduzieren, den in punkto Organisations- und Konfliktfähigkeit notorisch schwachen Verbraucherinteressen durch advokatorische Interessenwahrnehmung auf die Beine zu helfen.

2.1.2 Verbraucherpolitik als Politik für nachhaltiges Wirtschaften

Spätestens mit dem *Aktionsplan Verbraucherschutz* hat sich die Bundesregierung dazu bekannt, bei Anerkennung der Pluralität der Lebensstile solche Konsummuster zu fördern, die dem Leitbild des Nachhaltigen Konsums entsprechen (*Bundesregierung*, 2003). Dies hat einen realen Hintergrund: Verbraucherbedürfnisse und -entscheidungen sind häufig kontraproduktiv für die Umsetzung der „Vision nachhaltige Entwicklung“, denn in ihrer Aggregation zur gesamtwirtschaftlichen Konsumnachfrage wirken die individuellen Lebensweisen oft nicht-nachhaltig. Besonders relevant sind hierbei so genannte *Wachstums-, Rebound- und Substitutionseffekte*, d.h. durch wachsendes Konsumniveau werden einmal erreichte Effizienzgewinne zunichte gemacht. Ein auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Konsum bedingt ein ökologisch, sozial, kulturell und ökonomisch nachhaltiges Bedarfsreflexions-, Kauf-, Nutzungs- und Entsorgungsverhalten (*Reisch*, 1999). Eine qualitative Veränderung der

Nachfragestruktur wirkt sich letztlich auf die gesamte Wertschöpfungskette der jeweiligen Güterversorgungssysteme in den Bedürfnisfeldern aus.

Im Zentrum der Förderung nachhaltigen Konsums stand bislang die Frage nach Optionen und Restriktionen in den relevanten Bedürfnisfeldern (Wohnen, Transport, Ernährung, Gesundheit, Bekleidung, Bildung und ökonomische Sicherheit). Hinzu kommen wird eine stärker marktpolitische Perspektive, die die Rolle einer „nachhaltigeren“ Nachfrage als Aggregat betrachtet und Konsequenzen von Veränderungen in der Nachfragestruktur untersucht. Es wurde vorgeschlagen, diese Zusammenhänge in einer „Politischen Theorie der Konsumgütermärkte“ zu untersuchen (Scherhorn, 2001). Wichtig sind die Rahmenbedingungen und damit die *marktpolitischen Regulierungen* der Märkte: Die mangelnde Nachhaltigkeit der Konsumententscheidungen ist häufig auf eine Situation „adverser Konkurrenz“ zurückzuführen, d.h. einige Anbieter liefern ein ähnliches Leistungsbündel ohne die ökologische oder soziale Verbesserung zu niedrigeren Preisen, weil sie die Internalisierung der im Produktionsprozess entstehenden ökologischen und sozialen gesellschaftlichen Kosten unterlassen (Scherhorn, 2004). Dies ist dann möglich, wenn eine widersprüchliche marktpolitische Regulierung vorliegt: Die Politik begrüßt und fordert zwar nachhaltiges Wirtschaften, fördert aber durch die Gestaltung der Marktbedingungen – Subventionen, Monopole, Steuersystem, Abschreibungsmöglichkeiten, Infrastruktur etc. – das Gegenteil. Dies macht sich vor allem bei der „nachhaltigen Verbraucherpolitik“ bemerkbar, die zwischen grundlegenden Interessenkonflikten (Stichwort: Suffizienz versus Wachstum) vermitteln muss.

