

Welche Politik brauchen die Verbraucher?¹

Michael Fischer, Stephanie von Hayek²

Auf einen Blick

Zehn Jahre nach ihrer Institutionalisierung in einem Bundesministerium steht die Verbraucherpolitik in Deutschland vor einer Neuorientierung. Auf zahlreichen Ebenen wird über eine Verbesserung ihres Leitbildes, ihrer Instrumente, ihrer Organisation, aber auch über ihre grundsätzlichen Ziele diskutiert. Letzteres droht jedoch immer wieder im kurzatmigen Tagesgeschäft unterzugehen. Im Zentrum sollte dabei nicht nur die Frage des Verhältnisses von Staat, Markt und Verbrauchern bzw. Bürgern stehen, sondern insbesondere die Frage, wie wir künftig in einer endlichen Welt und angesichts des Klimawandels leben, arbeiten und konsumieren wollen.

Nach mehr als einem Jahrzehnt Liberalisierung und Privatisierung wird heute ein deutliches Ungleichgewicht zwischen Staat, Verbrauchern und Anbietern wahrgenommen, von dem vor allem letztere profitieren. Globalisierung und technische Innovationen haben zwar viele neue Angebote geschaffen, von denen Verbraucher profitieren können, gleichzeitig jedoch die Komplexität des Marktgeschehens enorm gesteigert. Schließlich deuten endliche Ressourcen und fortschreitender Klimawandel an, dass bisherige Konsum- und Wirtschaftsweisen sich nicht dauerhaft fortsetzen lassen. Bei der Suche nach politischen Antworten auf diese Herausforderungen geht es um einen neu zu gestaltenden Aushandlungsprozess zwischen Staat, Unternehmen und Verbrauchern. Damit stellt sich sowohl die Frage nach der Quantität („wie viel Staat?“), als auch die nach der Qualität staatlichen Handelns – insbesondere in der Verbraucherpolitik: Welche Ziele verbunden mit welchen Wertvorstellungen soll sie verfolgen? Wo liegen die originären Handlungsfelder der Verbraucherpolitik, welche Instrumente können wirksam in ihnen eingesetzt werden und welche Ressourcen werden dafür benötigt?

„Mündige Verbraucher“ zwischen Ideal und Überforderung

Zu den Aufgaben der Politik gehört es, Werte zu definieren, zu priorisieren und zuzuweisen. Im Idealfall erfolgt dies auf demokratische Weise, mit öffentlichen Debatten und Kontroversen. Die Formulierung von Leitbildern unterstützt diesen Prozess. Menschen bedienen sich Leitbildern, an denen sie sich orientieren und die sie für die Erreichung ihrer Ziele stimulieren. Sie dienen größeren Einheiten und den nach Anschluss und Sinn suchenden Menschen als ethische Richtschnur, haben für die Einzelnen eine wichtige Orientierungsfunktion und können soziale Kohäsion stiften.

Leitbilder sind immer auch Idealbilder, denn sie weisen über das Bestehende in Richtung eines Besseren hinaus. Für Individuen und Gemeinschaften besteht die Krux von Idealbildern aber oft darin, dass sie eben *ideal* sind und damit Gefahr laufen, zu überfordern. So auch teilweise das Leitbild des „mündigen Verbrauchers“, das in der deutschen Verbraucherpolitik eine zentrale Rolle spielt. Im Kern liegt ihm meist das (neoklassische) Menschenbild des *homo oeconomicus* zugrunde – der rationale Nutzenmaximierer, der alle verfügbaren Informationen vor einer Kaufentscheidung abwägt und schließlich das beste Produkt wählt. In der Realität sind damit Überforderungen vorprogrammiert.

Dass das Bild „mündiger Verbraucher“ nicht ganz angemessen ist, liegt einerseits am Paradox unserer Wissensgesellschaft: Denn je weiter der wissenschaftliche und technische Fortschritt gedeiht, also „je mehr die Menschen wissen, desto geringer wird der Anteil an all dem Wissen, den ein einzelner Verstand aufnehmen kann.“³ Die Auswahl ist nicht nur groß, sondern auch komplex, folglich wird es schwierig, gute Entscheidungen zu treffen. Verbraucher sind auf andere angewiesen, die vertrauenswürdig sind und über verlässliche Information verfügen: unabhängige Testinstanzen (z. B. Stiftung Warentest), Freunde, Nichtregierungsorganisationen etc.

