

Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik

Edda Müller

März 2004

- Der Verbraucherschutz ist durch die BSE-Krise gestärkt worden. Eine dauerhafte Konfliktfähigkeit der Verbraucherpolitik wurde noch nicht erreicht. Notwendig ist der Aufbau eines eigenständigen Politikbereichs, einer veritablen Verbraucherpolitik. Nach dem Beispiel der Umweltpolitik muss die neue Verbraucherpolitik eine eigenständige Legitimation entwickeln und institutionelle Strukturen aufbauen, um unabhängig von akuten Krisen ausreichend durchsetzungsfähig zu sein.
- Gebraucht wird eine Neubelebung der Verbraucherforschung. Die neue Verbraucherpolitik bedarf eines theoretischen Überbaus, der den Auftrag der Verbraucherpolitik nicht allein vom individuellen Schutzinteresse der Verbraucher ableitet, sondern die kollektive Bedeutung des Nachfragemechanismus des Marktes für gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Ziele begründet.
- Notwendig ist der Aufbau leistungsfähiger institutioneller Strukturen im gesellschaftlichen wie im staatlichen Bereich, im Bereich der EU und im internationalen Welthandelsregime. Eine Aufwertung und Stärkung der Kompetenzen der Generaldirektion für Verbraucherschutz ist dringend erforderlich. Hierzu sollten die Aufgaben für den Verbraucherschutz in der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher gebündelt und mit wirksamen Verfahrensrechten ausgestattet werden.
- Zur Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben sollte nach dem Muster der Europäischen Umweltagentur eine Europäische Verbraucheragentur geschaffen werden. Sie hätte primär Politikberatungsfunktionen hinsichtlich der Beobachtung der Binnenmarktentwicklung z. B. in der Energie- und Verkehrspolitik sowie der Wettbewerbspolitik. Nur durch eine institutionelle Stärkung der Verbraucherbelange innerhalb der EU-Kommission wird es möglich sein, die ungleichen Chancen von Wirtschaftsinteressen der Anbieterseite und denen der Verbraucher im politischen Prozess zu kompensieren.
- Gebraucht wird eine Programmatik, die die Verbraucherpolitik aus der caritativen Ecke herausbringt und vom Verdikt wirtschaftsschädlicher Detailkontrolle und Überregulierung befreit.

- **Die neue Verbraucherpolitik muss Instrumente entwickeln, die geeignet sind, die allein von der Angebotsökonomie vorangetriebene Dynamik globaler Marktmechanismen mit Hilfe der Nachfrage in eine nachhaltige Entwicklung zu lenken.**

Der Verbraucherschutz ist in den letzten Jahren in Deutschland in Bewegung gekommen. Für den Bereich der Gesetzgebung sei hier beispielhaft die Schuldrechtsmodernisierung, die Stärkung der Klagebefugnis der Verbraucherverbände durch die Novelle des Rechtsberatungsgesetzes sowie die Verbesserung des Schadensersatzrechts und der Patientenbeteiligung im Gesundheitswesen erwähnt. Im Zuge der Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes, der Post-, Telekommunikations- und Verkehrsdienstleistungen sowie von Reformen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme wurde das Aufgabenspektrum des Verbraucherschutzes erheblich erweitert. **Verbessert wurden** mit der Einrichtung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im Januar 2001, durch die Schaffung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sowie des Bundesinstituts für Risikobewertung im Herbst 2002 **die institutionellen Strukturen für die Wahrnehmung insbesondere von Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Rahmen der Bundespolitik.** Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien wurde eine Stärkung der Querschnittsaufgaben des Verbraucherschutzes vereinbart. Im Mai 2003 hat die Bundesregierung einen „Aktionsplan Verbraucherschutz“ vorgelegt, in dem geplante Verbraucherschutzmaßnahmen der verschiedensten Bundesressorts aufgelistet wurden. Ein „Verbraucherpolitisches Konzept“ wurde angekündigt, bislang allerdings noch nicht vorgelegt.

Auch **die zivilgesellschaftliche Vermittlung von Verbraucherinteressen gegenüber der Bundespolitik hat im Jahr 2001** durch die Zusammen-

führung von drei Bundesorganisationen – der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV), dem Verbraucherschutzverein (VSV) und der Stiftung Verbraucherinstitut – im Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) **eine organisatorische Stärkung erfahren.** Diese Aktivitäten deuten auf eine Aufwertung und Stärkung des Verbraucherschutzes in Deutschland hin. **Wie solide aber und dauerhaft ist das politische Interesse an Verbraucherthemen? Wie groß ist die Gefahr, dass Verbraucherbelange wieder zu einem Randthema der Politik werden?**

Eine dauerhafte Sicherung der Politikfähigkeit des Verbraucherschutzes ist jedoch noch nicht erreicht. Derzeit legitimiert und definiert sich Verbraucherpolitik allein aus den individuellen Schutzinteressen der Verbraucher ohne ihren eigenständigen Beitrag zu volkswirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Zielen theoretisch, institutionell und programmatisch ausreichend zu untermauern. Eine neue Verbraucherpolitik muss in ihrem Selbstverständnis mehr sein als die Summe einzelner Verbraucherschutzvorschriften. Es kann nicht allein darum gehen, der durchaus beachtlichen Zahl von verbraucherschützenden Vorschriften nur weitere hinzuzufügen. Auch in Zukunft wird zwar der Schutz der Verbraucher eine tragende Säule jeder Verbraucherpolitik sein, es muss jedoch eine zweite Säule hinzukommen.

Sie versteht den Auftrag der Verbraucherpolitik als eine auf die Nachfrageseite des Marktes gerichtete politische Gestaltungsaufgabe. Ihr Ziel sollte es sein, die Rolle und den Beitrag der Verbraucher und ihrer Nachfrage nach Gütern und

Dienstleistungen in allen Politikfeldern als notwendigen Handlungsansatz zu verankern. Allgemeine politische Ziele, wie z. B. die Sicherung von qualitativem Wachstum und Beschäftigung in Deutschland, soziale Gerechtigkeit und gleiche Lebenschancen für alle Bürger sowie den Schutz der Umwelt können nicht allein über die jeweiligen Fachpolitiken, wie z. B. die Wirtschafts-, die Beschäftigungs-, die Umwelt- und Sozialpolitik erreicht werden. Diese brauchen, um erfolgreich zu sein, auch den Beitrag der Verbraucher und einer neuen Verbraucherpolitik im Sinne der Erweiterung des Schutzauftrags der Verbraucherpolitik um eine politische Gestaltungsdimension.

Es geht also um den Aufbau eines neuen Politikfelds mit einem erweiterten Denkansatz, einer eigenständigen theoretischen Begründung, soliden institutionellen Strukturen sowie einer Programmatik und Instrumenten, mit denen

die Verbraucherpolitik aus der reinen Defensiv- und Schutzfunktion in eine aktive, die Nachfrageseite des Marktes gestaltende Rolle kommt.

In diesem Beitrag werde ich argumentieren, dass angesichts veränderter weltwirtschaftlicher und einzelwirtschaftlicher Rahmenbedingungen sowie der abnehmenden Möglichkeiten der Einzelstaaten, die Angebotsseite des Marktes zu beeinflussen, Verbraucherpolitik ein wichtiges Handlungsfeld darstellt, um eine Entwicklung zu fördern, die sowohl volkswirtschaftliche Ziele für Wachstum und Beschäftigung als auch soziale und ökologischer Ziele verfolgt. Zunächst werde ich die Ausgangslage skizzieren. Es folgen Überlegungen, die sich mit dem Theorie- und dem Machtdefizit, den m. E. zentralen Schwächen der derzeitigen Verbraucherpolitik, befassen. Abschließend werde ich Überlegungen zu den Grundlagen und Eckpunkten einer neuen Programmatik formulieren.

Die Ausgangslage

Das derzeitige Verhältnis von Produktion und Konsum im Marktgeschehen und im politischen Prozess ist durch eine eigentümliche Schiefelage charakterisiert. Einerseits gehört es seit Adam Smith zum Credo jedes Marktwirtschaftlers, dass Ziel und Zweck jeder Produktion der Konsum sei. Im Marktgeschehen umwerben Unternehmer mit einem Werbeetat von etwa 30 Milliarden Euro pro Jahr die Verbraucher. Mit der Wirksamkeit dieser Investition und dem tatsächlichen Verbraucherverhalten sind allerdings die wenigsten Unternehmen zufrieden. Angesichts des internationalen Preiswettbewerbs beklagen sie vielmehr ein Verbraucherverhalten, das zu stark am Preis und zu wenig an der Qualität einer Leistung orientiert sei. Andererseits herrscht im politischen Prozess, bei der Auseinandersetzung von Wirtschafts- und Verbraucherpoliti-

kern über Verbraucherschutzregelungen und bei der Begleitmusik im Vorfeld politischer Entscheidungen durch die Vertreter von Wirtschaftsinteressen ein Nullsummend Denken vor. Verbesserungen des Verbraucherschutzes stoßen in Wirtschaftskreisen und bei Wirtschaftspolitikern zumeist auf Ablehnung.

