

Mit dem Verbraucher Politik machen? Der Verbraucher als Steuerungsadressat und Bestandteil politischer Strategien in komplexen Politikfeldern

Loer, Kathrin; Leipold, Alexander

Postprint / Postprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loer, K., & Leipold, A. (2018). Mit dem Verbraucher Politik machen? Der Verbraucher als Steuerungsadressat und Bestandteil politischer Strategien in komplexen Politikfeldern. In C. Bala, & W. Schuldzinski (Hrsg.), *Jenseits des Otto Normalverbrauchers: Verbraucherpolitik in Zeiten des "unmanageable consumer"* (S. 53-75). Düsseldorf: Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e.V. https://doi.org/10.15501/978-3-86336-920-0_3

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Mit dem Verbraucher Politik machen?

Der Verbraucher als Steuerungsadressat und Bestandteil politischer Strategien in komplexen Politikfeldern

Kathrin Loer und Alexander Leipold

DOI 10.15501/978-3-86336-920-0_3

Abstract

Der Beitrag zeigt, wie der Verbraucher in unterschiedlichen Politikfeldern zum Adressaten politischer Instrumente wird. Dabei geht es vor allem um ein systematisches Verständnis, welche impliziten Adressatenkonzepte die Instrumente prägen. Maßgeblich ist die Frage, welches Verständnis vom Verbraucher (als Adressat) den politischen Instrumenten zu Grunde liegt. Der Beitrag stützt sich auf eine Auswertung von Gesetzesinitiativen des Deutschen Bundestages in den Jahren 2009 bis 2017.

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung – Nicht-kommerziell – Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland | CC BY-NC-ND 3.0 DE Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/> Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/legalcode>

1 Verbraucherpolitik jenseits des Verbraucherschutzes

Wer kann sich noch an die Hamsterkäufe von Glühbirnen erinnern? Den „Sturm auf die Regale“ (Hnida 2009) gab es 2009, als die Europäische Union eine Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 244/2009) erlassen hatte, nach der künftig nur noch energiesparende Leuchtmittel verkauft werden durften¹. Dies bedeutete das Ende für die „Glühbirne“ mit feinem Draht, die bis dahin – vor allem in Deutschland – weit verbreitet war. Ein solcher Eingriff in den Markt, der sowohl Unternehmen als auch Verbraucher betrifft, ist das schärfste Schwert, das Regierungen (beziehungsweise in diesem Fall der Europäischen Union) zur Verfügung steht. Der Eingriff kann sich politisch daraus begründen, dass (nur) auf diese Weise ein bestimmtes Ziel zu erreichen ist. Prinzipiell stehen allerdings verschiedene Instrumente zur Verfügung, um politische Ziele zu erreichen. Diese reichen von weichen Formen der Steuerung, die zum Beispiel lediglich eine Kooperation zwischen Akteuren anregen, über Informationen bis hin zu spürbaren Anreizen und letztlich eben Geboten und Verboten.

Alle diese Instrumente lassen sich in unterschiedlichen Politikfeldern finden, sie adressieren sowohl kollektive wie auch individuelle Akteure. Im Zusammenhang mit diesem Beitrag interessieren uns Instrumente, die sich an individuelle Akteure richten, wenn diese in ihrer Rolle als Verbraucher auftreten. (Politik-)wissenschaftliche Beiträge widmeten sich bislang vor allem dem Schutz des Verbrauchers zum Beispiel im Überblick über die verschiedenen Facetten inklusive Ausführungen zur Vermittlung von Verbraucherinteressen (zum Beispiel Strünck 2017), der von großer Bedeutung ist. Allerdings stellt sich dabei die Frage, inwieweit der Verbraucher von der Politik gerade deshalb adressiert wird, weil seine Entscheidungen einen Einfluss auf bestimmte politische Ziele haben (Grugel 2017). Das Beispiel der Glühbirnen zeigt diesen Fall sehr deutlich: Hier ließe sich zwar auch argumentieren, dass der Verbraucher vor zu hohen Stromrechnungen „geschützt“ wird, aber in erster Linie dient die

1 Nach einer gewissen Übergangszeit, in der ein Abverkauf der alten Produkte noch möglich war.

„Durchführungsverordnung zur Energieeffizienzrichtlinie“ (2005/32/EG) dem politischen Ziel, die „verstärkte Abhängigkeit von Energieimporten“ zu reduzieren, Angebote angesichts „knapp[e]r“ Energieressourcen“ zu schaffen und „dem Klimawandel Einhalt zu gebieten“ (2005/32/EG). Der Verbraucher soll also sein Verhalten ändern, um übergeordnete politische Ziele – hier: Klimaschutz, Ressourcenschonung – zu erreichen.

Das Beispiel dieser Durchführungsverordnung, die zur Verhaltensänderung beitragen soll, fällt in den Bereich der Energiepolitik. Prinzipiell gibt es viele Felder, in denen politische Ziele nur erreicht werden können, wenn Menschen ihr Verhalten verändern. Dies ist beispielsweise auch im Bereich der Gesundheit (Ernährung, Bewegung, sonstige Faktoren der Lebensführung) der Fall. Individuelles Verhalten wirkt sich da unter Umständen so aus, dass die gesundheitlichen Folgen von ungesunder Ernährung, fehlender Bewegung und anderen Facetten der Lebensführung nicht nur zu konkreten individuellen Belastungen (beispielsweise Schmerzen) führen, sondern auch volkswirtschaftliche Konsequenzen haben (chronische Krankheiten, Arbeitsausfall, Frühverrentung etc.). Das Beispiel der Glühbirnen zeigt, wie in der Umwelt- und Energiepolitik individuelles Kaufverhalten eine wesentliche Rolle spielen kann – aber dies ist nicht nur der Fall, wenn es um die Wahl des Leuchtmittels geht. Im Sinne nachhaltiger Entwicklung (Buhl, Schipperges und Liedtke 2017) befassen sich politische Akteure mehr und mehr mit jenem individuellen Verhalten, das den Energieverbrauch (Beispiel: Energie- und Umweltpolitik) beeinflusst oder das sich auf die individuelle Gesundheit auswirkt (Beispiel: Ernährung/Bewegung/Lebensstile).

Sollen also am besten alle energieineffizienten und ungesunden Produkte verboten werden? Die Politikwissenschaft geht davon aus, dass dieser stärkste Eingriff in den Markt durch Verbote nicht im Sinne des politischen Akteurs ist:

„[...] governments, for ideological reasons, would prefer to use the least coercive instruments available and would only ‚move up the scale‘ of coercion as far as necessary in order to overcome societal resistance to attaining their goal.“ (Doern und Wilson 1974)

Eine solche Einschätzung würden wohl in freiheitlichen Demokratien auch Bürger und Unternehmen teilen. Das Verhältnis von Staat, Markt und Indi-

viduum (beziehungsweise einer (Haushalts-)Gemeinschaft) muss immer wieder neu ausgestaltet und ausgehandelt werden. Dieser Beitrag widmet sich diesem Verhältnis und stellt konzeptionell vor, wie sich politische Instrumente voneinander unterscheiden lassen. Das Beispiel der „Politik mit dem Verbraucher“, der zu Verhaltensänderungen gebracht werden soll, bietet sich dafür an, weil sich in der diesbezüglichen Instrumentenwahl nicht nur das Selbstverständnis des Staates, sondern auch eine bestimmte Vorstellung vom Adressaten ausdrückt.