Unzureichend an der Vorstellung des „mündigen Verbrauchers“ ist zudem die darin enthaltene Rationalitätsannahme, denn – das lehrt die Verhaltensökonomie und vor ihr die Psychologie und Philosophie – Verbraucher entscheiden als Menschen eben nicht rational, sondern oft irra-

tional, emotional und anhand anderer Kriterien als des größtmöglichen ökonomischen Nutzens. Prozesse des Nachdenkens setzen oft erst nach dem Kauf ein.

Das Verhalten von Verbrauchern ist abhängig von sehr viel mehr als der (ökonomischen) Vernunft und einer transparenten Informationslage. Gewohnheit, Verlustaversion, Transaktionskosten, Institutionen, Normen und Regeln, moralische Werte etc. beeinflussen ihr Verhalten.⁴ Unternehmen und ihre Marketingabteilungen haben das längst erkannt und sich dieses Wissen zu Nutze gemacht. Umso schwieriger ist die Herausforderung für die Politik: Einerseits geht es darum, ein realitätsnahes Leitbild zu erarbeiten, andererseits gilt es, ein positiv stimulierendes Ideal zu entwickeln, an dem zu messen sich lohnt.⁵

Die Leitbilddiskussion als Strategiedebatte?

In der Debatte um eine Revision des verbraucherpolitischen Leitbildes werden im aktuellen Diskurs verschiedene Neuorientierungen vorgeschlagen: Während die einen an der Idee des mündigen im Gegensatz zum schutzbedürftigen Verbrauchers festhalten, argumentieren andere, der Staat müsse Verbraucher darin unterstützen, sich zu kritisch Fragenden zu entwickeln, die ihre Rechte kennen, und Märkte so gestalten, dass sie die „richtigen“ Entscheidungen mit Hilfe ihres gesunden Menschenverstandes treffen können. Ergänzt wird dieses Bild normativ mit dem verantwortlich handelnden Konsumenten, der auch die Auswirkungen seiner Konsumententscheidungen auf Umwelt und Gesellschaft berücksichtigt.⁶ Ein weiterer Vorschlag zielt in die Richtung, anzuerkennen, dass es verschiedene Arten von Verbrauchern gibt: Vertrauensvolle, Verletzliche und Verantwortliche. Erweitert wird dieser Vorschlag dadurch, dass nach Märkten, Zielgruppen, sozialen Lagen oder Rollen von Verbrauchern differenziert werden solle, da es ein einheitliches Leitbild „des“ Verbrauchers ohnehin nicht gäbe, sondern allenfalls Leitbilder im Plural. Die Politik habe daher differenzierte Problemlösungen und Antworten zu entwickeln (F. Nullmeier).

In den Diskussionen um ein geeignetes Leitbild des Verbrauchers liegen Fakten basierend auf empirischer Forschung und Ideale oft nahe beieinander und vermengen sich im Diskurs. Zudem

vermischen sich die spezifischen Standorte, von denen aus gesprochen wird, mit scheinbar allgemeinen Positionen: Die Gedanken um ein neu zu entwerfendes verbraucherpolitisches Leitbild gehen einher mit einem Neudenken staatlicher Rollen und Aufgaben, das seine Herkunft in liberalen (Wettbewerb) oder kommunitaristischen (Gemeinwohl) Traditionen hat oder eine Synthese beider versucht. Als neue Politikansätze letzterer Variante werden unter anderem diskutiert:

- Der Staat als libertärer Patriarch, der den Verbrauchern durch Veränderungen der Entscheidungssituation in ansonsten freien Märkten („Nudges“, Thaler/Sunstein) beim Treffen „richtiger“ Entscheidungen helfen soll (z.B. Voreinstellungen im Internet).
- Der Staat als Marktwächter: Er schützt die Verbraucher vor unseriösen Anbietern und stärkt die Nachfrageseite als Gegengewicht zur Angebotsseite.⁷ Der Staat greift aktiv dort ein, wo Gemeinwohlinteressen auf dem Spiel stehen und überlässt andere Bereiche dem Spiel von Angebot und Nachfrage.

So progressiv diese Ansätze auch sind, so zeigt sich auf dem derzeitigen Stand der Diskussion, dass es bislang sowohl an einem klaren verbraucherpolitischen Leitbild fehlt, wie auch an einer entsprechenden Vorstellung von Aufgaben und Rollen des Staates in der Verbraucherpolitik.