Auch die Reformpolitik in Deutschland befindet sich im Verhältnis zum Verbraucher in einer Schiefelage. Von fast allen Parteien, von der Bundesregierung und den Landesregierungen wurde und wird eine Politik der Liberalisierung von Märkten und von verstärkter Eigenvorsorge der Bürger etwa im Bereich der Alterssicherung vorangetrieben. **Aus Bürgern, die sich auf die Leistungen der staatlichen Daseinsvorsorge und ein soziales Sicherungssystem verlassen**

haben, wurden Verbraucher. Die Verbraucher sollen auf liberalisierten Märkten die Chance erhalten, Leistungen zu günstigeren Preisen zu erhalten. Sie wurden aber primär mit Risiken konfrontiert, die sie entweder überhaupt nicht oder nur durch gezielte Information und Beratung vermeiden können. Der Appell zur vermehrten Eigenvorsorge für das Alter wurde mit staatlicher Förderung bei „Riesterprodukten“ verstärkt. Aufgrund mangelnder Vorgaben des Gesetzgebers für die Gestaltung der Abschluss- und Vertriebskosten durch die Anbieter von Altersvorsorgeverträgen sowie mangelnder Vorgaben für die Vergleichbarkeit von Angeboten mehren sich aber Hinweise, dass die staatliche Förderung weitgehend von den Versicherungsunternehmen abgeschöpft wird und damit faktisch nicht den Versicherten zugute kommt. Dies ist nur ein Beispiel für einen generellen Missstand. **Politische Reformprojekte, die auf mehr Wettbewerb und mehr Eigenverantwortung setzen, sind in der Regel einseitig auf die Gestaltung der Angebotsbedingungen ausgerichtet. Die simultane Gestaltung der nachfrageseitigen Erfolgsbedingungen wird von den politischen Reformern vernachlässigt.**

Die Bundespolitik betreibt in einigen Feldern gegenwärtig Korrektur. Eine Regulierungsbehörde für den liberalisierten Strom- und Gasmarkt soll entstehen. Das Telekommunikationsgesetz wurde nachgebessert, um die Verbraucher vor unseriösen Geschäftspraktiken von Unternehmen zu schützen, die sich der neuen Medien bedienen, um Gewinne durch Irreführung und Überrumpelung von Verbraucher zu erzielen. Die sog. Riester-Regelung soll wegen der geringen Akzeptanz bei den Verbrauchern verändert werden. Das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb wird novelliert, wobei erstmals auch das Verbraucherinteresse in den Gesetzeszweck aufgenommen wird.

In den Landespolitiken, die für die Bereitstellung von Verbraucherinformation und Beratung zuständig sind, um die politischen Reformkonzepte zu flankieren, **gibt es noch nicht einmal Korrekturbemühungen, sondern eine kontra-produktive Entwicklung.** Trotz des gestiegenen Beratungsbedarfs der Verbraucher mussten wegen rückläufiger Landeszuschüsse in den letzten drei Jahren etwa zwanzig Prozent der örtlichen Beratungsstellen der Verbraucherzentralen geschlossen werden. In einigen Bundesländern gibt es Pläne, die institutionelle finanzielle Förderung der Verbraucherzentralen völlig einzustellen. Künftig sollen dort Beratungsleistungen kostendeckend angeboten werden. Für ausgewählte Themen werden zeitlich befristete Projektmittel in Aussicht gestellt. Wegen hoher Beratungsentgelte wären damit sozial schwache Verbraucherschichten kaum noch in der Lage, Beratung nachzufragen. In den geförderten Themenfeldern wären die Landesregierungen durch die ausschließliche Projektfinanzierung in der Lage, Inhalte und Art der Beratung je nach ihrer politischen Optik vorzugeben.

Das Denken in Nullsummenkategorien, die Vernachlässigung der Nachfrage bei politischen Reformprogrammen sowie der Rückzug des Staates aus der Finanzierung unabhängiger Verbraucherberatung wird weder der tatsächlichen Interessenlage der deutschen Wirtschaft gerecht, noch passt dies Verhalten in eine Politik, die im Interesse einer Belebung der Wirtschaftskonjunktur und einer langfristigen Sicherung der Sozialsysteme auf Verbrauchervertrauen und mehr Verbraucherverantwortung setzt.

Es ist unbestritten eine der Aufgaben der Wirtschaftspolitik, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht zu gefährden. Sie kann – so meine These – dies jedoch nur mit Hilfe einer aktiven Verbraucher-

politik, nicht aber durch eine Vernachlässigung der Verbraucherinteressen erreichen.

Gegen die Verbesserung des Verbraucherschutzes wird zumeist gebetsmühlenhaft die Gefahr einer Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ins Feld geführt. Diese Sorge hält einer konkreten Analyse nicht stand: Sofern das Verbraucherrecht die Gesundheit der Verbraucher vor unsicheren und schädlichen Produkten schützt sowie Regeln für Gewährleistung, Haftung, Vertragsgestaltung und Werbung setzt, muss dies die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht verschlechtern. Diese Regeln gelten gleichermaßen für inländische wie ausländische Hersteller. Nachteile für inländische Produzenten könnten sich aus unzureichenden Kontrollen von Importwaren ergeben. Hier hätten Verbraucher und Produzenten ein gleichgerichtetes Interesse am Abbau von behördlichen Vollzugsdefiziten und an funktionierenden öffentlichen Verwaltungsstrukturen. Wenn es um andere Kostenfaktoren geht, z. B. die im Vergleich zu internationalen Wettbewerbern höheren Lohnkosten sowie um Kosten, die sich aus einem höheren sozialen und ökologischen Schutzniveau nationaler oder europäischer Vorschriften ergeben, kann eine Strategie der nationalen Wirtschaft im globalisierten Markt nicht im reinen Preiswettbewerb bestehen, weil die deutsche Wirtschaft diesen „Wettlauf nach unten“ unweigerlich verlieren würde. **Deshalb müssten deutsche Wirtschaftspolitiker und die deutsche Wirtschaft ein vitales Interesse an einer Politik haben, die nicht nur die Rahmenbedingungen für die Angebotsseite des Marktes im Sinne günstiger Investitionsbedingungen, sondern auch die Nachfrageseite im Sinne eines verantwortungsvollen Konsums aktiv gestaltet.**

Zur Erläuterung dieser These will ich die gegenwärtige Lage der deutschen Wirtschaft kurz skizzieren:

Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik

- Länder, die aufgrund niedriger Sozial- und Umweltstandards sowie niedriger Löhne billiger produzieren können, verfügen inzwischen über das technische Wissen, um funktional hochwertige Produkte auf unserem Markt und im globalen Markt zu platzieren. Dies führt zur Konkurrenz auf dem inländischen Markt und macht auch den deutschen Export nicht länger zu einem relativ leicht erreichbaren Wachstumsfaktor für die deutsche Wirtschaft.
- Die nationale Politik ist angesichts der Einbindung in supranationale Rechtsetzung und einer auf den Abbau von Handelshemmnissen ausgerichteten internationalen Wirtschafts- und Handelspolitik nur noch eingeschränkt in der Lage, durch nationale gesetzliche Produktstandards Absatzmärkte für Produkte der deutschen Wirtschaft zu sichern, die einen gesellschaftlichen Zusatznutzen realisieren, sei es aus Gründen des Arbeitsschutzes, des Umwelt- und Tierschutzes oder anderer ethischer Werthaltungen von Verbrauchern.
- Aufgrund des relativ hohen Wohlstandsniveaus in Deutschland und Dank erheblicher Anstrengungen der deutschen Wirtschaft bei der Optimierung ihrer Produkte, kann heute in Deutschland in vielen Branchen von einer Sättigung der Märkte gesprochen werden. Die angebotenen Produkte sind unter qualitativen Aspekten weitgehend austauschbar. Die funktionalen Produkteigenschaften rücken bei der Entwicklung von Marktstrategien daher in den Hintergrund.
- Die kaufkräftigen Verbraucher werden anspruchsvoller. Neben der funktionalen Qualität von Waren werden für ihr Kaufverhalten unternehmensbezogene „Qualitätsanforderungen“ wichtiger. Es sind soziale Kompetenz, Umweltbewusstsein und ideelle Werte wie Tierschutz und soziale Gerechtigkeit.

Insbesondere große und multinationale Unternehmen greifen dies auf. Sie arbeiten an ihrem Image. Dabei geht es um Konzepte zur „Corporate Social Responsibility“ (CSR), die derzeit im Rahmen der ISO konkretisiert werden sollen. Weitere Stichworte sind die Mitgliedschaft von Unternehmen im UN Global Compact, die trilaterale Erklärung zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und die OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen. Im nationalen Rahmen wird an Qualitätsmanagementsystemen gearbeitet. Unternehmen, die sich in Gütegemeinschaften zusammenschließen, versuchen, sich mit Produktqualität, die über die gesetzlichen Mindestanforderungen hinausgehen, von ihren Wettbewerbern zu unterscheiden.

Von einem Großteil der deutschen Verbraucher werden diese Bemühungen der Wirtschaft kaum honoriert. Misstrauen und Skepsis gegenüber den Aussagen und den freiwilligen Vereinbarungen der Wirtschaft sind auf der Tagesord-

nung. In dieser Stimmungslage ist es nicht verwunderlich, dass viele Verbraucher im Fall akuter Krisen zur Totalverweigerung und zum Kaufboykott tendieren, um danach eher fatalistisch sich überwiegend am Preis einer Ware zu orientieren. Es hilft nicht, diesen Zustand zu beklagen oder gar die Verbraucher zum Sündenbock einer schlechten Wirtschaftskonjunktur zu machen. **Der „kluge“, informierte und verantwortungsvoll handelnde Verbraucher fällt nicht vom Himmel. Politik und Wirtschaft müssen vielmehr aktiv darauf hinarbeiten, das Vertrauen der Verbraucher und ihre Bereitschaft, Qualität zu honorieren, zu erlangen.**

Derzeit wird nach meiner Überzeugung die Chance für eine gemeinsame Strategie von Wirtschafts- und Verbraucherpolitik zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch einen zu engen Denkansatz verstellt, dessen Ursachen auch im Theoriedefizit der Verbraucherpolitik und in Unzulänglichkeiten der Verbraucherforschung liegen.