Während sich idealtypisch vier Typen von Instrumenten voneinander abgrenzen lassen (Kapitel 2), finden sich in der Empirie meistens Kombinationen von Instrumententypen (vgl. Kapitel 3: Analyse von Gesetzesbeschlüssen und Beschlussempfehlungen des Deutschen Bundestags). Da sich Instrumente immer an Adressaten richten, muss sich jeder Instrumententyp durch ein bestimmtes Adressatenkonzept charakterisieren lassen, auch wenn dies nicht explizit so benannt oder beschrieben ist.

Bislang spielt in der wissenschaftlichen Instrumentendiskussion allerdings eine solche Perspektive noch keine Rolle. Unser Beitrag schlägt eine Konzeption vor, um Instrumente und Adressaten im Kontext zu untersuchen: Dafür analysieren wir Bundestags-Texte für den Zeitraum von 2009 bis 2017 entlang der Frage, welches Verbraucherverständnis die Texte transportieren und wie dieses Verständnis darin mit dem ausgewählten Instrument - gegebenenfalls implizit - verknüpft wird (Kapitel 3). Auf diese Weise möchten wir klären, inwieweit tatsächlich Politik „mit dem Verbraucher/der Verbraucherin“ gemacht wird, wenn die Instrumente ihn beziehungsweise sie adressieren.

Gleichzeitig möchten wir aber auch aufzeigen, welche Herausforderungen sich möglicherweise ergeben, wenn politische Maßnahmen auf eine Verhaltensänderung des Individuums abzielen.

Es wäre natürlich auch denkbar, dass Politik, in der eigentlich der Verbraucher oder die Verbraucherin eine wesentliche Rolle spielt, sich mit Maßnahmen gar nicht an den Verbraucher wendet. Ein solcher Fall wäre zum Beispiel denkbar, wenn politische Maßnahmen Produzenten oder Dienstleister als Intermediäre adressieren, deren Angebote entsprechend umgestaltet werden (müssen).

2 Instrumente in der Politikgestaltung: Wer sind die Adressaten?

Politik entsteht nicht nur, wenn Lösungen für soziale, ökonomische oder andere Probleme gesucht werden. Politisches Handeln ergibt sich auch in politischen Kontexten, um Macht und Stärke zu demonstrieren oder um überhaupt Handlungsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Je nachdem, welches Ziel politische Akteure tatsächlich verfolgen, suchen sie nach Instrumenten, um das jeweilige Ziel zu erreichen. Was erwarten die politischen Akteure, wenn sie ein bestimmtes Instrument einsetzen? In der Regel impliziert ein Instrument eine bestimmte Erwartung an den Adressaten, es unterstellt einen bestimmten Mechanismus, ähnlich dem stimulus-response-Modell: Das Individuum soll in seinem Handeln auf den jeweiligen Stimulus erwartungsgemäß reagieren. Im Englischen trifft dies der Begriff „compliance“, der mittlerweile auch teilweise in deutschsprachigen Kontexten genutzt wird (beispielsweise Patientenverhalten in Bezug auf Medikation oder therapeutische Empfehlungen). Sofern also das Individuum erwartungsgemäß (compliant) handelt, ist ein politisches Instrument effektiv. Im besten Fall erkennen später die Wähler, dass es der Regierung besonders gut gelingt, ihre angekündigten Ziele zu erreichen. Wenn dies der Fall ist, liegt das eben an der Wirksamkeit der Instrumente.

Dass dieses Zielerreichen nicht nur konzeptionell anspruchsvoll ist, sondern in der Realität tatsächlich häufig auch nicht gelingt, kann verschiedene Gründe haben. Viele Faktoren beeinflussen soziale und ökonomische Kontexte und verlangen unter Umständen verschiedene Maßnahmen auf unterschiedlichen politischen Ebenen, die aufeinander abgestimmt sein müssten. Wesentlich scheint aber auch, dass ein Instrument oder eine Instrumentenkombination überhaupt nur wirksam sein kann, wenn sich das Adressatenverhalten in Reaktion auf das Instrument erwartungsgemäß verändert. Dies setzt voraus, dass Instrumentengestaltung und Instrumentenwahl die Entscheidungssituation wie auch das Verhalten der Adressaten konzeptionell berücksichtigt. Tatsächlich lässt sich aber bezweifeln, dass die Instrumentenwahl mit der Überlegung beginnt, in welcher Situation im politischen Kontext und unter welchen Bedingungen der Adressat handelt. Ein solches Fehlen von Adressa-

tenkonzepten lässt sich nicht nur empirisch, sondern auch in der politikwissenschaftlichen Literatur zu Instrumenten beobachten.

Diese Literatur kennt eine Vielzahl von Typologien, die Instrumente voneinander unterscheiden. Während ursprünglich Lowi in einer schlanken Typologie alle kontrollierenden Instrumente (command and control) von konstitutiven sowie (um)verteilenden (distributiven) Instrumenten unterschied (Lowi 1972), lassen sich auch Typologien mit über 50 unterschiedlichen Instrumententypen finden (zum Beispiel Kirschen 1969). Unser Beitrag folgt im Sinne der Parsimonie (Occam's razor) einem möglichst einfachen Konzept. Daher schlagen wir eine Vierer-Typologie vor. Diese sieht verbindliche, sanktionsbewehrte Instrumente am einen Ende des Spektrums, das das höchste Ausmaß an Zwang erreicht. Diese lassen sich als „autoritär“ bezeichnen (authority: Verbote, Gebote). Weniger zwingend, aber immer noch sehr verbindlich sind Instrumente, die einen sozialen oder finanziellen Anreiz (incentives: marktförmig und nicht-marktförmig) bieten. Dieser kann sich in Steuern, Subventionen oder auch sozialer Zugehörigkeit ausdrücken. Anders verhält es sich mit Instrumenten, die auf der Basis von Informationen wirken und die intellektuelle Kapazität in den Mittelpunkt stellen (capacity: Information und Überzeugen). Am anderen Ende des Spektrums stehen Instrumente, die am wenigsten Zwang ausüben. Sie setzen auf Organisation und Kooperation, in dem zum Beispiel bestimmte Gremien oder „Runde Tische“ eingerichtet, Kooperation und Koordination zwischen Akteuren angeregt oder bestimmte Infrastrukturen zur Verfügung gestellt werden (Organisation/Kooperation). Diese Verteilung entspricht sowohl der NATO-Typologie von Hood (Hood und Margetts 2007) als auch vielen anderen Ordnungskonzepten in der politikwissenschaftlichen Forschung², läuft allerdings auf ein anderes Akronym hinaus (AICO), um für hinreichend präzise begriffliche Unterscheidung zu sorgen (Abbildung 1).