Instrumente auf dem Prüfstand

Im Vergleich zur Leitbilddebatte sind die Vorschläge, wie Instrumente der Verbraucherpolitik gestaltet und verbessert werden sollen, deutlich konkreter. Im Vordergrund stehen dabei drei Ebenen:

Die erste Ebene setzt direkt bei den Verbrauchern an, indem diese informiert, aufgeklärt und möglichst früh über verbraucherpolitische Fragen gebildet werden sollen. Hier geht es um die angemessenen Instrumente zur Aufklärung (staatliche Kampagnen, Sachbücher); Transparenz der Angebote; um Verbraucherbildung, die fächerübergreifend oder als eigenes Fach in der Schule einsetzt etc. Nachzudenken sei auch über die Vermittlung und Aufbereitung von Informationen, denn es komme nicht auf ihre Menge, sondern auf ihre Qualität an.

Die zweite Ebene setzt institutionell an. Hier geht es um die Frage, wie die Organisation für eine effektivere Verbraucherpolitik verbessert werden

kann. Dazu gehört der Vorschlag, einen Sachverständigenrat für Verbraucherfragen zu etablieren, der – analog zum Sachverständigenrat für Wirtschaft – einen jährlichen Bericht über die Erreichung verbraucherpolitischer Ziele liefert. Darüber hinaus müsse ein ressortübergreifendes Verständnis von Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe entwickelt werden – der Verbraucher müsse in allen relevanten Politikbereichen „mit am Tisch sitzen“, also nicht nur als Objekt, sondern als mitgestaltendes Subjekt begriffen werden. Ministerien, die sich mit verbraucherrelevanten Fragen beschäftigen, brauchen danach auch verbraucherpolitische Abteilungen. Daneben brauche es eine Stärkung unabhängiger Institute und Organisationen, die sich mit Verbraucherpolitik beschäftigen, und ein entsprechendes Mandat (z. B. bei der Finanzaufsicht), Verbraucherinteressen zu vertreten.

Die dritte Ebene betrifft die gesetzgeberische Kompetenz des Staates. Hier folgt die Diskussion der Frage, in welchen Bereichen (Energie, Gesundheit, Altersvorsorge etc.) in welchem Ausmaß und auf welche Weise zu regulieren ist. Dabei sollten Auswirkungen von Gesetzesvorhaben und (De-)Regulierungsmaßnahmen auf Verbraucher und eine entsprechende Überprüfung im Rahmen einer Gesetzesfolgeabschätzung grundsätzlich beachtet werden (Verbraucherchecks).

Zu flankieren seien diese Maßnahmen mit einer erweiterten Verbraucherbildung, die auch die Verhaltensökonomik mit einbezieht. Da die Verbraucherpolitik bislang auf der Grundlage empirisch nicht fundierter Leitbilder und kurzfristigem Aktionismus agiere, mangle es an einer unabhängigen, politikunterstützenden und -begleitenden Verbraucherbildung, die dazu beiträgt, eine evidenzbasierte und entsprechend evaluierbare Politik zu ermöglichen.

Im Unterschied zur recht ausführlich geführten Debatte um Instrumente standen Fragen nach der grundsätzlichen Ausrichtung und nach der Reichweite und den Grenzen von Verbraucherpolitik bislang weniger im Fokus.

Ziele der Verbraucherpolitik: Strategien in einer neu zu vermessenden Welt

Dass vorzugsweise über Instrumente gestritten wird und weniger über Ziele ist kennzeichnend für eine Politik des Aktionismus, in der Handeln

immer dringend und Nichtzuhandeln keine Alternative zu sein scheint.⁹ In den Veranstaltungen, die dieses Papier angeregt haben, wurden Fragen nach den Grenzen und der Reichweite von Verbraucherpolitik sowie nach der Rolle von staatlicher Politik bei der Gestaltung von Märkten aufgegriffen. Der Diskussionsverlauf hat jedoch gezeigt, wie schnell diese Fragen angesichts tagespolitischer Probleme und kurzfristiger Maßnahmen wieder aus dem Blick geraten können.

Für die Entwicklung einer verbraucherpolitischen Strategie wäre es zunächst wichtig, zwei Kernfragen als „Sinnklammer“ ins Zentrum des Diskurses zu rücken. Denn in dem Maße, wie es Anbietern gelingt, ein „konsumistisches“ Weltbild zu etablieren und ihr Abgrenzungswettbewerb zunehmend zu Orientierungsproblemen für Verbraucher führt (z. B. Labelflut), wird die Herstellung eines größeren Sinnzusammenhangs für eine Gesellschaft und ihre Individuen wichtiger. Erstens sollte es in den Diskussionen um die „richtige“ Verbraucherpolitik immer auch um die Frage nach Wohlstand und Lebensqualität gehen. Was brauchen wir für unseren Wohlstand und für ein gutes Leben heute und in der Zukunft und was brauchen wir nicht? Nicht Konsum als Selbstzweck, sondern die Frage, was der Einzelne und die Gesellschaft als essentielle Ressourcen benötigen, steckt letztlich als Grundfrage hinter der Ausgestaltung einer strategischen Verbraucherpolitik. Zweitens geht es darum, welchen Preis wir bereit sind für das „Genießen“ zu bezahlen, besonders für das, was wir zu viel oder zu