Theoriedefizit und Unzulänglichkeiten der Verbraucherforschung

Die Legitimation des Verbraucherschutzes wird in der Wissenschaft allein vom Individualprinzip, d.h. dem Schutz des einzelnen Konsumenten abgeleitet. Sie orientiert sich damit am Partialinteresse des Konsumenten, an seiner Bedürfnisbefriedigung, die nicht notwendigerweise gemeinwohl- und wirtschaftsverträglich ist. **Die bisherige Verbraucherpolitik war daher in erster Linie auf den Schutz der elementaren Interessen der Verbraucher vor gesundheitlichen und materiellen Schäden gerichtet. Zum Denkansatz gehörte auch, deren Bedürfnisbefriedigung durch Bildung und Aufklärung in eine gemeinwohlverträgliche Richtung zu lenken. Dieser Einsicht steht jedoch bis heute kein konsequentes Handlungskonzept gegenüber.**

Die Verbraucherbildung, d. h. die Vermittlung von Fähigkeiten zur Gestaltung des Alltagslebens, spielt im Schulunterricht so gut wie keine Rolle. Forderungen nach einer Intensivierung der Verbraucheraufklärung und verbesserter Verbraucherinformation stehen nicht selten unter Ideologieverdacht und sehen sich dem Vorwurf der „Bevormundung“ der Verbraucher ausgesetzt. In diesem allgemeinen Klima einer Hypostasierung des Marktbegriffs wurde seit den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Verbraucherforschung zunehmend vernachlässigt (vgl. vzbv 2004). Völlig vernachlässigt wurden in der Forschung Untersuchungen zur Funktion der kollektiven Verbrauchernachfrage nach Gütern und Leistungen für allgemeine wirt-

schaftliche und gesellschaftliche Ziele, wie z.B. die Sicherung von Wachstum und Beschäftigung, den Arbeitsschutz, den Schutz von Natur und Umwelt sowie der Lebensqualität. Dabei geht es zum einen um die **Funktionsfähigkeit des Marktes als Gemeinschaftsgut** (vgl. Scherhorn). Zum anderen geht es um ein **Steuerungsmodell, in dem die Nachfrageseite des Marktes als politische (nicht notwendigerweise staatliche) Gestaltungsaufgabe ihren Platz hat**.

Hinsichtlich des kollektiven Nutzens hat die Verbraucherforschung keine eigene Theorie entwickelt, sondern bedient sich der Wettbewerbstheorie. Dies hat zur Folge, dass Diskussionen über die Grenzen des Wettbewerbs und die notwendige Rahmensetzung für einen funktionierenden Wettbewerb sich allein damit beschäftigen, wie sich eine Regulierung des Wettbewerbs auf das Wohl und Wehe der Angebotsseite des Marktes auswirkt. **Der Beitrag der Nachfrage für einen funktionierenden Markt bleibt dabei außen vor mit der Folge, dass von den Anfängen des Verbraucherschutzes bis heute die Anhänger eines liberalen Marktmodells das Verhältnis zum Verbraucherschutz als Nullsummenspiel definieren: Je mehr Verbraucherschutz desto schlechter für die Wirtschaft und den Wettbewerb. Dies ist offensichtlich falsch.** Wir brauchen also dringend massive Anstrengungen und Impulse der Politik in Richtung Wissenschaft und Forschung, um den Kollektivnutzen einer aktiven Verbraucherpolitik theoretisch zu begründen.

Keine Metapher hat so gründlich und nachhaltig das Verständnis für die Beziehung zwischen Anbietern und Nachfragern – Produzenten und Verbrauchern – geprägt, wie Adam Smith's Bild von der „unsichtbaren Hand des Marktes“. Es wurde und wird zum Teil in der politischen Auseinandersetzung über die richtigen Instrumente immer noch so interpretiert, dass das

freie Spiel der Kräfte auf der Angebotsseite und der Nachfrageseite des Marktes allein zu einem individuellen und kollektiven Optimum führen werde. Aufgabe der Politik – national wie international – ist nach dieser Maxime allein die Beseitigung von Handelshemmnissen und staatlicher Regulierung. Unterstellt wird dabei nicht nur, dass sowohl Produzenten als auch Verbraucher im Zustand vollständiger Information und damit gleicher Ausgangsbedingungen sind. Es wird auch übersehen, dass die sozialen, ökonomischen und ökologischen Rahmenbedingungen, die aus guten demokratischen Prinzipien von der Politik zu setzen sind, den Unternehmen völlig unterschiedliche Ausgangsbedingungen und Kostensituationen bescheren. **Letztlich wird der Politik damit auch die Legitimation abgesprochen, Werte zu verfolgen und zu verteidigen, die jenseits der Ökonomie angesiedelt sind.**

Die Erkenntnis einer „**asymmetrischen Information**“, d.h. der Tatsache, dass Verbraucher über weniger Informationen über die Eigenschaften von Produkten verfügen als die Anbieter, hat inzwischen zumindest in Teilen der Wirtschaftswissenschaft die Fiktion vom vollinformierten Marktmodell korrigiert. Der Widerstand gegen die Verbesserung der Informationsrechte der Verbraucher, z.B. durch ein Verbraucherinformationsgesetz oder die Aufnahme von Auskunfts- und Informationsrechten in das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb, zeigt jedoch, dass die Wirtschaftspolitik den Lernprozess der Wirtschaftswissenschaft noch nicht nachvollzogen hat. Deshalb ignoriert sie nach wie vor Akerlofs Erkenntnis, dass die **mangelnde Transparenz des Marktangebots für leistungsfähige und gute Unternehmen schädlich** ist. Akerlof entwickelte seine Theorie der „**Informationsasymmetrie**“ in Bezug auf die Produkteigenschaften. Sie gilt aber umso mehr für die Prozessqualität von Waren und Dienstleistungen, d. h. für die Beur-

teilung von Eigenschaften durch die Verbraucher, die die sozialen und ökologischen Bedingungen der Produktion einer Ware und Bereitstellung einer Dienstleistung betreffen. Gerade diese Faktoren sind für die Behauptung der deutschen Wirtschaft in einem internationalen Wettbewerb, der vom Verbraucher nicht nur einen Preis- sondern auch einen Qualitätsvergleich erfordert, von zentraler Bedeutung.

Die klassische Wettbewerbstheorie geht überdies von einem **Unternehmerleitbild** aus, das bereits Schumpeter für **mit den tatsächlichen Marktverhältnissen nicht mehr kompatibel** erklärt hat. Das Marktangebot wird vermehrt nicht mehr vom Typus des Eigentümerunternehmers bestimmt, der bei seinen Vermarktungsstrategien wegen des Interesses an einer langfristigen Sicherung seines Eigentums auch die dauerhafte Erhaltung des Verbrauchervertrauens und moralische Motive ins Kalkül zieht und nicht primär mit Hilfe ausgeklügelter Marketing- und Werbestrategien eine kurzfristige Gewinnmaximierung auf Kosten der Verbraucher bezweckt. Die umsatzstarken Unternehmen werden in Form von Aktienunternehmen von angestellten Managern geführt, deren Karriere eher vom von den Finanzmärkten diktierten kurzfristigen „shareholder value“ bestimmt wird als von langfristigen Bestandsinteressen der Unternehmen. Noch haben wir allerdings in Deutschland eine Vielzahl mittelständischer Unternehmen, die als Familienunternehmer von Eigentümern geführt werden und insofern eher einer auf Langfristigkeit angelegten Unternehmensphilosophie verpflichtet sein dürften. Trotz verbaler politischer Bekenntnisse zur Bedeutung des Mittelstandes für Wachstum, Beschäftigung und die Bereitstellung von Ausbildungsplätzen in der deutschen Wirtschaft, scheint deren Einfluss auf die Wirtschaftspolitik jedoch eher gering zu sein. Auch unterscheiden sich Vertreter der mittelständischen Wirtschaft in ihrer Skepsis gegenüber Ver-

braucherschutzregelungen wenig von den Vertretern großer managementgeführter multinationaler Unternehmen. Einer der Gründe könnte wiederum in einem Leitbild von Wettbewerb liegen, das sowohl bei den Unternehmen als auch der Politik die Nachfrageseite des Marktes allein als Resultante des möglichst ungehinderteren Angebotswettbewerbs begreift und daher die Beurteilung der eigenen objektiven Interessenlage verfälscht.