2 Maßgeblich zur Begriffsbildung tragen die Beiträge von Hood, Howlett und Schneider/Ingram bei (Hood 1983; Hood und Margetts 2007; Howlett 1991, 2000; Schneider und Ingram 1990). Terminologisch griffig: „carrots, sticks and sermons (CSS)“ (Vedung 2003), was allerdings Organisation/Kooperation außer Acht lässt. Dieses Element wiederum integrieren Böcher (Böcher 2012), der die Organisation damit in geeigneter Weise reflektiert, sowie auch Böcher/Töller vor allem zur Umweltpolitik mit Betonung marktförmiger Instrumente (Böcher und Töller 2012, 152).

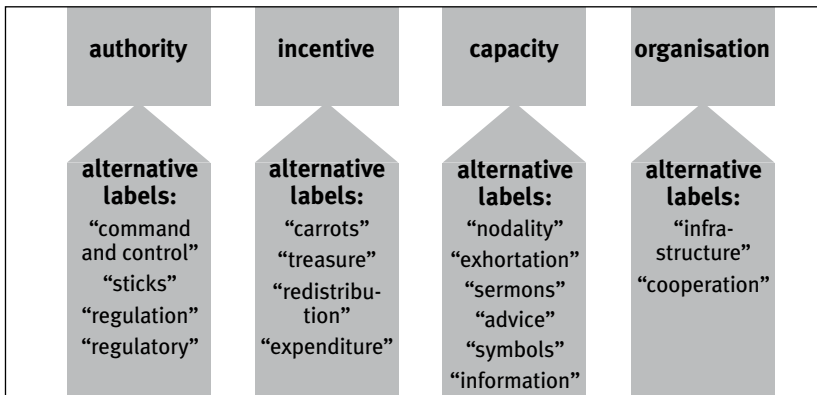


Abbildung 1: AICO-Typologie. Eigene Darstellung auf Basis der Literatur zu Instrumenten (siehe Fußnote 2).

Die vorgestellten Instrumente implizieren unterschiedliche Erwartungen an den Adressaten, die aber letztlich alle einem bestimmten Rationalitätsverständnis entsprechen. Allerdings arbeitet die politikwissenschaftliche Literatur zu Instrumenten kein systematisches Verständnis von Adressaten heraus. Lediglich Howlett schlägt vor, eine sogenannte „Target Behaviour Pre-Requisite“ einzubeziehen und präsentiert dazu vier Aspekte (Howlett 2016, 17 f.), die sich auf die AICO-Typologie anwenden lassen: Es muss die Bereitschaft oder vielmehr den Willen geben,

- a) sich durch Zwang beeinflussen zu lassen (Instrument: Autorität), oder
- b) auf Gewinnchancen und Verlustrisiken zu reagieren (Instrument: Incentive), oder
- c) einer Information zu glauben (Instrument: Capacity/Information), oder
- d) Produkte oder vor allem Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen, die von der Regierung bereitgestellt werden (Instrument: Organisation/Kooperation – hier allerdings mit begrenztem Konzept eines staatlichen Angebots).

Dieser Beitrag verfolgt eine ähnliche Idee, versucht aber, die Adressatenkonzepte für die AICO-Instrumente noch etwas genauer zu spezifizieren: Wenn der Staat seine Autorität einsetzt, dann unterstellt diese Instrumentenwahl, dass der Adressat die Regeln befolgt. Eine solche Motivation des Adressaten könnte aus der Angst vor Sanktionen resultieren oder dann entstehen, wenn der

Adressat von den politischen Zielen und von der Strategie (Instrument) überzeugt ist. Beides setzt einen rationalen Verarbeitungsprozess voraus. Wenn Anreize geschaffen werden, dann folgt dies der Erwartung, dass der Adressat kalkuliert und sich ökonomische oder soziale Vorteile verspricht, wenn er erwartungsgemäß handelt. Sowohl bei marktförmigen als auch bei nicht-marktförmigen Anreizen unterstellt der Instrumenteneinsatz einen rational agierenden Akteur, der nichts tut, was ihm/ihr finanziell oder sozial schadet. Informatorische Instrumente setzen voraus, dass der Adressat sowohl willens als auch in der Lage ist, die Information zu verarbeiten. Die Voraussetzungen dieses Instruments gehen sogar noch weiter: Es kann nur dann seine Wirkung entfalten, wenn der Prozess der Informationsverarbeitung zu einem bestimmten Ergebnis führt und die entscheidenden Voraussetzungen für das Handeln schafft. Auch hier impliziert das Instrument einen rationalen Akteur. Geht es um Organisation/Kooperation, zielt der Instrumenteneinsatz darauf ab, einen kooperativen oder kooperierenden Akteur zu treffen. Allerdings lässt sich dazu herausstellen: Der Akteur wird sich nur dann kooperativ verhalten, wenn er irgendeine Art von Nutzen, und damit andere Formen der Regulierung, erwartet oder aber, wenn er sich der Kooperation nicht entziehen kann.

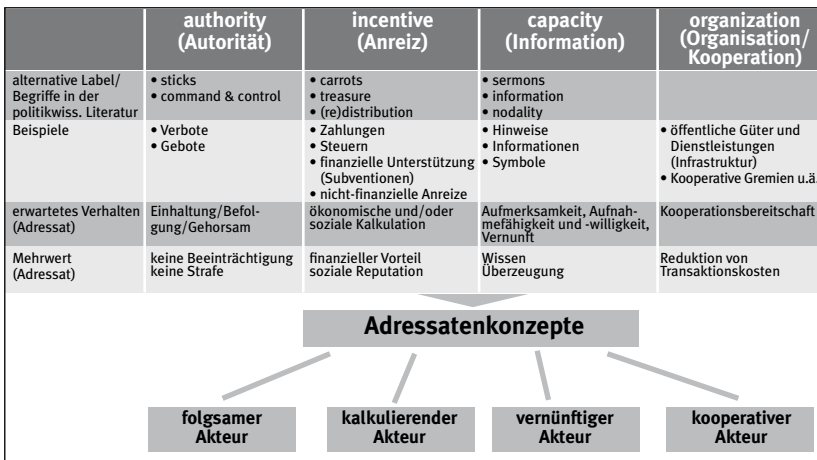


Abbildung 2: Adressatenkonzepte der AICO-Instrumente. Eigene Darstellung.

Unabhängig davon also, welches Instrument gewählt wird oder wie die Instrumente kombiniert werden, müssten die Maßnahmen immer auf der Vorstel-

lung eines rational handelnden Akteurs basieren – unabhängig auch davon, ob er nun tatsächlich folgsam, kalkulierend, vernünftig oder kooperativ ist (Abbildung 2). Unbekannt ist allerdings bislang, inwieweit sich dieses Konzept beziehungsweise die unterschiedlichen Varianten rationaler Akteure möglicherweise tatsächlich in politischen Maßnahmen finden lassen und sie mit Instrumenten verknüpft sind (siehe dazu: Kapitel 3).