2.2 Neues Selbstverständnis

2.2.1 Verbraucherpolitik als aktive Innovations- und Nachfragepolitik

Erfolgreiche *Business Cases* und neuere theoriegeleitete Analysen zeigen, dass eine Angebotsorientierung der Wirtschaftspolitik in vielen Märkten nicht ausreicht, sondern dass eine aktive Nachfragepolitik ein entscheidender Erfolgsfaktor zur Förderung von Innovationen als Voraussetzung für das Marktwachstum ist (Edler, 2003). Die „Neue Verbraucherpolitik“ versteht sich daher auch als aktiv gestaltende wirtschaftsfördernde Nachfragepolitik, ohne dabei ihre Individualschutz- und Marktordnungsfunktion

einzuschränken (Müller, 2001). Hier geht es um nichts weniger als einen höheren Stellenwert der Verbraucherpolitik in der sozialen Marktwirtschaft (Seel, 1998).

In der Ökonomik wurde die Nachfrageseite von Konsumgüter- und Dienstleistungsmärkten bislang stark vernachlässigt, bestenfalls *en passant* erwähnt, wogegen alle Aufmerksamkeit der Angebotsseite zugewandt wurde. Dabei hängt der Erfolg des innovatorischen Vorstoßes von Unternehmern vor allem davon ab, ob dieser Vorstoß mit den Wahlhandlungsmustern der Nachfrageseite kompatibel ist und innovationsbezogene Quasirenten durch Nachfragezuwachs realisiert werden können (Engelhard, 1999). Aus der Konsumtheorie ist bekannt, dass auf der Nachfrageseite von Konsumgütermärkten, jenseits individueller Präferenzen, normorientierte Wahlhandlungsmuster existieren, die in wechselseitiger Koordination – Austausch von Information, Lernprozesse, Wissensakkumulation, Herausbildung von Präferenzmustern und Konsumstandards – mit der Angebotsseite stehen. Diese Konsumwünsche oder Nachfragemuster sind letztlich Ausfluss gesellschaftlicher Institutionen i.S.v. Systemen von Verhaltensregeln.

Beide Theoriebereiche, die des gewinnorientierten Innovationsverhaltens der Unternehmer und die des Konsumentenverhaltens, bilden komplementäre Teile einer *Prozesstheorie von Innovationen*, die das Ausmaß und die Art der Nachfrage nach Konsumgütern und Dienstleistungen erklären kann. Politisch und theoretisch interessant sind daher die Schnittstellenkonfigurationen von Angebot und Nachfrage bzw. über Wertschöpfungsketten im Marktprozess, über die Akzeptanz von (Schlüssel-) Innovationen bei den Konsumenten sowie über die Chancen einer nachfrageorientierten Innovationspolitik, die beispielsweise qua gezielter Beschaffungspolitik Steuer- und Hebeleffekte auf Märkte nachhaltiger Produkte haben kann. Insgesamt werden Wissenschaft und Politik verstärkt „systemische Fragen“ bearbeiten müssen wie: Fragen nach der Rolle der Nachfrage im Marktprozess, nach dem Verhältnis zwischen Markt und Staat bei der Regulierung von Märkten (Hansen, 2002), nach den Machtverhältnissen und Einflussphären der nachfragenden Akteure (d.h. Konsumenten, Staat, Unternehmen) oder nach der Rolle der Verbraucherinteressenvertreter in Zeiten verstärkter Co-Regulierung auf europäischer Ebene. Ansätze solcher systemischen Konzepte wurden bereits vor 20 Jahren publiziert (Scherhorn, 1979;

1983), wurden jedoch nie zu einer umfassenden Theorie ausgebaut und müssten auch vor dem veränderten europolitischen und weltökonomischen Hintergrund überdacht werden (Sinn, 2003).

2.2.2 Verbraucherpolitik als Lebensqualitätspolitik

Die Verbraucherpolitik hat zunehmend Querschnittsaufgaben übernommen, die im weitesten Sinne als *Lebensqualitätspolitik* definiert werden können: Gesundheit, Wohnen, Ernährung im Alter und in der Jugend, Altersvorsorge, öffentlicher Nah- und Fernverkehr, ökologischer und ethischer Konsum, materieller und immaterieller Wohlstand, Ver- und Überschuldung, öffentliche Daseinsvorsorge sind wichtige Aspekte für ein „angenehmes Leben“ (vgl. auch *Umweltbundesamt* 2004, S. 34). usw. lauten nur einige Stichworte. Hier fehlt in Deutschland noch die Debatte einer strategischen Gesamtausrichtung einer solchen „Lebensqualitätspolitik“ wie sie beispielsweise in Großbritannien geführt wird (*Donovan/Halpern/Sargeant*, 2002).