Warum ist das so? **Die Welt und das politische Geschäft werden nicht allein von objektiven Interessen regiert. Wichtiger sind nach meiner politischen Erfahrung vielmehr Ideen, die in Gestalt von Theorien oder Werthaltungen als Brille und Filter dienen, um auf die Zukunft gerichtete Konzepte und Handlungen hinsichtlich des Nutzens oder Schadens für die eigene Interessenlage bewerten zu können** (vgl. Braun). Die klassische Wettbewerbstheorie ist eine solche Brille, durch die selbst mittelständische Firmeneigentümer ihre Interessenlage bei der Bewertung von Maßnahmen des Verbraucherschutzes falsch bewerten. Die Verbraucherpolitik bedarf hinsichtlich ihres kollektiven Nutzens daher dringend einer erkenntnisleitenden Idee in Form eines theoretischen Überbaus, der den eigenständigen Wert der Nachfrageseite des Marktes im Kontext der sozialen Marktwirtschaft und einer nachhaltigen Entwicklung begründet. Das langjährige Vorstandsmitglied von ABB, Eberhard von Koerber, forderte kürzlich im Tagespiegel (5. Januar 2004) eine größere gesellschaftliche und soziale Verantwortung von Managern. Eine der Ursachen für die einseitig ökonomische und kurzfristige Unternehmensstrategie vieler Manager sieht er in einem unzureichenden Ausbildungssystem. Er sagte: „Wir haben es versäumt, Eliten mit breit angelegtem Wissen auszubilden, die in der Lage sind, ökonomische Aufgaben genauso zu lösen wie soziale und kulturelle. Das lernt man heute in Deutschland nicht

in der Schule und auch nicht auf den Universitäten". Voraussetzung für eine bessere Ausbildung

in den Schulen und Universitäten ist aber eine entsprechende Forschung und Theoriebildung.

Machtdefizit und die Bedeutung institutioneller Strukturen

Die Verbraucherpolitik krankt nicht nur an ihrem durch Unzulänglichkeiten der Verbraucherforschung verursachten Theoriedefizit, sondern auch an ihren institutionellen Schwächen. Sie sind eine wichtige Ursache für das den verbraucherpolitischen Prozess bestimmende Macht- und Einflussdefizit sowie für das Ungleichgewicht der Interessen beim Aushandeln von Angebots- und Nachfrageinteressen im Marktprozess. (Zur Bedeutung institutioneller Faktoren vgl. Scharpf 1997).

Es geht im Folgenden sowohl um die institutionellen Strukturen und Bedingungen für die Wahrnehmung individueller und kollektiver Verbraucherinteressen im nicht-staatlichen Bereich als auch um die staatlichen – nationalen, supranationalen und internationalen – institutionellen Strukturen. Sie legen die Akteurskonstellationen und die Verhandlungsmacht der jewei-

ligen Akteure fest und prägen damit die Bearbeitung eines „sozialen Phänomens“, das ist hier die systematische Vernachlässigung der Verbraucherinteressen und Nachfrageseite des Marktes im Marktgeschehen und im politischen Prozess. **Beide Seiten – die Schwächen im gesellschaftlichen Bereich wie die im staatlichen, politischen Bereich – verhalten sich wie kommunizierende Röhren. Die staatliche Verbraucherpolitik braucht für ihre Durchsetzungsfähigkeit den „klugen“, informierten und verantwortungsvoll agierenden Verbraucher, und sie braucht eine leistungsfähige und starke kollektive Verbraucherinteressenvertretung.** Diese Bedingungen gestalten sich aus Gründen, die es zu erläutern gilt, jedoch nicht autonom, sondern müssen von einer einflussreichen und konfliktfähigen Verbraucherpolitik gefördert und gestaltet werden.

Zivilgesellschaftliche Wahrnehmung von Verbraucherinteressen

Gesellschaftliche und individuelle Interessen verfügen über ein durchaus unterschiedliches Potential der Organisierbarkeit und damit Bündelung zu einer schlagkräftigen Interessenvertretung. Obwohl Verbraucherinteressen in der Demokratie die größtmögliche Zahl von Wählern betreffen, gehören sie im politischen Interessenwettbewerb zu den schwachen Interessen, während z.B. die Bauern, die in Deutschland nur etwa 3 Prozent der Bevölkerung stellen, ihre Interessen – wenn auch mit abnehmender Tendenz – in der Agrarpolitik deutlich besser durchsetzen können. Die Gründe für dieses Ungleichgewicht hat erstmals der amerikanische Ökonom Mancur

Olson beschrieben. Er hat gezeigt, dass die Gründung eines Verbandes den Charakter eines Kollektivguts hat und deshalb unter der Annahme eines egoistisch-rationalen Verhaltens gerade große Gruppen nicht in der Lage sind, aus sich heraus eine schlagkräftige Vertretung ihrer Interessen aufzubauen. Verbraucherinteressen gehören zu den diffusen und heterogenen Interessen. Sie betreffen je nach der Lebenslage sehr unterschiedliche Waren und Dienstleistungen, so dass es aus Sicht der einzelnen Verbraucher durchaus rational ist, sich jeweils ad hoc des Rates von Verbraucherorganisationen zu bedienen, nicht aber durch ihren Mitgliedsbeitrag Verbraucher-

verbände auf Dauer zu finanzieren und zu fördern. „... **das kollektive Verbraucherinteresse (kann daher) nur durch eine gemeinwohlorientierte Politik befriedigt werden ...**“ (Scharpf 2002, S. 11).

Bis heute hat denn auch die Politik den einzelnen Verbraucher mit den verschiedensten gesetzlichen Schutzbestimmungen vor den Gefahren unlauteren Anbieterverhaltens zu schützen versucht. Sie hat den Aufbau von Verbraucherorganisationen gefördert, die Verbraucherverbände mit kollektiven Klagerechten ausgestattet sowie die Verbraucherinformation und Verbraucherberatung aus Steuermitteln finanziert. All dies bewegte sich jedoch auf einem niedrigen Niveau. **Verbesserungen waren in der Regel nicht Ausdruck aktiver gemeinwohlorientierter Politik, sondern sie kamen zumeist als Reaktion auf manifeste Krisen und Missstände zustande.** Hauptmotiv war und ist dabei der Schutz der einzelnen Verbraucher, d.h. ein eher defensives politisches Ziel, während das ordnungspolitische und demokratietheoretische Ziel der Herstellung gleicher Machtverhältnisse zwischen Anbieter- und Verbraucherinteressen im Marktgeschehen und im politischen Prozess im Hintergrund stand.

Die notwendige Ausgleichsfunktion staatlicher Politik ist im globalen Markt und angesichts einer neoliberalen politischen Grundstimmung, die auf Deregulierung und Privatisierung sowie den Rückzug des Staates aus der Gestaltung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Lebensverhältnisse setzt, immer schwerer zu erhalten. Ein neues Steuerungsmodell wird diskutiert und in weiten Bereichen zunehmend praktiziert: „*From government to governance*“ lautet die nur umständlich ins Deutsche übersetzbare neue Idee der Steuerung moderner Gesellschaften. Sie spielt bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen eine Rolle, ist die leitende Idee des

Weißbuchs der Europäischen Kommission zu „Good Governance“ und zum „Europäischen Regieren“. Sie findet ihre praktische Umsetzung in der Einrichtung zahlreicher „Runder Tische“ und Kommissionen sowie dem Abschluss „freiwilliger Vereinbarungen mit der Wirtschaft“, die nicht nur die EU-Kommission sondern auch die Bundesregierung in den letzten Jahren zu Hilfe gerufen hat, um Reformvorhaben und Problemlösungen voranzutreiben.

Was meint das Steuerungsmodell des „governance“? An die Stelle der dem demokratischen Staat mit seinen drei Gewalten – der Exekutive, Legislative und Judikative – übertragenen souveränen Kontrolle und hierarchischen Gewalt zur Regelung der Beziehungen von Bürgern und Gruppen tritt ein nicht-hierarchisches Modell, bei dem nicht-staatliche, private korporative Akteure (z. B. Verbände) an der Formulierung und Implementation politischer Entscheidungen beteiligt werden (vgl. Rhodes 1997). Mayntz weist darauf hin, dass ein solches Modell nur funktionieren kann, wenn sowohl auf Seiten der demokratisch legitimierten Politik als auch auf Seiten der Zivilgesellschaften eine Reihe von Bedingungen erfüllt werden: „Political authorities must be powerful, but not omnipotent. They must be democratically legitimated in such a way that the elected representatives reflect the interests of all mayor socio-economic, ethnic or religious groups in society; only in this case can an elected legislature be assumed to act in the interest of all, rather than in the interest of a dominant class or political party. Political authorities must, in other words, be in a general way acceptable as guardians of public welfare. The second precondition is the existence of a strong, functionally differentiated, and well-organized civil society“ (Mayntz 2003).

Die institutionellen Strukturen für die Vertretung von Verbraucherinteressen sind derzeit

nicht ausreichend stark und leistungsfähig, um im Netzwerk der privaten, korporativen Akteure auf „gleicher Augenhöhe“ mit den Interessenvertretern der Angebotsseite des Marktes zu verhandeln. Sie brauchen daher die Unterstützung und die „Machtleihe“ durch die Politik. Verbraucherorganisationen müssen sowohl hinsichtlich ihrer Ressourcenbasis als auch

ihrer Kompetenzen vom Staat und der Politik „im Prozess der ausgehandelten Rechtsetzung mit künstlicher Verhandlungsmacht (ausgestattet werden)“ (Scharpf, 2002, S. 15). Eine solche „Machtleihe“ ist aber so lange kaum zu erreichen, wie die staatliche Verbraucherpolitik selbst institutionell schwach, heterogen und zersplittert aufgestellt ist.