Alle AICO-Instrumente stellen einen kommunikativen Akt in den Mittelpunkt und beziehen staatliche Institutionen mit ein, die vom Adressaten wahrgenommen werden können. Insofern zeigt sich darin eine bestimmte Verbindung zwischen Staat und Bürger:

„A public policy instrument constitutes a device that is both technical and social, that organizes specific social relations between the state and those it is addressed to, a technical device with the generic purpose of carrying a concrete concept of the politics/society relationship and sustained by a concept of regulation.“ (Lascombes und Le Galès 2007, 4)

Im weitesten Sinne erhält der Bürger demnach immer einen Hinweis, was die Information über Verbote, Gebote, Steuern etc. mit einschließt. Der Staat verfügt über die Mittel, um diese Instrumente einzusetzen und immer dann, wenn er sie einsetzt, wird sein Handeln erkennbar. Dass der Staat im Prinzip den Bürgern vermittelt, was er von ihnen erwartet (Befolgen von Gesetzen, Zahlen von Steuern, Berücksichtigung von Informationen, Kooperation), schließt allerdings nicht mit ein, dass er sich systematisch mit den Parametern der individuellen Entscheidungssituation befasst. Sofern also die „klassischen“ AICO-Instrumente wie beschrieben zum Einsatz kommen, berücksichtigt die Instrumentengestaltung nicht die Erkenntnisse, die mittlerweile breit durch verhaltenswissenschaftliche Forschung vorliegen. Dies spiegelt sich in den bisherigen Instrumententypologien wider, in denen ebenfalls die Entscheidungsparameter fehlen. Das Aufkommen verhaltenswissenschaftlich informierter Politik (Straßheim 2017), die gerade dieses Defizit zu beheben versucht, lenkt den Blick auf den Adressaten. Verhaltenswissenschaftler befassen sich mit Wahlarchitekturen – oder in den Worten von Sunstein und Thaler mit „choice architectures“ (Thaler und Sunstein 2009) – und stellen diese in den Mittelpunkt der Instrumentengestaltung. Sofern sich Instrumente auf Basis von verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen verändern, erfahren sie dabei

einen sogenannten spin und wandeln sich in ihrer Wirkungsweise (ausführlich dargestellt in Loer i. E.). Dies hat maßgeblich damit zu tun, dass sehr unterschiedliche Adressatenkonzepte die Instrumente prägen können und durch deren systematische Berücksichtigung (voraussichtlich) eine größere Effektivität erreicht werden kann.

Für die Analyse zu diesem Beitrag soll nun der Blick darauf gelenkt werden, welche Instrumente sich überhaupt an den Verbraucher richten und inwieweit dabei bestimmte Adressatenkonzepte mit vermittelt werden. Die Analyse knüpft dabei an die Forschung an, die sich mit Verbraucherrollen befasst. Dabei muss zwischen Arbeiten unterschieden werden, die sich aus einer normativen Perspektive den Verbraucherrollen widmen und jenen, die im Sinne politischer oder empirischer Betrachtungen ein bestimmtes Verbraucherbild konstruieren oder dekonstruieren. Generell lässt sich festhalten, dass die Verbraucherforschung von keinem generellen „Verbraucherleitbild“ ausgeht (umfassend dazu jüngst Bala und Müller 2015, und u. a. für Österreich: Fridrich et al. 2017). In den empirischen und normativen Argumentationen reicht das Spektrum vom vertrauenden, verletzbaren und verantwortlichen Verbraucher (Micklitz et al. 2010) über den moralischen Verbraucher (Heidbrink 2015), den Verbraucher in Markengemeinschaften (Hellmann 2007) bis hin zum ignoranten Verbraucher (Klug 2015), der als Gegenbild zum im politischen Kontext häufig konstruierten verantwortungsvollen Verbraucher herausgearbeitet wurde. Diese politisch motivierte Konstruktion, die häufig eng mit Vorstellungen des rationalen Akteurs verknüpft ist, sollte nicht verwechselt werden mit der normativen Idee, den mündigen Verbraucher (Scherhorn et al. 1973) als erstrebenswertes Ideal zu verstehen. In der Gesamtschau lässt sich zeigen, dass es kein geschlossenes Modell gibt, das wiederum mit einem Adressatenkonzept korrespondieren würde.

Zudem können wir davon ausgehen, dass sich individuelle Wahlentscheidungen immer auch in psychologischer, kultureller und ökonomischer Dimension auswirken (Gabriel und Lang 2015). Die Effekte können individuell und kollektiv sein – letztlich stellen alle Entscheidungen kommunikative Akte dar und erhalten damit auch eine politische Dimension. Letztlich scheint sich zu bestätigen, was Gabriel und Lang mit „unamangeable consumer“ bezeichnen, auch wenn der Wunsch, den Konsumenten mit seinen Entscheiden „zu managen“, nicht nur ein Ziel von Unternehmen, sondern (mittlerweile) eben

auch von staatlichen Akteuren sein kann. Während Unternehmen ein breites Spektrum an Faktoren bei ihren Marketing-Strategien einbeziehen und die Entscheidungssituationen der Verbraucher möglichst umfassend in ihrem Sinne zu gestalten versuchen, sind solche Strategien im politischen Kontext zumindest (nicht gleichermaßen) augenscheinlich ³. Inwieweit der Verbraucher nun tatsächlich auch jenseits des Verbraucherschutzes zum Adressaten von Politik wird, soll im Folgenden explorativ überprüft werden.

3 Der Verbraucher und sein Verhalten: Black Box oder konzeptionelle Klarheit?

Die folgende explorative Analyse soll in einem ersten Schritt zeigen, welche Instrumente von politischen Akteuren in Deutschland auf nationaler Ebene besonders intensiv genutzt werden, wenn es darum geht, Verbraucherverhalten zu beeinflussen. Im zweiten Schritt stellt die Analyse einen ersten Versuch dar, die Vorstellungen über den Verbraucher (Adressat) und sein Verhalten offenzulegen, die in Gesetzesinitiativen transportiert werden und die eine bestimmte Instrumentenwahl beeinflussen müssten ⁴.

Für diese explorative Studie wurde die Datenbank des Deutschen Bundestags (DIP) nach dem Wortbestandteil *verbraucher* für den Zeitraum von 2009 bis 2017 durchsucht. Damit bildet die Analyse die 17. Legislaturperiode des Bundestages komplett und die 18. Legislaturperiode nahezu vollständig ab. Insgesamt ergeben sich daraus 48 Gesetzesbeschlüsse und Beschlussemp-

3 Sie verlangen zudem nach einer normativ-ethischen Debatte. In der Diskussion um den schillernden Oberbegriff „nudging“ wird dies besonders deutlich (dazu instruktiv Lepenies und Malecka 2015).

4 Es handelt sich bei diesen ersten vorläufigen Ergebnissen um eine Vorstudie für das Projekt „Instrumente in der Verbraucherpolitik“ (IniVpol). Umfassende Darstellungen können künftig auf der Internetseite des Projektes (inivpol.fernuni-hagen.de) abgerufen werden.

fehlungen, die im weiteren Sinne den Politikfeldern Energie und Umwelt sowie Gesundheit und Soziales, teilweise auch dem Bereich „Finanzen und Steuern“ beziehungsweise „Wirtschaft und Handel“ zuzuordnen sind. Alle zur jeweiligen Zeit im Bundestag vertretenen Fraktionen waren mit entsprechenden Anträgen beteiligt, wobei sich in allen Fällen jene Fraktionen für die Annahme beziehungsweise Ablehnung einsetzten, die zu dem Zeitpunkt die Mehrheit stellten und damit die Bundesregierung stützten.