Die Anbindung der Verbraucherpolitik an die Landwirtschaftsministerien, wie sie überwiegend auf Landes- und seit 2001 auf Bundesebene gewählt wurde, hat zu einer gewissen „Ernährungslastigkeit“ der Aktivitäten geführt, während die Verbraucherinteressen im Bereich des *wirtschaftlichen Verbraucherschutzes* (z.B. Altersvorsorge, Finanzdienstleistungen, Informations- und Kommunikationstechnologien, Passagierrechte) vergleichsweise schwächer institutionalisiert sind. Weitere für die Lebensqualität relevanten Politikfelder wie die Gesundheits-, Bildungs- und Verkehrspolitik sowie neue Politikfelder wie die Zeitpolitik, könnten künftig im Sinne einer *integrierten Verbraucherpolitik* sinnvoll abgestimmt und unter Makroperspektive einer „Lebensqualitätspolitik“ bewertet werden.

3. Fazit

Diese Neuausrichtung der staatlichen Verbraucherpolitik auf Bundesebene ist auf prozessual-institutioneller Ebene gelungen, wurden doch eine Reihe neuer Institutionen – wie das *Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit* (BVL) und das *Bundesinstitut für Risikobewertung* (BfR) – und politische Einflussmöglichkeiten geschaffen, wie beispielsweise das Veto-Recht des Verbraucherressorts im Kabinett

(Reisch, 2003). Entscheidend ist aber die Frage, ob der politische Einfluss der neuen verbraucherpolitischen Akteure groß genug ist und sie sich im politischen Prozess durch Glaubwürdigkeit und Inhalte positionieren können.

Gerade auf der inhaltlichen Ebene ist jedoch bis heute eine dezidierte strategische Ausrichtung der „Neuen Verbraucherpolitik“ oder auch nur die Diskussion von strategischen politischen Alternativen nicht erkennbar. Vier Jahre nach seiner Gründung liegt noch keine verbraucherpolitische Strategie des neuen Bundesressorts vor. Eine solche wäre jedoch umso wichtiger angesichts der neuen Herausforderungen, die heute an eine nationale Verbraucherpolitik gestellt werden. Vor dem Hintergrund dieser Aufgaben kann sich die Verbraucherpolitik nicht auf die Rolle einer defensiven Schutzpolitik zurückziehen, sondern muss sich ebenso als aktive Wirtschaftspolitik für die Nachfrageseite des Marktes profilieren. Das Politikfeld Verbraucherpolitik erweitert damit gewissermaßen sein „Mandat“ von der Mikroebene des individuellen Verbraucherschutzes zur Makroebene der Nachfrage auf Märkten. Verbraucherpolitik ist dann beides: Politik für die (einzelnen) Konsumenten und Konsumentengruppen und Politik für den Konsum. Dies stellt eine dezidierte Schwerpunktverschiebung dar und führt zur Aufgabe einer systematischen Analyse der strategischen Alternativen verschiedener Verbraucherpolitiken (Ueberhorst, 2001) sowie der Möglichkeiten und Grenzen der Beeinflussung der Nachfrageseite.

Um die „Neue Verbraucherpolitik“ inhaltlich tragfähig zu gestalten, bedarf es der systematischen Bearbeitung ihrer Grundlagen: ihres Selbstverständnisses und ihrer Leitbilder, des Zielsystems, des Strategieportfolios und des Instrumentariums. Tatsächlich werden seit einiger Zeit in wissenschaftlichen Kreisen und politikberatenden *think tanks* verbraucherpolitische Grundlagen, Ziele, Strategien und Instrumente wieder so intensiv diskutiert wie zuletzt in den 1970er Jahren. Die verbraucherpolitisch orientierte Forschung, die nach ihrer Blütezeit in den 1970 und 1980er Jahren lange brach lag, ist heute bemüht, Forschungslücken zu schließen, Grundlagenforschung zu reinitialisieren und den verbraucherpolitischen Akteuren Ergebnisse der angewandten Forschung bereitzustellen (Reisch, 2004a).