Stärkung der staatlichen, politischen institutionellen Strukturen

Die Verbraucherpolitik und die zivilgesellschaftlichen Verbraucherinteressen haben also ein „Henne und Ei-Problem“. Dieses Dilemma lässt sich nur auflösen, wenn die Verbraucherpolitik im internationalen, im supranationalen politischen Prozess der Europäischen Union und national nicht als sektorale Schutzpolitik, sondern als Querschnittspolitik und als wichtiger Motor für eine insgesamt volkswirtschaftlich und gesellschaftlich vorteilhafte Politik begriffen wird. Die internationale Völkergemeinschaft (UN-Agenda 21), die Europäische Union (Nachhaltigkeitsprinzip in den Verträgen) und die Bundesregierung haben sich zu einer **Politik der „nachhaltigen Entwicklung“** verpflichtet. **Auf allen Ebenen ist diese Verpflichtung derzeit als reine Rhetorik zu bewerten.** Ansätze für eine widerspruchsfreie Politik, bei der die Triebkräfte für eine nicht-nachhaltige Entwicklung auf Seiten der Produktionsmuster durch eine aktive Bearbeitung der Konsummuster gebändigt werden, sind kaum erkennbar.

Institutionelle Strukturen der nationalen Verbraucherpolitik: Die Bundesregierung hat eine Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet. Darin hat sie sich zum Ziel gesetzt, soziale, ökonomische und ökologische Ziele in einer weltweiten und langfristigen Perspektive gleichermaßen zu befördern. Es ist symptomatisch für den dargestellten auf die Angebotsseite des Marktes fixier-

ten politischen Denk- und Programmansatz, dass die Bedeutung der Nachfrage als Handlungsfeld auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz und den Ernährungsbereich (beeinflusst durch den frischen Eindruck der BSE-Krise) beschränkt ist. Bei für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz wichtigen Handlungsfeldern wie denen einer nachhaltigen Energiepolitik oder einer nachhaltigen Mobilität werden nachfrageseitige Instrumente kaum reflektiert.

Als Reaktion auf die BSE-Krise wurde auf der Ebene der Bundespolitik der Verbraucherpolitik Kabinettrrang verliehen. Seitdem ist die Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft in der öffentlichen Wahrnehmung in allen Bereichen der Regierungspolitik für die Wahrung der Verbraucherinteressen politisch verantwortlich. Ihre eigenen Kompetenzen sind jedoch auf die Ernährungsfragen und den gesundheitlichen Verbraucherschutz beschränkt. Wesentliche Verbraucherbelange, etwa im Kontext der Energie-, der Verkehrs-, der Bau-, der Gesundheits- und Wettbewerbspolitik werden in der Kompetenz anderer Ressortminister wahrgenommen. Mit der Übertragung eines Initiativrechts für Verbraucherangelegenheiten anderer Ressorts auf das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft kann die Bundesverbraucherministerin die Beachtung von Verbraucherinteressen

sen bei verbraucherrelevanten Ressortpolitiken auf die politische Agenda bringen. Dies ist ein wichtiger aber nicht hinreichender Schritt um der Querschnittsaufgabe Verbraucherpolitik im regierungsinternen Aushandlungsprozess Gewicht zu verleihen. Das Initiativrecht wirkt primär über die öffentliche Debatte. Es ist daher immer dann ein stumpfes Schwert, wenn öffentliche Ankündigungen der Ressortministerin im Regierungshandeln folgenlos bleiben. Es kann wegen der Gefahr, in der Öffentlichkeit als „Ankündigungsminister“ gebrandmarkt zu werden, vielmehr das politische Gewicht und die Reputation erheblich schmälern, wenn die Querschnittsverantwortung für Verbraucherbelange nicht auch vom Bundeskanzler im Rahmen seiner Richtlinienkompetenz unterstützt wird. **Dies allerdings erfordert auch im Bundeskanzleramt einen Paradigmenwechsel und die Erkenntnis, dass für die allgemeine Wohlfahrt nicht nur die Befriedigung der Angebotsinteressen der Wirtschaftsunternehmen von Bedeutung ist, sondern auch die Sicherung einer entsprechenden Unterstützung durch die Konsumentennachfrage.**

In den meisten Fällen ist die frühzeitige Einbeziehung der Verbraucherbelange in die Programmatik der Ressorts jedoch keine Frage der Richtlinienkompetenz des Regierungschefs. Ressortprogramme müssen zwischen den Ressorts abgestimmt werden, bevor sie Kabinettreife erlangen. Um hier rechtzeitig und wirksam Einfluss zu nehmen, bedarf es im Verbraucherministerium einer ausreichenden Kompetenz und Ressourcenausstattung der Arbeitseinheiten, die für die Verbraucherangelegenheiten anderer Ressorts zuständig sind. Es bedarf auch wirksamer Verfahrensregelungen, die es erschweren, in den Ressortabstimmungen durch zu späte Beteiligung oder gar Nicht-Beteiligung die ernsthafte Auseinandersetzung mit Verbraucherbelangen vor einer Kabinetttentscheidung zu verhindern.

Die Einräumung eines suspensiven Vetorechts des Bundesverbraucherministeriums bei Kabinetttentscheidungen mit Verbraucherbelang würde dazu beitragen, Verbraucherinteressen bei der Vorbereitung von Regierungsprogrammen ein größeres Gewicht zu verleihen und die Anwaltsfunktion des Verbraucherministeriums für die Verbraucher zu stärken.

Verbraucherpolitik berührt insbesondere im Zuge von Liberalisierung, Privatisierung und dem Abbau sozialer Sicherungssysteme nahezu alle Politikfelder. **Dem Parlament kommt deshalb eine wichtige Kontrollfunktion und programmatische Koordinierungsaufgabe zu.** Diese Aufgaben können wirkungsvoll nur geleistet werden, wenn sich die Arbeitsteilung innerhalb der Ressortorganisation der Bundesregierung im Deutschen Bundestag und im Bundesrat nicht einfach fortsetzt. **Wir brauchen daher im Bundestag und im Bundesrat einen Ausschuss für Verbraucherangelegenheiten, der federführend alle Verbraucherregelungen – unabhängig von den jeweiligen Ressortzuständigkeiten – bearbeitet.** Wichtig wäre der Bundestagsausschuss insbesondere auch für die Steigerung der Attraktivität verbraucherpolitischer Aufgaben für ehrgeizige Politiker in allen Fraktionen. Die Bündelung verbraucherpolitischer Kompetenzen im Bundestag hätte Auswirkungen auf die Organisation der Entscheidungsvorbereitung im Bundesrat, dessen Zustimmung zu den meisten verbraucherrelevanten Regelungen notwendig ist.

Zu den Schwächen der institutionellen politischen Strukturen für die Verbraucherpolitik gehören im deutschen föderativen System die disparaten Organisationsstrukturen des Verbraucherschutzes im Bund und in den Bundesländern. Aufgrund unterschiedlicher Zuordnungen von Verbraucherzuständigkeiten zu einzelnen Bundes- und Landesressorts gibt es der-

zeit keine sichtbare und hinsichtlich ihrer Verantwortung klar öffentlich identifizierbare Gruppe von Verbraucherministern von Bund und Ländern. Diese wäre für die Profilierung eines gestärkten Politikfelds Verbraucherpolitik aber wichtig. Zentrale Aufgaben im Verbraucherschutz liegen bei den Ländern, so der Vollzug und die Kontrolle von Verbraucherschutzvorschriften sowie die Beratung und Information der Verbraucher durch die Förderung der Verbraucherzentralen und nicht zuletzt die Verbrauchererziehung und Verbraucherbildung in Kindergärten, Schulen sowie an den Hochschulen. Klare vertikale Kooperationsstrukturen auf

hohem hierarchischen Niveau zwischen der Bundes- und der Landespolitik sind nicht zuletzt die Voraussetzung für eine gemeinsame konzertierte Strategie für die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Kontrollbehörden und für eine notwendige Offensive in der Verbraucherbildung, der Lehre an den Hochschulen und in der Verbraucherbildung. Sie wären überdies auch angesichts der zunehmenden Verlagerung verbraucherpolitischer Aufgaben auf die Europäische Union geboten, um vorhandene Defizite und Verzögerungen bei der Umsetzung von EU-Regelungen in die deutsche Praxis zu beseitigen.

Die Europäische Union

Heute wird Verbraucherpolitik zum großen Teil auf Ebene der Europäische Union gestaltet, nachdem die vertraglichen Grundlagen für einen gemeinschaftlichen Verbraucherschutz seit den 80er Jahren schrittweise verbessert wurden (vgl. Mitropoulos). Wesentliche Verbesserungen im Verbraucherrechtsschutz, so z. B. im Gewährleistungsrecht, beim Vertragsrecht und bei der Lebensmittelkennzeichnung, gehen auf EU-Initiativen zurück. Ihre verbraucherfreundliche Ausgestaltung wurde durch erweiterte Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments entscheidend gefördert. **Verbraucherpolitik ist jedoch in der Europäischen Union noch weitgehend Sektoralpolitik**. Dabei kommt es zu widersprüchlichen Projekten der EU-Kommission. Während z.B. die Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz Vorschläge für ein verbraucherfreundliches Werberecht vorlegt, will die Binnenmarkt-Generaldirektion mit ihrem Verordnungsentwurf zur Verkaufsförderung eine Ausweitung und Legalisierung verkaufsfördernder Werbe- und Marketingmethoden im Interesse der Anbieter durchsetzen. Er-

staunlicherweise werden beide Vorschläge von der Kommission verabschiedet und damit auf die Tagesordnung der Ratsverhandlungen gesetzt. Der Ausgang der Verhandlungen wird dann entscheidend bei diesem Thema ebenso wie bei anderen verbraucherrelevanten Entscheidungen der EU-Politik vom „institutionellen Setting“ geprägt, in dem die weiteren Entscheidungen vorbereitet werden.