Lasten anderer, heute und zukünftig Lebender verbrauchen. Wo liegen die Grenzen des (materiellen) Konsums und Wachstums?

Diese Fragen können nur in einem werteorientierten Diskurs beantwortet werden, da es um Orientierungen geht, die von allen Beteiligten anerkannt werden müssen. Ein solcher Diskurs scheint sich in Ansätzen zu entwickeln, wie etwa im Zusammenhang mit der Enquete-Kommission des Bundestages, „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität“. Angesichts segmentierter Politik-Ressorts läuft diese Debatte aber Gefahr, isoliert von anderen Politikfeldern abzulaufen. Eine Verknüpfung mit der verbraucherpolitischen Debatte um eine neue Strategie erscheint sinnvoll, und zwar in beide Richtungen: Einerseits sollte die Fragestellung der Enquete-Kommission auch in der verbraucherpolitischen Debatte umfassend berücksichtigt werden, andererseits sollte Verbraucherperspektiven auch in der Enquete-Kommission ausführlich Rechnung getragen werden. Denkbar wäre es, Mitglieder der Enquete-Kommission zu verbraucherpolitischen Strategietreffen und Konferenzen einzuladen, um einen Austausch anzustoßen. Da die Kommission überwiegend aus Wirtschaftsexperten besteht, könnte eine intensivere Verknüpfung mit der Verbraucherpolitik einen erheblichen Mehrwert zu einer kreativen, interdisziplinären und fruchtbaren Debatte beitragen. Erst die Verknüpfung von Zielen mit Instrumenten ergibt eine sinnvolle Strategie. Die derzeitige Einleitung der Energiewende stellt einen günstigen Zeitpunkt für einen solchen Diskurs dar.

1 Dieser Text verarbeitet Anregungen des Deutschen Verbrauchertages des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) in Berlin am 25. Mai 2011: „Wie viel Staat braucht der Verbraucher?“ sowie der Konferenz der SPD-Bundestagsfraktion: „Verbraucherpolitik – Verbraucher zwischen Markt und Staat“ am 6. Juni 2011 in Berlin. Für kritische Anregungen sei Dr. Christian Thorun von conpolicy gedankt.

2 Michael Fischer, Soziologe und Sozialpsychologe (M.A.), ist Referent in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn und leitet dort den Gesprächskreis Verbraucherpolitik; Stephanie von Hayek, Politologin und Sozialpsychologin (M.A.), arbeitet als selbstständige Journalistin und Politikberaterin in Potsdam.

3 Friedrich A. v. Hayek: Die schöpferischen Kräfte einer Zivilisation, in ders.: Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971/91, S. 35.

4 Vgl. Nico Stehr: Die Moralisierung der Märkte. Eine Gesellschaftstheorie, Frankfurt am Main, 2007.

5 Vgl. Robert Pfaller: Wofür es sich zu leben lohnt, Frankfurt am Main 2011, S. 164.

6 Vgl. zu unterschiedlichen Leitbildern auch: Lucia A. Reisch: Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik, Stuttgart-Hohenheim/Berlin, 2003.

7 So auch schon Edda Müller: Vom Verbraucherschutz zur Verbraucherpolitik, FES-Analyse Ökologische Marktwirtschaft, Bonn, März 2004.

8 Vgl. bereits Lucia A. Reisch et al.: Forschung für eine neue Verbraucherpolitik. Ein Forschungsdesign zur Zukunft der verbraucherpolitisch orientierten Forschung, Studie im Auftrag des vzbv, Berlin 2004, oder jüngst Kornelia Hagen: Wirksame Beratung der Verbraucherpolitik setzt unabhängige Daten über das Verhalten von Verbrauchern voraus, DIW Wochenbericht 25/2011.

9 Pfaller 2011, S. 139.

10 So könnten beispielsweise die Ergebnisse der Enquete-Kommission, die Ende 2012 ihren Bericht vorlegt, mit der Organisation des Verbrauchertages 2013 in Verbindung gebracht werden.