Mehr noch als die „alte“ ist die „Neue Verbraucherpolitik“ vom grundlegenden Spannungsverhältnis zwischen Eigenverantwortung von Konsumenten und ihrem

Anspruch auf Schutz und Vorsorge geprägt, das angesichts von Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung deutlich zu tage tritt (*Berninger*, 2003). Neu ist auch die Diskussion um Konsumentenrechte versus Konsumentenpflichten, wie sie in der Diskussion um Nachhaltigen Konsum geführt wird. Wichtig ist hier die Frage des positiven und des normativen Leitbilds, das die Politik von den Konsumenten als auch von sich selbst hat.

Der vorliegende Beitrag hat gezeigt, dass sich die Neue Verbraucherpolitik nicht mehr in erster Linie als Sektorpolitik, sondern als Querschnittspolitik versteht, die Politikziele in Kooperation mit anderen Ressorts in mehreren Sektoren verfolgt und im Sinne des Verbraucherinteresses integriert. Eine Ausweitung des Politikauftrags auf viele Sektoren bedarf aber auch eines Politikstils, der auf die Mitwirkung, Selbstverpflichtung und Mitarbeit vieler Akteure setzt im Sinne einer *kooperativen Verbraucherpolitik*. Instrumente der Wahl sind präventive und kooperative Instrumente wie Pakte, Selbstverpflichtungen, Public Private Partnerships oder Prototypingprozesse. Die Zeichen dafür stehen günstig: Die staatlich alimentierten Verbraucherorganisationen erleben einen Professionalisierungsschub trotz teilweise prekärer finanzieller Lage. Weitere subpolitische Akteure im Politikfeld wie Umweltorganisationen, die sich zunehmend mit Verbraucherfragen beschäftigen, und unabhängige Verbraucherorganisationen wie die *Verbraucherinitiative e.V.* oder *foodwatch* werden sich zunehmend zu wichtigen Partnern einer solchen Politik entwickeln.

Literatur

- Akerlof, G.*, The market for “lemons”. Quality uncertainty and the market mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84 (1970), S. 488-500.
- Berninger, M.*, Schutz oder Eigenverantwortung? Moderne Verbraucherpolitik aus Sicht der Bundesregierung, in: Ökologisches Wirtschaften, 3-4. Heft (2003), S. 13-14.
- Bundesregierung*, Aktionsplan Verbraucherschutz. Bericht der Bundesregierung, Berlin 2003. Drucksache 323/03.
- Darby, M. R., E. Karni*, Free competition and the optimal amount of fraud, in: Journal of Law and Economics, Vol. 16 (1973), S. 67-88.
- Donovan, N., D. Halpern, R. Sargeant*, Life satisfaction: The state of knowledge and implications for government, London 2002.
- Eidler, J.*, Politik-Benchmarking: Nachfrageorientierte Innovationspolitik, in: TAB-Brief Nr. 25, Dez. 2003, S. 12-14.
- Engelhard, P.*, Paradigmata des Konsumentenverhaltens. Die Rolle der Nachfrage im Innovationsprozeß, Berlin 1999.
- Europäische Gemeinschaft* (Hrsg.), Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 37. Jg. (8.6.2002), S. 2-23, KOM(2002) 208 endg.).
- Hansen, U.*, Wieviel Staat braucht die Verbraucherpolitik? in: Jürgen Lackmann (Hrsg.), Verbraucherpolitik und Verbraucherbildung. Beiträge für einen nachhaltigen Verbraucherschutz, Weingarten 2002, S. 69-80.
- Hirschman, A. O.*, Abwanderung und Widerspruch, Tübingen, 1974.
- Köhne, A.-L., E. Günther*, Europäische Verbraucherpolitik. Von angemessenen Preisen zum Binnenmarkt der Verbraucher, in: Verbraucher und Recht, Jg. 8 (2003), S. 288-296.