Wie auf nationaler Ebene sind die institutionellen Strukturen des verbraucherrelevanten EU-Entscheidungsprozesses geprägt von der Konzentration auf den sektoralen Verbraucherschutz sowie die Orientierung am klassischen Wettbewerbsmodell, wonach ein möglichst ungehinderter Wettbewerb der Anbieter automatisch auch Vorteile für die Verbraucher bewirkt. Besonders ausgeprägt ist in der EU-Politik zudem die Tendenz zu mehr „governance“ und weniger „government“. **Die EU-Kommission fördert den Gedanken der Partizipation und der Ko-Regulation**, d.h. der Einbeziehung der Zivilgesellschaft sowohl in ihre Entscheidungsvorbereitung als auch die Dele-

gation der Festlegung von Detailregelungen und ihrer Implementierung auf die korporativen Institutionen der Zivilgesellschaft. **Sie sichert damit die Machtstellung des technokratischen Apparats der EU-Kommission und entlastet zugleich die Verantwortung der für das Gemeinwohlinteresse verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Ratsentscheidungen.**

Eine Stärkung der institutionellen Strukturen für die Wahrnehmung von Verbraucherinteressen verlangt Korrekturen in folgenden Bereichen:

- die Verankerung der Verbraucherrechte im Verfassungsentwurf,
- die Art der Einbeziehung von Interessenvertretern in die Erarbeitung von Entscheidungsvorschlägen der EU-Kommission sowie deren Mandatierung mit der Ausarbeitung konkreter Ausführungsregeln von Ratsentscheidungen,
- die Stärkung der Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe in der Kommission,
- die Aufwertung von Verbraucherbelangen in den Entscheidungsstrukturen der Ratsentscheidungen und
- die Erweiterung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments sowie eine Konzentration der Wahrnehmung von Verbraucherbelangen in der Ausschussorganisation des Europäischen Parlaments.

Im vorliegenden **Verfassungsentwurf** ist zwar die Kompetenz der Europäischen Union für den Verbraucherschutz enthalten. Es **fehlt** aber **eine klare Zielausrichtung der Verfassung und eine eigenständige – von den wirtschaftlichen Binnenmarktinteressen – unabhängige Kodifizierung der Verbraucherrechte**. Dieser Mangel spiegelt die reine Annexfunktion zum Wettbewerbsmodell und mangelnde Eigenständigkeit der Verbraucherpolitik sowohl hinsichtlich des

Verständnisses von den Bedingungen eines funktionierenden Binnenmarkts wider als auch von der fehlenden Wahrnehmung der Bedeutung der Verbraucherpolitik als wichtiger Teil einer auf das Gemeinwohl verpflichteten Gesellschaftspolitik. Die Verbraucherinteressen und die kollektive Nachfragefunktion der Verbraucher sind aber in ihrem eigenen Recht von den Kapitalinteressen des Marktmechanismus zu unterscheiden. Eine eigenständige Verfassungslegitimation ist nicht zuletzt wegen der Bedeutung der Verfassung für Entscheidungen über die institutionellen Strukturen, in denen in der EU-Kommission und im Rat Verbraucherbelange bearbeitet werden, von entscheidender Bedeutung.

Erklärtes Ziel der EU-Kommission ist die **Verstärkung von Partizipation** und Delegation von Regelungsbefugnissen auf gesellschaftliche Kräfte. In umfassenden Konsultationsverfahren werden Weiß- und Grünbücher zur Diskussion gestellt. Expertenrunden werden zusammengerufen, um Details auszuarbeiten, durch Konzepte der Selbstregulierung und die Nutzung neuer, flexibler Instrumente soll die EU-Politik gestärkt werden. Die EU-Kommission will damit die Bürgernähe und die demokratische Legitimation ihrer Arbeit verbessern. **Voraussetzung hierfür sind allerdings gleiche Chancen und eine annähernde Waffengleichheit der Interessen, die sich in diesen Prozess einbringen können.**

Die politikwissenschaftliche Forschung, die sich mit diesem neuen Konzept partizipativen Regierens beschäftigt, benennt gravierende Probleme (vgl. Kohler-Koch). Angesichts der zahlenmäßigen und hinsichtlich der Ressourcenausstattung gravierenden Unterschiede zwischen der Artikulation wirtschaftlicher Interessen und denen allgemeiner Interessen sei die notwendige Chancengleichheit nicht gegeben. „Es bedarf einer guten finanziellen Ausstattung, um in der EU auf allen Entscheidungsebenen mit überzeu-

gendem Expertenwissen präsent zu sein“ (Kohler-Koch S. 12). Hierüber verfügen Verbraucherinteressen trotz aller Programme der EU-Kommission zur finanziellen Unterstützung von BEUC – der Vertretung der Verbraucherverbände in den EU-Mitgliedsstaaten in Brüssel – nicht. Kohler-Koch folgert hieraus, „dass Verbraucher – wie alle in einer Gesellschaft breit gestreuten Interessen – gut beraten sind, den Schutz des Staates zu suchen. Die Staaten Europas haben eine lange Tradition als „Sozialstaaten“, die sich dem Gemeinwohl und dem Prinzip der Vorsorge verpflichtet haben. Die EU kann weder die Rolle des starken Staates übernehmen, noch hat sie eine Regierung, die aus Rücksicht auf Wählerstimmen gehalten ist, den diffusen und damit schlecht vertretenen Interessen der Bevölkerungsmehrheit Rechnung zu tragen“ (Kohler-Koch, S. 16).

Die richtige Therapie ist angesichts dieser Diagnose schwierig. Solange die Regierungen der Mitgliedsstaaten die Verbraucherpolitik als ein randständiges Thema behandeln, dürfte eine Beschneidung der Kompetenzen der EU für Fragen der Verbraucherpolitik keine Lösung darstellen. Es gilt daher, systemimmanente Lösungen zu finden. **Notwendig ist zum einen eine Stärkung der Verbraucherpolitik als Querschnittspolitik im Organisationsgefüge der EU-Kommission und zum anderen eine organisatorische Aufwertung der Verbraucherpolitik in den Strukturen der Ratsverhandlungen und Ratsentscheidungen.**

Die derzeitigen institutionellen Strukturen innerhalb der EU-Kommission spiegeln eine verkürzte Sichtweise von Verbraucherpolitik wider. Es dominiert zum einen in der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz der auf den einzelnen Verbraucher zielende Schutzgedanke, zum anderen in der Generaldirektion Binnenmarkt eine Marktphilosophie, die auf die

Beseitigung von Wettbewerbsschranken für die Anbieter, nicht aber auf einen Binnenmarkt gerichtet ist, der auch die Nachfrageseite des Marktes aktiv für die politischen Ziele der Gemeinschaft gestaltet. Hinzu kommt die institutionelle Schwäche der EU-Verbraucherpolitik als Querschnittspolitik, d.h. der Berücksichtigung und Integration von Verbraucherbelangen in Gemeinschaftspolitiken wie Umwelt-, Energie-, Verkehrspolitik sowie den für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz besonders wichtigen Bereich der Finanzdienstleistungen.

Vorschläge, die in jüngster Zeit von den Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs und dem Vereinigten Königreich hinsichtlich eines „Superkommissariats“ oder einer Koordinierungsfunktion eines Vizepräsidenten für Fragen der Wirtschaftspolitik der EU vorgelegt wurden, vermindern nicht, sondern verstärken eher die Sorge, dass das derzeitige institutionelle Defizit eines Binnenmarkts der Verbraucher anstelle eines reinen Anbieterbinnenmarkts sich noch weiter verschärfen könnte.

Eine Aufwertung und Stärkung der Kompetenzen der Generaldirektion für Verbraucherschutz ist daher dringend erforderlich. Hierzu sollten die federführenden Aufgaben für den Verbraucherschutz in der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher gebündelt sowie diese mit wirksamen Verfahrensrechten ausgestattet werden, um die Integration von Verbraucherbelangen in die Kompetenzen anderer Generaldirektionen voranbringen zu können. Um dies erfolgreich bewerkstelligen zu können, sind Ressourcen und ein eigenständiger Unterbau erforderlich. Insbesondere im Hinblick auf die Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben sollte nach dem Muster der Europäischen Umweltagentur eine **Europäischen Verbraucheragentur** geschaffen werden. Sie hätte primär Politikberatungsfunktionen hinsichtlich der Beobachtung

der Binnenmarktentwicklung z. B. in der Energie- und Verkehrspolitik sowie der Wettbewerbspolitik. Sie müsste empirische Daten liefern, um die Nachfrageperspektive wirksam in den Entscheidungsprozess der EU-Kommission einzubringen. **Nur durch eine institutionelle Stärkung der Verbraucherbelange innerhalb der EU-Kommission wird es möglich sein, die ungleichen Chancen von Wirtschaftsinteressen der Anbieterseite und denen der Verbraucher im politischen Prozess zu kompensieren.**

Der Zuständigkeitsverteilung in der Kommission muss eine komplementäre Bündelung von Entscheidungskompetenzen in einem Rat für Verbraucherpolitik gegenüberstehen. Angesichts der unterschiedlichen Organisation von Verbraucheraufgaben in den Regierungen der Mitgliedstaaten hängt die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit dieses Rates entscheidend von einer gleichgerichteten Stärkung und Aufwertung von Verbraucheraufgaben in den Regierungsstrukturen der Mitgliedstaaten ab. Es ist aber zu erwarten, dass von entsprechenden organisatorischen Veränderungen auf der Ebene der Europäischen Union eine Signal- und Druckwirkung in Richtung einer Angleichung der nationalen Regierungsorganisationen ausgeht.