Die Datenauswertung umfasst die Drucksachen, die in den zuständigen Fachausschüssen verhandelt wurden, und die den Gesetzgebungsprozess durchlaufen haben. In den Drucksachen finden sich stets Problembeschreibung sowie ein oder mehrere Lösungsvorschläge, die für die Studie qualitativ ausgewertet wurden. Sie basieren zumeist auf den Referentenentwürfen aus den jeweils zuständigen Bundesministerien. Nur in Ausnahmefällen hätte es sich um Entwürfe aus Landesministerien handeln können, die über den Bundesrat eine Gesetzesinitiative beginnen. In den Fällen, die in der Analyse berücksichtigt werden, gab es allerdings keine erfolgreiche Bundesratsinitiative.

Im Zentrum der Analyse steht die Frage, welche Instrumententypen miteinander kombiniert werden und inwieweit sich aus den Texten ergibt, dass ein oder mehrere unterschiedliche Adressatenkonzepte eine Rolle spielen. Bei der Ermittlung der Adressatenkonzepte handelt es sich um eine Interpretation auf Basis einer qualitativen Textanalyse und nicht um dezidiert in den Texten zu findende Konzeptualisierungen⁵.

3.1 Einsatz von Instrumenten und Kombinationen

Die einzelnen Texte wurden entlang der folgenden beiden Fragen geordnet und ausgewertet: a) Welche Politikinstrumente werden in dem jeweiligen Gesetzesentwurf benannt oder beschrieben? b) Welches Verständnis vom Verbraucher – also: welches Adressatenkonzept – transportiert der Text?

5 Die Analyse zielt nicht darauf ab herauszufinden, wie sich die Entwürfe im Gesetzgebungsprozess veränderten oder inwieweit in diesem Prozess möglicherweise konkurrierende Perspektiven auf den Verbraucher eine Rolle spielten.

Im Vergleich der Legislaturen finden sich während der Regierungszeit von CDU, CSU und FDP (2009-2013) mehr Fälle von Gesetzgebung, die dem Suchkriterium *verbraucher* entsprechen. Diese Koalition initiierte und beschloss insgesamt 30 Maßnahmen. Die „Große Koalition“ aus CDU, CSU und SPD (2013-2017) hingegen brachte 18 Gesetzesinitiativen ein, die dem Kriterium entsprachen. Allerdings gilt hierbei die Einschränkung, dass die Auswertung im März 2017 endete.

Dieser Unterschied setzt sich bei der Wahl der geeigneten Politikinstrumente fort. In beiden Zeiträumen war die Verwendung von Informations- und autoritären Instrumenten besonders häufig und machten zwischen einem Fünftel (2013-2017) und einem knappen Drittel (2009-2013) der Maßnahmen aus ⁶. Generell lässt sich feststellen, dass in allen Kombinationen das autoritäre Instrument die wesentliche Rolle spielt. Welcher weitere Typus dieses begleitet, variiert. CDU/CSU und FDP kombinierten vor allem autoritäre Instrumente mit Information und Organisation (20 Prozent aller Maßnahmen). Es folgen auf den Plätzen drei und vier Kombinationen von autoritären Instrumenten und Organisation sowie von autoritären Instrumenten und Anreizen. Am wenigsten nutzte die Koalition die Mischung aus autoritären Instrumenten, Anreizen und Information (nur 3,3 Prozent aller Maßnahmen).

Anders sah dies in der folgenden Legislaturperiode aus. Neben der schon erwähnten Verbindung von autoritären Instrumenten und Information griff die „Große Koalition“ vor allem auf Autorität als ausschließliches Instrument zurück (16,7 Prozent aller Maßnahmen). Auch die Verbindung von autoritären und organisatorischen Instrumenten fand mit knapp 13 Prozent aller Maßnahmen vergleichsweise hohen Zuspruch. Seltener hingegen lassen sich Verbindungen von drei oder vier Instrumenten finden. Insgesamt zeigen sich diese Kombinationen nur in 10 Prozent der betrachteten Fälle.

6 Zwischen 2009 und 2013 wurden insgesamt acht verschiedene Kombinationen von Instrumenten eingeführt. In der darauffolgenden Legislatur waren dies nur noch sechs.

3.2 Instrumente in Politikfeldern

Eine größere Vielfalt zeigt sich im Hinblick darauf, welchen Politikfeldern sich die Initiativen zuordnen lassen. Wir verstehen ein Politikfeld als „eine spezifische und auf Dauer angelegte Konstellation sich im politischen Konflikt aufeinander beziehender Probleme, Akteure, Institutionen und Instrumente“ (Loer 2016, 56). Diese Kriterien treffen auf die Umwelt- und die Gesundheitspolitik im Grunde zu, während die Verbraucherpolitik beziehungsweise Verbraucherschutzpolitik eher als ein Querschnittsfeld einzuordnen ist (Loer, Reiter und Töller 2015). Allerdings lässt sich mittlerweile für einige Problemstrukturen der Umwelt- und Gesundheitspolitik ebenfalls ein ausgeprägter Querschnittscharakter zeigen.

Bei den ausgewerteten Fällen ergaben sich daher zwangsläufig Mehrfachzuordnungen, was der Eigenart von solchen Problemen entspricht, die in unterschiedliche Politikfelder fallen. Mehr als 60 Prozent der Maßnahmen, die den Verbraucher in irgendeiner Weise betreffen (und den Begriff berücksichtigen), lassen sich den Aufgabenbereichen Inneres und Recht, Energie und Umwelt, Wirtschaft und Handel sowie Finanzen und Steuern zuordnen. Als „Verbraucherpolitik“ oder „Verbraucherschutz“ explizit bezeichnet werden allerdings nur knapp 10 Prozent der Fälle. Ein möglicher Grund hierfür könnte sein, dass die jeweiligen Gesetzesinitiatoren nicht den Verbraucherschutz an sich zum Gegenstand des jeweiligen Vorschlags machten, sondern dieser als solcher Teil anderer Politiken war.

3.3 Verbraucherkonzepte und Adressatenverständnis

Eine große Streuung findet sich bei den Verbraucherkonzepten, die sich aus den Texten ermitteln lassen. Wie oben dargestellt, transportieren alle Maßnahmen ein bestimmtes Verständnis vom Verbraucher, der damit zum aktiven oder passiven Adressaten der Politik wird. In den wenigsten Fällen diskutieren die von uns ausgewerteten Maßnahmen ein solches Adressatenkonzept ausdrücklich. Vielmehr findet es sich implizit in der Art und Weise, wie das jeweils zu regulierende Phänomen problematisiert wird, und welche Lösungsvorschläge dafür vorgesehen werden.