- Müller, E.*, Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. 14/2001, S. 6-15.
- Müller, E.*, Verbraucherschutz und Deregulierung, in: Wirtschaft und Verwaltung, 2. Jg. (2004), S. 65-88.
- Olson, M.*, Die Logik kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 1968.
- Reisch, L.*, Nachhaltiger Konsum, in: WISU - Das Wirtschaftsstudium, 28. Jg. (1999), S. 683-686.
- Reisch, L.*, Neuer Wein oder nur neue Schläuche? Zur Wiederentdeckung der Verbraucherpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 11. Jg. (2002), S. 292-296.
- Reisch, L.*, Nur Wasser, Getreide und Gras? – Sicherheit in der neuen Verbraucherpolitik, in: Landinfo, 3. Heft (2003), S. 57-61.
- Reisch, L.*, Verbraucherforschung in Deutschland – Ein Überblick, in: *vzbv* (Hrsg.), Verbraucherforschung in Deutschland, Berlin 2004a (im Druck).
- Reisch, L.*, Principles and visions of a new consumer policy, in: Journal of Consumer Policy, Vol. 27 (2004b), S. 1-42.
- Reisch, L.*, Verbraucherpolitik auf Vertrauensgütermärkten, in: *M. Held, G. Kubon-Gilke, R. Sturn* (Hrsg.), Grundfragen der normativen und institutionellen Ökonomik, Jahrbuch 4: Reputation und Vertrauen, Marburg 2005 (im Druck).
- Scherhorn, G.*, Die Funktionsfähigkeit von Gütermärkten, in: *M. Irle* (Hrsg.), Marktpsychologie als Sozialwissenschaft, Göttingen 1983, S. 45-150.
- Scherhorn, G.*, Wie kommen wir zu nachhaltigem Konsum? Nachhaltigen Märkten? Nachhaltiger Kultur? Wuppertal 2001, Wuppertal Paper Nr. 107.
- Scherhorn, G.*, Konsumentenschutz und die Theorie des Marktes, in: *D. Frey, C. Graf Hoyos, L. von Rosenstiel* (Hrsg.), Enzyklopädie der Psychologie, Band II „Marktpsychologie“. Weinheim 2004 (im Druck).
- Scherhorn, G.*, Möglichkeiten und Grenzen einer konsumfördernden Wirtschaftspolitik, in: *G. Scherhorn* (Hrsg.), Privater Verbrauch, Wachstum und Beschäftigung, Band III, Kap. 7, Köln 1979.

- Scherhorn, G.*, Verbraucherpolitik, in: *A. Woll* (Hrsg.), *Wirtschaftslexikon*, 9. überarb. Aufl., München/Wien 2000, S. 757-760.
- Seel, B.*, Der Stellenwert der Verbraucherpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: *Hauswirtschaft und Wissenschaft*, 46. Jg. (1998), S. 99-104.
- Sinn, H.-W.*, Verbraucherschutz als Staatsaufgabe, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 4. Jg. (2003), S. 281-294.
- Ueberhorst, R.*, Über den politischen Umgang mit komplexen Alternativen. Eine Betrachtung (nicht nur) zur Energiepolitik der letzten 25 Jahre, in: *G. Michelsen, U. Simonis, S. de Witt* (Hrsg.), *Ein Grenzgänger der Wissenschaft – Aktiv für Mensch und Natur. Festschrift für Günter Altner zum 65. Geburtstag*, Berlin 2001, S. 125-146.
- Umweltbundesamt*, *Umweltbewusstsein in Deutschland 2004. Studie im Auftrag des Umweltbundesamts*, Berlin 2004.