Derzeit werden Vorhaben der Generaldirektion Binnenmarkt im Binnenmarktrat, in dem in der Regel die Wirtschaftsminister der Mitgliedstaaten vertreten sind, verhandelt. Verbraucherschutzvorhaben werden seit 2002 dagegen im Rat für Beschäftigung, Soziales und Gesundheit entschieden, in dem sich angesichts der bunten Mischung von Tagesordnungspunkten Vertreter der verschiedensten Ressorts der Mitgliedstaaten sporadisch begegnen und nach einer mündlichen Aussage der deutschen Bundesverbraucherministerin die Ministerebene kaum vertreten ist. **Die politische Verantwortlichkeit der**

Regierungen der Mitgliedstaaten bleibt deshalb diffus. Im demokratischen Rechtfertigungsprozess für die Auswirkungen der EU-Politik auf die Verbraucherinteressen herrscht ein Versteck- und „Schwarze-Peter-Spiel“ vor, in dem eine mangelnde Durchsetzung von Verbraucherinteressen im nationalen und EU-politischen Prozess durch Sachzwänge und widerstreitende Mehrheitsverhältnisse entschuldigt wird.

Von einer Stärkung der Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments hat der Verbraucherschutz in den vergangenen Jahren profitiert. **Offensichtlich ist die Wahrnehmung der Ausgleichsfunktion der Politik im Kräfteparallelogramm der Interessen gegenüber dem bürokratischen Gewicht der EU-Kommission sowie der disparaten Vertretung nationaler Interessen in den Ratsentscheidungen bei den EU-Parlamentarier relativ gut aufgehoben.** Aber auch hier prägen die institutionellen Strukturen die Reichweite der Wahrnehmung von Verbraucherbelangen. So kann die Art der Zuweisung von Vorlagen an Ausschüsse des Europäischen Parlamentes für die verbraucherpolitische Qualität und Wirksamkeit einer rechtlichen Regelung entscheidend sein. Insider des europäischen Entscheidungsprozesses berichten, dass eine Befassung des Rechts- und Binnenmarktausschusses des Europäischen Parlaments in der Regel zu weniger verbraucherfreundlichen Stellungnahmen des Europäischen Parlaments führt als die federführende Vorbereitung von Parlamentsentscheidungen durch den Verbraucherausschuss des Europäischen Parlaments.

Analog zur Bündelung von Verbraucherbelangen in einem übergreifenden Ausschuss des Deutschen Bundestages sollte daher auch im Europäischen Parlament die Befassung mit Verbraucherfragen in einem Verbraucherausschuss konzentriert werden. Dem Europäischen Parla-

ment kommt eine große Bedeutung bei der Aufgabe zu, den Bürgern in der Europäischen Union zu vermitteln, dass wirtschaftliche, soziale und ökologische Anliegen gleichberechtigte Ziele der europäischen Politik sind. Eine Verbindung der sozialen Funktion des Verbraucherschutzes mit

der politischen Gestaltungsaufgabe hinsichtlich des Marktes als Gemeinschaftsgut wäre hierfür ein wichtiger Ansatzpunkt, um die Integration von Verbraucherbelangen in allen verbraucherrelevanten Politikfeldern der Gemeinschaft voranzubringen.

Die internationale Ebene der WTO

Angesichts der weltweiten Warenströme und einer Philosophie, die im Freihandel die Lösung aller Probleme sieht, sind die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) für die Verbraucherpolitik der Nationalstaaten und der EU von zentraler Bedeutung. Aus Sicht der Verbraucherinteressen und der Verbraucherpolitik ist festzustellen: **Die Verbraucherinteressen haben auf internationaler Ebene derzeit keinen institutionellen Fürsprecher.** Aufgabenverständnis und Mandat der Welthandelsorganisation (WTO) orientieren sich am klassischen Wettbewerbsmodell, wonach der Freihandel und ein maximaler Wettbewerb automatisch auch den Verbraucherinteressen diene. Einschränkungen des internationalen Handels werden lediglich insoweit akzeptiert, als sie nötig sind, um die Gesundheit der Verbraucher zu schützen sowie spezielle Umweltgefahren, die sich aus der Beschaffenheit einer Ware ergeben, abzuwehren. Problematisch ist insbesondere die Tatsache, dass internationale Abkommen, die den Schutz der Menschenrechte oder der Arbeitnehmerinteressen und Ziele einer nachhaltigen Entwicklung bezwecken, im Welthandelsregime nicht als gleichrangig behandelt werden. Da ihre Durchsetzung entscheidend durch die Bedingungen der Warenproduktion und den weltweiten Handel beeinflusst wird, konterkariert das Welthandelsregime die Zielerreichung nicht-ökonomischer internationaler Vereinbarungen.

Die Stärkung des Nachfragemechanismus des Marktes wäre ein wichtiger Hebel, um sozialen und ökologischen Zielen der Weltgemeinschaft zur Durchsetzung zu verhelfen. **Deshalb müssen die Verbraucherrechte ebenso wie die Rechte der anbietenden Wirtschaft im Welthandelsregime verankert werden.** Auch hier geht es um die Ergänzung der Schutzinteressen der Verbraucher und um die Anerkennung von Rechten der nachfrageseitigen Akteure des Marktprozesses. Es geht insbesondere um die Erweiterung der Schutzrechte der Verbraucher und um das Recht auf Wahlfreiheit. Derzeit werden staatliche Informationsgebote, die den Verbraucher über die soziale und ökologische Qualität und den Herstellungsprozess einer Ware und Dienstleistung informieren sollen, vom WTO-Regime als nicht-tarifäre Handelshemmnisse eingestuft und stehen damit der nationalen und der EU-Politik als Instrumente einer aktiven Verbraucherpolitik nur sehr eingeschränkt zur Verfügung.

Solange aber derartige wertorientierte Entscheidungshilfen für das Kaufverhalten der Verbraucher in den Panels der WTO verhindert werden können, bleibt der Markt als eine gleichberechtigte Veranstaltung von Anbietern und Verbrauchern eine Fiktion. Es wird auf diese Weise insbesondere nicht möglich sein, die derzeitigen nicht-nachhaltigen Produktions- und Konsummuster in eine nachhaltige Entwicklung zu lenken.

Grundlagen und Eckpunkte einer neuen verbraucherpolitischen Programmatik

Die Verbraucherpolitik befindet sich derzeit in einer ähnlichen Situation wie der Umweltschutz am Ende der 60er Jahre. Auch bevor es zur Etablierung eines neuen Politikfelds Umweltpolitik kam, gab es die öffentlichen Aufgaben der Luftreinhaltung, des Gewässerschutzes, der Abfallbeseitigung und der gesundheitlichen Hygiene. Sie liefen aber den Problemen hinterher und erhoben nicht einmal den Anspruch, die Ursachen von Beeinträchtigungen zu bekämpfen und mehr als Gefahrenabwehr zu sein. Mit der Übertragung der Kompetenzen für den Umweltschutz auf das Bundesministerium des Innern im Jahre 1969 kam es zu einer neuen Weichenstellung. Der Startschuss für den Aufbau der Umweltpolitik war gegeben. 1970 wurde ein Sofortprogramm vorgelegt, das bereits die Grundsätze der neuen Politik formulierte – das Verursacher-, das Vorsorge- und das Kooperationsprinzip. Es folgte 1971 das umfassende umweltpolitische Programm. Die Umweltpolitik besorgte sich im Rahmen von Verfassungsänderungen ihre Gesetzgebungskompetenzen und baute institutionelle Unterstützungsstrukturen auf: den Sachverständigenrat für Umweltfragen 1972, im selben Jahr die Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen als „runden Tisch“ aller relevanten gesellschaftlichen Akteure, Umweltverbände wurden durch die Bereitstellung von Finanzmitteln aus der „Verbändeförderung“ als Gegenmacht gegen die Wirtschaftsverbände aufgebaut. 1974 kam es zur Gründung des Umweltbundesamtes als Institution der Politikberatung und der Förderung der Umweltforschung. Damit war der Anspruch der Umweltpolitik, nicht nur Reparatur zu betreiben, sondern die Ursachen für Umweltbeeinträchtigungen wirksam bekämpfen zu wollen, noch lange nicht eingelöst. Es wurden aber die Fundamente gelegt, auf denen sich die

Umweltpolitik als eigenständiger Politikbereich etablieren und entwickeln konnte (vgl. Müller).