Das Konzept eines regelbefolgenden Akteurs dominiert die Texte in der Analyse. Mit rund 25 Prozent aller Maßnahmen wird es verhältnismäßig stark angesprochen. Dies ist mit Blick auf die hohe Bedeutung autoritären Instruments auch folgerichtig: Wo die Politik auf Autorität setzt, erwartet sie einen regelbefolgenden Akteur. Damit in Verbindung steht die vergleichsweise hohe Relevanz des vernunftbasierten wie des kalkulierenden Akteurs (beide wurden in etwa 18 Prozent der Fälle adressiert). Vernunft und (ökonomisches) Kalkül spiegeln sich in der Verwendung von Politikinstrumenten wider, die die Verbraucher informieren sollen und/oder an ihre materiellen Bedürfnisse appellieren. Dass die Politik dabei zunehmend Fehlkalkulationen der Individuen beachtet, zeigt sich in der häufigen Berücksichtigung von miskalkulierenden und unverantwortlichen Akteuren, ohne aber neue Lösungen anzubieten. Die Verhaltensweisen dieser Akteurstypen produzieren ökonomische Folgekosten, die das Gemeinwesen in irgendeiner Form betreffen. Dieses Verhalten kann solche Handlungen hervorbringen, die zwar auf individueller Ebene rational erscheinen, im gesellschaftlichen Kontext jedoch ungewünschte Folgen zeitigen.

Die ausgewerteten Texte gaben keinen Hinweis darauf, dass die jeweiligen Autoren sich mit der Einbettung von Akteuren in soziale Kontexte auseinandersetzen. Die Instrumente setzen sich also nicht mit den Adressaten in ihrer Entscheidungssituation auseinander, sie fordern auch weder eigenständiges Lernen ein noch leiten sie dieses an. Nur geringe Berücksichtigung finden Adressatenkonzepte, die spontanes Handeln (sog. Mitnahmeeffekte) oder emotionale Handlungen adressieren. Interessanterweise zeigt sich kein Unterschied zwischen den Politikfeldern. Der inhaltliche wie institutionelle Rahmen, in den das Instrument eingebettet ist, scheint insofern keine Rolle zu spielen.

Nicht zuletzt bestätigt der starke Rückgriff auf Regelbefolgung, Vernunftansprache und Kalkulation, dass sich Regierungen in einer modernen Wirtschaftsgesellschaft ihre Bürger als solche Adressaten vorstellen, die nicht nur ihre (materiellen) Interessen verfolgen, sondern für deren Entscheidungen rationale Erwägungen immer und ausschließlich prägend sind. Diese Vorstellung erfordert dann nur, angemessene Rahmenbedingungen zu schaffen, finanzielle Anreize zu setzen und gegebenenfalls auch eingrenzende Verbote

und Handlungsrestriktionen aufzustellen. Der Vergleich der beiden Legislaturperioden zeigt keinen bedeutsamen Unterschied, der auf eine Veränderung der Adressatenkonzepte schließen ließe. Auffallend ist allein, dass die „Große Koalition“ nie ausschließlich auf Information setzt und damit nie nur vom vernunftbasierten, lernenden Akteur ausgeht.

3.4 Politikinstrumenten und ihre Erwartung an den Verbraucher (Adressatenkonzepte)

Die Instrumentenkombinationen haben wir schließlich auch in ihrer Wechselbeziehung zu den Verbraucherkonzepten betrachtet. Hierbei haben wir solche Instrumentenkombinationen selektiert, die mindestens zwei Mal Verwendung fanden, was nur für 14 Prozent aller Beispiele zutrifft. In diesen Fällen ergibt die Textanalyse zu den Adressatenkonzepten, dass der vernunftbasierte Akteur mit fünf Fällen am häufigsten vertreten ist. Für alle anderen Instrumentenkombinationen ergibt sich, dass sie unterschiedliche Adressatenkonzepte transportieren: Keine Kombination lässt sich mehr als zwei Mal erkennen. Vielmehr ergibt sich eine aufsteigende Verteilung von Adressatenkonzepten. Häufig vermitteln die Texte Kombinationen aus regelbefolgendem und kalkulierendem Akteur oder die Verbindung eines regelbefolgenden, kalkulierenden und kooperativen Akteurs und schließlich auch die Verknüpfung eines regelbefolgenden, kalkulierenden, miskalkulierenden und unverantwortlichen Akteurs⁷. Auch bei der Verwendung von Instrumenten zeichnet sich eine hohe Diversität ab. Jedoch schlägt sich dies stärker im Politikfeld Energie und Umwelt nieder. Im Feld der Gesundheitspolitik wurden lediglich drei Instrumentenkombinationen angewandt. Allerdings ist dieses auch verhältnismäßig selten mit dem Begriff des **Verbrauchers** verbunden worden.

7 Ein besonderer Schwerpunkt des Projekts „Instrumente in der Verbraucherpolitik“ (IniVpol) liegt in der Beobachtung von Fallbeispielen aus den Bereichen der Gesundheits- und Umweltpolitik. Beide Politikfelder repräsentieren knapp ein Viertel aller analysierten Gesetzesentwürfe. Auch in diesen Feldern zeichnet sich kein Trend für ein bestimmtes Adressatenkonzept ab.

4 Politik mit dem Verbraucher: nur mit oder auch ohne autoritäre Instrumente?

All jene, die Sorge vor einem „manipulierenden“ Staat haben, der die Bürger lenkt, ohne dass sie es bemerken könnten, dürften die Ergebnisse der kleinen explorativen Studie beruhigen: Sie zeigt den vorherrschenden Einsatz autoritärer Instrumente, die zwar häufig aber längst nicht immer mit anderen Instrumenten kombiniert werden. Allerdings sehen wir hier nur einen kleinen Ausschnitt; verallgemeinernde Aussagen lassen sich ausgehend von der kleinen explorativen Studie nicht treffen. Sie gibt aber Hinweise darauf, dass autoritären Instrumenten eine große Bedeutung zukommt, wenn es um das Verhalten von Verbrauchern geht. Hier ist allerdings der Verbraucherschutz mit einbezogen, was den Einsatz autoritärer Instrumente erklären kann. Die Analyse zeigt aber auch, dass (immer noch) der rationale, vor allem der vernunftbasierte Akteur (gegebenenfalls mit Lernwillen/-fähigkeit) vorherrscht, wenn Instrumente zum Einsatz kommen. Faktoren, die darüber hinaus das Handeln beeinflussen, spielen keine Rolle – vor allem berücksichtigen die Maßnahmen nicht, in welcher Entscheidungssituation sich der Adressat befinden mag. Politik „mit dem Verbraucher“ hieße in dieser Lesart nichts weiter, als dem Verbraucher vorzuschreiben oder ihn anzuleiten, wie er zu entscheiden hat, und gegebenenfalls noch Informationen, Kooperationsformen oder Anreize ergänzend anzubieten.

Dieser Kombination von Instrumenten kommt eine erhebliche Bedeutung zu, was darauf hinweist, dass ein Instrumenten-Mechanismus allein nicht als ausreichend angesehen wird, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Dies gilt sogar – oder im hier präsentierten Fall in besonderer Weise – für Gebote und Verbote, was auf ein Kontrollproblem zurückzuführen ist. Politische Akteure sind auf der Suche nach effektiven Instrumenten. Es wäre also zu erwarten, dass in den Verhaltenswissenschaften nach neuen Techniken gesucht wird, um die Wirksamkeit der Instrumente zu erhöhen. In der Gesetzgebung, die in der Studie ausgewertet wurde, lassen sich allerdings keine Anhaltspunkte für den Einsatz von Instrumenten finden, die durch verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse in ihrem Mechanismus verändert wurden.