Von einer ähnlich zielstrebenden und konsequenten Etablierung eines umfassenden und eigenständigen Politikanspruchs der Verbraucherpolitik sind derzeit nur rudimentäre Ansätze erkennbar. Das aus der BSE-Krise geborene Bundesverbraucherministerium erschöpfte sich in seinem Gründungsjahr 2001 im BSE-Krisenmanagement und in einzelnen durchaus anerkennenswerten Aktionen und Projekten, mit denen die Bundesverbraucherministerin Flagge zeigte. **Ein anspruchsvolles verbraucherpolitisches Konzept und Programm wurde bis heute nicht vorlegt.** Damit wurde das Momentum nicht genutzt, und es wird „des beharrlichen Bohrens dicker Bretter“ bedürfen, um den eigenständigen Anspruch der Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe im allgemeinen Klima neoliberaler Wirtschaftspolitik durchzusetzen und mit Leben zu erfüllen.

Was muss geschehen? Ich meine, die Verbraucherpolitik sollte sich die Vorgehensweise der Umweltpolitik zum Beispiel nehmen. Konkret bedeutet dies Folgendes:

- **Vorlage eines Verbraucherpolitischen Programms**, in dem der Anspruch der Verbraucherpolitik, nicht allein dem Schutz der Individualinteressen der Verbraucher zu dienen, sondern eine Politik der Nachfrageseite des Marktes im Sinne einer der Nachhaltigkeit verpflichteten Gesellschaftspolitik und nachfrageorientierten Innovationspolitik zu sein, operationalisiert wird,
- **Einrichtung eines Sachverständigenrates für Verbraucherfragen** mit jährlichen Berichtspflichten zur Situation der Nachfrage hin-

sichtlich der Wirtschaftsentwicklung und der Erreichung gesellschaftlicher politischer Ziele wie denen einer nachhaltigen Mobilität oder Stärkung der Eigenverantwortung der Verbraucher im Rahmen der sozialen Sicherungssysteme,

- **Einrichtung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz** analog zu den Querschnitts- und Politikberatungskompetenzen des Umweltbundesamtes,
- **Schaffung eines Verbraucherschutzgesetzes**, in dem die Förderung des Verbraucherschutzes durch Verbraucherinformation und Verbraucherberatung als staatliche Pflichtaufgabe festgeschrieben, die Aufgabenteilung zwischen staatlichen Einrichtungen und privaten Organisationen und der jeweilige Finanzierungsmodus geklärt wird,
- Starten einer Offensive zur **Revitalisierung der Verbraucherforschung** sowohl im Rahmen der ressort-akzessorischen Forschungsprogramme als auch der Forschungsprogramme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Forschungsförderungspolitik der EU-Kommission,
- **Stärkung der „Gegenmacht“ der Verbraucherorganisationen** bei der Durchsetzung von Verbraucherinteressen im politischen wie im Marktprozess durch die Übertragung von Kompetenzen zur Kontrolle freiwilliger Vereinbarungen der Wirtschaft, eine wirksamere Ausgestaltung von Verbandsklagerechten, die Verankerung von Informationspflichten der Wirtschaft sowie die Sicherung der für eine wirksame Wahrnehmung dieser Aufgaben notwendigen Ressourcen.

Daneben wären die Instrumente der Verbraucherpolitik auf den Prüfstand zu stellen und mit dem Ziel zu erneuern, dass der derzeitige

Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik

defensive Charakter in Richtung einer stärkeren Prävention und Vorsorge verändert wird.

Die bisherige Politik des Verbraucherschutzes setzte primär auf ordnungsrechtliche Verbote und Gebote, soweit der Gesundheitsschutz der Verbraucher betroffen war. Hinsichtlich der Kontrolle des Marktes setzte sie auf das Zivilrecht und die kollektiven Klagerechte der Verbraucherverbände. Beide Ansätze haben ein Mindestmaß an Verbraucherschutz und Marktbereinigung bewirkt. Die Wirksamkeit war im ersten Fall abhängig von der Kontrollintensität der Behörden und brachte damit den Verbraucherschutz in den Ruf einer Überregulierung zum Nachteil der Wirtschaft. Im zweiten Fall führten sie zu einer Beschäftigung der Gerichte, ohne tatsächlich die Dynamik des Marktes in den Griff zu bekommen. **Die neue Verbraucherpolitik muss das Eigeninteresse der Wirtschaft an lauterer Geschäftspraktiken stärken, die behördliche Kontrollen vermindern und die Gerichte von der Sisyphusarbeit der Beurteilung von Einzelfällen entlasten.**

Wir brauchen wirksame, präventiv wirkende Sanktionen und ökonomische Instrumente im Ordnungsrecht und im Zivilrecht. Verstöße gegen Verbraucherschutzgesetze dürfen sich für unseriöse Anbieter nicht lohnen. Wichtig ist hierfür eine praxisgerechte Regelung der Beweispflichten, von Verjährungsfristen sowie eine stärkere Nutzung ökonomischer Hebel wie dem der Gewinnabschöpfung und Haftung sowie des Schadensersatzes.

Angesichts der weltweiten Rahmenbedingungen, die die Handlungsfähigkeit der Einzelstaaten hinsichtlich des klassischen Instrumentariums der Ordnungspolitik in Form der Festlegung von Produktstandards und behördlicher Kontrolle stark begrenzen, muss **eine neue Verbraucherpolitik vermehrt auf Verfahrensregelungen, auf**

die Aktivierung des verantwortlichen Konsumenten und auf präventiv wirkende ökonomische Instrumente setzen. Die neue Verbraucherpolitik ist deshalb anspruchsvoller geworden. Sie darf nicht den vermeintlichen Sachzwängen einer technologiegetriebenen und von den Anbieterinteressen dominierten Marktsituation hinterherlaufen, um verbraucherschädliche Auswirkungen im Nachhinein zu korrigieren. Sie darf insbesondere den Verbrauchern nicht „den schwarzen Peter“ zuspielen. Gefragt ist vielmehr eine Verbraucherpolitik, die sich selbstbewusst aus der Nische der Schutzpolitik herausbewegt und den Anspruch untermauert, dass – um erneut Adam Smith ins Spiel zu bringen – Ziel und Zweck jedweder Produktion der Konsum und die Bedürfnisbefriedigung des Konsumenten sei. **Was Adam Smith nicht reflektiert hat und was heute die entscheidende Herausforderung der Verbraucherpolitik ist, ist die Erkenntnis, dass die Summe der Individualinteressen der Verbraucher nicht automatisch den kollektiven Nutzen der Nachfragefunktion des Marktes hervorbringt und aktiviert. Wenn die Wirtschaftspolitik ihre Aufgabe so versteht, dass sie die Interessen der Anbieter und die Gestaltung der Angebotsseite des Marktes zu vertreten hat, dann ist die Aufgabe der Verbraucherpolitik die Vertretung der Verbraucherinteressen und die Gestaltung der Nachfrageseite des Mark-**

tes. Weil Angebot und Nachfrage für die Koordinations- und Wohlfahrtsfunktion des Marktes gleichermaßen wichtig sind, ist die Politik gefordert, das Machtungleichgewicht und die Informationsasymmetrie zwischen den beiden Seiten des Marktes zu beseitigen. Meine Forderung des Übergangs vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik bedeutet also im Klartext: **Wir können unser Wirtschaftssystem nur zukunftsfähig im Sinne einer nachhaltigen weltweiten Entwicklung machen, wenn sich künftig im politischen Prozess und im zivilgesellschaftlichen Interessenwettbewerb Wirtschaftspolitik und Verbraucherpolitik im Zustand der Waffengleichheit auf gleicher Augenhöhe begegnen.**

Zur Autorin

Professor Dr. Edda Müller ist seit der Gründung des Verbandes im Jahr 2001 Vorstand der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv). Zuvor war sie u.a. Ministerin für Natur und Umwelt des Landes Schleswig-Holstein, Leiterin der Klimaabteilung des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt und Energie und Vizedirektorin der Europäischen Umweltagentur in Kopenhagen. Sie ist Stellvertretende Vorsitzende des Rats für nachhaltige Entwicklung.

Literatur

- Akerlof, G: The Market for „Lemons“. Quality Uncertainty and the Market Mechanism, Quarterly Journal of Economics, 1970, 84, S. 488–500
- Braun, Dietmar: Der Einfluss von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung, in: PVS 39 (1998), 4–797–818
- Die Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Hg. Bundeskanzleramt, Berlin, April 2002
- Kohler-Koch, Beate: Auf der Suche nach einer besseren Politik: Offene Türen für die Zivilgesellschaft in Brüssel, Beitrag zur Festschrift Hrbek, im Erscheinen
- Olson, Mancur: The Logic of Collective Action, Cambridge/Mass., 1965

- Mayntz, R.: From government to governance: Political steering in modern societies", unveröff. Manuskript, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2003
- Mitropoulos, Stefan: Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft, Berlin 1997, S.- 291 f.
- Müller, Edda: Innenwelt der Umweltpolitik, Opladen 1986
- Rhodes, R.A.W.: Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham/Philadelphia: Open University Press, 1997
- Scharpf, F. W.: Verbraucherschutz im globalen Markt, Dokumentation des Kongresses am 11. Juli 2002 in Berlin, vzbv
- Scharpf, F. W.: Games Real Actors Play, 1997
- Scherhorn, Gerhard: Konsumentenschutz und die Theorien des Marktes, in: Enzyklopädie der Psychologie, Hg. Dieter Frey und Lutz v. Rosenstiel, Göttingen, im Erscheinen
- Schumpeter, Joseph, A.: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. erw. Auflage Tübingen, Basel, 1993
- vzbv: Verbraucherforschung in Deutschland, Berlin 2004