Prinzipiell lässt sich für die ausgewählten Politikfelder (Umwelt- und Gesundheitspolitik) beobachten, wie individuelles (Verbraucher)verhalten zum Gegenstand von Politik wird. Die explorative Studie zeigt aber, dass Instrumente in der Politikgestaltung zumeist ausschließlich vom politischen System ausgehend konzipiert werden, da sie an institutionellen Strukturen, Überzeugungen oder Prinzipien hängen (dazu ausführlich für die Umweltpolitik zum Beispiel Jordan, Wurzel und Zito 2005, 41). Sie berücksichtigen die Entscheidungssituation der Adressaten nicht und widmen sich nicht systematisch der Wahlarchitektur. Für eine effektive Politik wären allerdings die „reasons for non-compliance“ (Weaver 2015, 807) entscheidend, wie sie angesichts mangelnder Ressourcen, als Ergebnis von Schwierigkeiten bei Kontrolle und Durchführung der Maßnahmen aber auch angesichts von Überzeugen der Adressaten entstehen, die mit der policy in Konflikt stehen. Dies kann nur durch ein Konzept des multidimensionalen Akteurs erreicht werden.

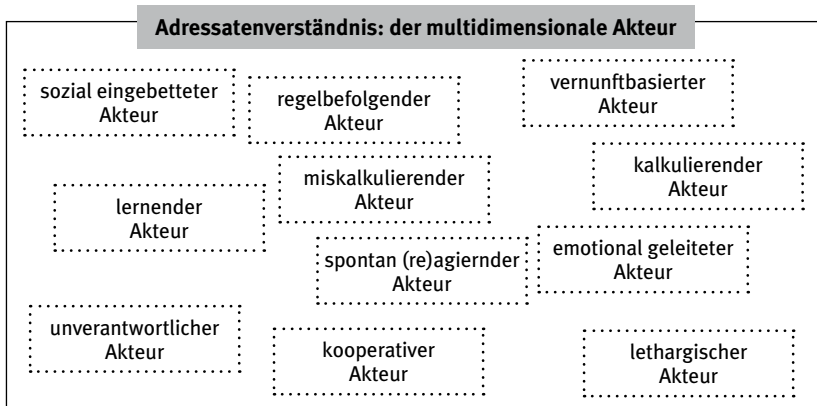


Abbildung 3: Der multidimensionale Akteur. Eigene Darstellung.

Die politikwissenschaftliche Verbraucherforschung benötigt ein systematisches Verständnis von jenen politischen Instrumenten, die sich an das Individuum als multidimensionalem Akteur richten. Verbraucher spielen mit ihren alltäglichen Entscheidungen eine wesentliche Rolle, wenn es um die Erreichung bestimmter politischer Ziele geht (wie v. a. im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung). Damit geht die politikwissenschaftliche Ver-

braucherforschung über den Verbraucherschutz hinaus, auch wenn dieser weiterhin ein wesentlicher Bestandteil von Verbraucherpolitik ist. Die vorgestellte Studie zeigt für Deutschland, wie der Verbraucher von der Politik adressiert wird, wenn seine Konsumententscheidungen bestimmte politische Ziele betreffen.

Dabei interpretieren wir die Ergebnisse so, dass autoritären Instrumenten die bedeutende Rolle zukommt – dies widerspricht der These, politische Akteure würden möglichst wenig Zwang ausüben wollen. Allerdings benötigt die politikwissenschaftliche Verbraucherforschung weitere Differenzierungen und umfassendere Analysen, um diesen Befund plausibel zu erhärten. Dies betrifft außerdem auch normative und ethische (theoretische) Dimensionen, die in diesem Beitrag nicht thematisiert wurden sowie auch die empirisch-analytische Dimension. Die Auseinandersetzung mit Instrumententypologien hat den Bedarf aufgezeigt, sich systematisch mit dem Adressatenverständnis als Faktor auseinanderzusetzen und nicht nur die Heterogenität von Adressaten, sondern vor allem die verschiedenen Einflussfaktoren auf individuelles Handeln zu beachten. Das Konzept des multidimensionalen Akteurs sollte dabei maßgeblich sein. Eine Erweiterung der Typologie, die den Einfluss verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse auf Instrumente einbezieht (Loer i. E.), schließt sich daran an.

Grundsätzlich müssen politische Ziele und Instrumentenwahl getrennt voneinander betrachtet werden, weshalb dieser Beitrag nicht die politischen Ziele als solche thematisierte und analysierte. Dass es aber viele Ziele gibt, die nur dann erreicht werden können, wenn sich individuelles Handeln verändert, leitet über zur aktuellen Debatte um behavioural insights in der Politikgestaltung, zu den Visionen für individualisiertes policy-making, zu gruppenspezifischer Instrumentengestaltung. Im Hinblick auf die vorgestellte Analyse zeigt sich, dass die Bedeutung von Expertise im politischen Prozess zunehmen müsste, sofern der multidimensionale Akteur als Adressat von Politik berücksichtigt werden soll. Diese Entwicklung lässt sich in vielen Ländern beobachten, in denen Verhaltenswissenschaftler als Experten in die Politikentwicklung eingebunden sind. Nur so können komplexe Handlungsstrategien für komplexe Politikfelder und die geeigneten Instrumente für wirksames Regieren gefunden werden, die dann jedoch wiederum ethisch-normativen Prinzipien einer freiheitlichen Demokratie entsprechen müssen.

5 Handlungsempfehlungen

- Verbraucherforschung benötigt umfassende Analysen zu den Adressatenkonzepten in der Verbraucherpolitik – diese sollten an das Konzept des multidimensionalen Akteurs anschließen.
- Politische Maßnahmen, die das Individuum adressieren, können nur wirksam sein, wenn sie auch die Einflussfaktoren auf individuelles Handeln systematisch beachten.
- Ein Verständnis für Entscheidungs- oder Wahlsituationen (architecture of choice) bieten die Verhaltenswissenschaften, die unter spezifischen Voraussetzungen für die Politikgestaltung instruktiv sein können, aber nicht losgelöst vom politischen Prozess und von normativ-ethischen Voraussetzungen für demokratisches Handeln einbezogen werden sollten.
- Grundsätzlich müssen politische Ziele und Instrumentenwahl beziehungsweise -ausgestaltung getrennt voneinander betrachtet werden: Die Zielbestimmung obliegt den politischen Entscheidungsgremien und muss demokratisch legitimierten Prozessen folgen.
- Die Instrumentenwahl als Teil komplexer Handlungsstrategien muss nachvollziehbar und erkennbar für den Adressaten sein, auch wenn sie auf Basis verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse entwickelt wurde: Dies schützt politische Akteure gegen den Verdacht, die Bürger manipulieren zu wollen.

Literatur

Bala, Christian und Klaus Müller. 2015. Einleitung: Abschied vom Otto Normalverbraucher: Verbraucherleitbilder und Verbraucherpolitik im Wandel. In: *Abschied vom Otto Normalverbraucher: Moderne Verbraucherforschung: Leitbilder, Information, Demokratie*, hg. von Christian Bala und Klaus Müller, 7-18. Essen: Klartext.

- Böcher, Michael. 2012. A theoretical framework for explaining the choice of instruments in environmental policy. *Forest Policy and Economics* 16: 14-22.
- Böcher, Michael und Annette Elisabeth Töller. 2012. *Umweltpolitik in Deutschland: Eine politikfeldanalytische Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- Buhl, Johannes, Michael Schipperges und Christa Liedtke. 2017. Die Ressourcenintensität der Zeit und ihre Bedeutung für nachhaltige Lebensstile. In: *Verbraucherwissenschaften: Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen*, hg. von Peter Kenning, Andreas Oehler, Lucia A Reisch und Christian Grugel, 295-311. Wiesbaden: Springer.
- Doern, G Bruce und V Seymour Wilson. 1974. Conclusions and observations. *Issues in Canadian Public Policy* 339: 337.
- Fridrich, Christian, Renate Hübner, Karl Kollmann, Michael-Burkhard Piorowski und Nina Tröger, Hrsg. 2017. *Abschied vom eindimensionalen Verbraucher*. Wiesbaden: Springer.
- Gabriel, Yiannis und Tim Lang. 2015. *2015. The unmanageable consumer*. 3. Auflage. Los Angeles: SAGE Publications.
- Grugel, Christian. 2017. Verbraucherpolitik statt Verbraucherschutz. In: *Verbraucherwissenschaften: Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen*, hg. von Peter Kenning, Andreas Oehler, Lucia A Reisch und Christian Grugel, 51-66. Wiesbaden: Springer.
- Heidbrink, Ludger. 2015. Die moralische Verantwortung der Verbraucher als Bürger. In: *Abschied vom Otto Normalverbraucher: Moderne Verbraucherforschung: Leitbilder, Information, Demokratie*, hg. von Christian Bala und Klaus Müller, 187-206. Essen: Klartext.
- Hellmann, Kai-Uwe. 2007. Zur Historie und Soziologie des Markenwesens. In: *Ambivalenzen des Konsums und der werblichen Kommunikation*, hg. von Michael Jäckel, 53-71. Wiesbaden: Springer VS Verlag.
- Hnida, Ulrich. 2009. Bye-bye, Birne. Das Aus für die Glühbirne. *faz.net*. 31. August. <http://www.faz.net/aktuell/technik-motor/technik/bye-bye-birne-das-aus-fuer-die-gluehbirne-1845034.html> (Zugriff: 19. Januar 2018).
- Hood, C. C. 1983. *The tools of government*. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. C. und Helen Z. Margetts. 2007. *The tools of government in the digital age*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael. 1991. Policy instruments, policy styles, and policy implementation. *Policy Studies Journal* 19, Nr. 2: 1-21.
- . 2000. Managing the "hollow state": Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration* 43, Nr. 4: 412-431.

- . 2016. Policy Tools & Their Targets: Beyond Nudges and Utility Maximization in Policy Compliance. *IPSA 2016*: 1-30.
- Jordan, Andrew, Rüdiger K. W. Wurzel und Anthony Zito. 2005. The rise of ‚new‘ policy instruments in comparative perspective: has governance eclipsed government? *Political Studies* 53, Nr. 3: 477-496.
- Kirschen, Etienne-Sadi. 1969. *Financial integration in Western Europe*. New York: Columbia University Press.
- Klug, Martin. 2015. Der ignorante Verbraucher als Leitbild der Verbraucherpolitik. In: *Abschied vom Otto Normalverbraucher: Moderne Verbraucherforschung: Leitbilder, Information, Demokratie*, hg. von Christian Bala und Klaus Müller, 79-94. Essen: Klartext.
- Lascombes, Pierre und Patrick Le Galès. 2007. Introduction: Understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance* 20, Nr. 1: 1-21.
- Lepenes, Robert und Magdalena Matecka. 2015. The institutional consequences of nudging – nudges, politics, and the law. *Review of Philosophy and Psychology* 6, Nr. 3: 427-437.
- Loer, Kathrin. 2016. Von politikfeldverdächtigen Konstellationen zum Politikfeld. In: *Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung: Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015*, hg. von Benjamin Bergemann, Jeanette Hofmann, Maximilian Hösl, Florian Irgmaier, Ronja Kniep und Julia Pohle. Berlin: WZB Discussion Paper.
- . i. E. The enzymatic effect of behavioural sciences – What about policy-maker’s expectations? In: *Handbook on behavioural change and public policy*, hg. von Silke Beck and Holger Straßheim. Cheltenham: Edward Elgar.
- Loer, Kathrin, Renate Reiter und Annette Elisabeth Töller. 2015. Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 8, Nr.1: 7-28.
- Lowi, Theodore J. 1972. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review* 32, Nr. 4: 298-310.
- Micklitz, Hans-W., Andreas Oehler, Piorkowsky Michael-Burkhard, Lucia A. Reisch, und Christoph Strünck. 2010. Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV. Berlin,

- Dezember. http://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Strategie_verbraucherpolitik_Wiss_BeratBMELV_2010.pdf.
- Scherhorn, Gerhard, Rose Marie Hansen, Heiner Imkamp und Claus-Henning Werner. 1973. *Gesucht: der mündige Verbraucher: Grundlagen eines verbraucherpolitischen Bildungs- und Informationssystems*, Veröffentlichung der Hochschule für Wirtschaft und Politik, Hamburg. Düsseldorf: Droste.
- Schneider, Anne und Helen Ingram. 1990. Behavioral assumptions of policy tools. *The Journal of Politics* 52, Nr. 02: 510-529.
- Straßheim, Holger. 2017. Die Globalisierung der Verhaltenspolitik. In: *Kapitalismus, Globalisierung und Demokratie*, hg. von K. Hirschbrunn, Gisela Kubon-Gilke und Richard Sturn, 211–242. Jahrbuch normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik 16. Weimar (Lahn): Metropolis.
- Strünck, Christoph. 2017. Politikwissenschaftliche Perspektive. In: *Verbraucherwissenschaften: Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen*, hg. von Peter Kenning, Andreas Oehler, Lucia A. Reisch und Christian Grugel, 123-140. Wiesbaden: Springer.
- Thaler, Richard H. und Cass R. Sunstein. 2009. *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New York: Penguin.
- Vedung, Evert. 2003. Policy instruments: Typologies and theories. In: *Carrots, sticks & sermons: Policy instruments and their evaluation*, hg. von Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist und Evert Vedung, 21-58. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Weaver, R Kent. 2015. Getting people to behave: Research lessons for policy makers. *Public Administration Review* 75, Nr. 6: 806-816.

Über die Autoren

Dr. Kathrin Loer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen und leitet dort das Forschungsprojekt „Instrumente der Verbraucherpolitik“.

Webseite: <https://www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/team/loer.kathrin.shtml>.

Alexander Leipold, M. A. ist wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Forschungsprojekt „Instrumente der Verbraucherpolitik“ an der FernUniversität Hagen. Webseite: <https://www.fernuni-hagen.de/polis/lg3/team/alexander.leipold.shtml>.