
Benötigt die Verbraucherpolitik eine Verbrauchertheorie?

Karl Kollmann

1. Vorbemerkung und Überblick

Dieser Beitrag erörtert den Stand und die Durchsetzungsfähigkeit der aktuellen Verbraucherpolitik in erster Linie für Deutschland¹ und prüft sie auf ihren theoretischen Hintergrund. Es gibt ja mittlerweile einige Arbeiten, die sich mit diesem Thema beschäftigen, erstaunlich aber ist, dass die Fragen zur Theorie von Verbraucherpolitik bislang wenig diskutiert wurden.²

Zur Verbraucherpolitik gehören die primären Akteure, die im Interesse der Konsumenten tätig werden, also Verbraucherorganisationen (etwa die Verbraucherzentrale Bundesverband), deren Ziele und die diesen Zielen dienenden Maßnahmenkataloge. Weitere (sekundäre) Akteure sind die obersten Behörden (Ministerien bzw. EU-Kommission) und politische Parteien, die im Idealfall solche interessenpolitischen Ziele aufgreifen und legislativ umsetzen.

Unter Verbrauchertheorie oder Konsumtheorie (beide Begriffe werden hier synonym verwendet) wird die wissenschaftliche Analyse einerseits des Verbraucherhandelns (durch Konsumökonomie, Verbraucherforschung, Konsumsoziologie), andererseits der Verbraucherpolitik verstanden, dies wird auch als „theoretische Verbraucherpolitik“ bezeichnet.³ Zielsetzung dieses Beitrags ist es, dazu drei Fragen zu stellen: 1. Welches Leitbild hat die gegenwärtige Verbraucherpolitik, und passt dieses Leitbild zu den aktuellen Einstellungen der Verbraucher – oder anders ausgedrückt, ist zeitgenössische Verbraucherpolitik in ihren Grundlagen (dem unterliegendem theoretischen Verständnis) den Herausforderungen von Gesellschaft und Umwelt gewachsen?

2. Reicht die konventionelle Konsumökonomie – wie sie sich in der Mikroökonomie abgebildet hat – als Basis für ein verbraucherpolitisches Verständnis aus?

3. Wenn nein, wie sollte dann eine gute Konsumtheorie beschaffen sein?

Als Basis dafür soll erstens die Entwicklung der aktuellen Verbraucherpolitik skizziert werden. Daran anschließend wird der Frage nachgegangen, über welche Leitbilder bzw. Theorie die Verbraucherpolitik verfügt und wie durchsetzungsfähig diese mit jener ist. Nach einem Seitenblick

auf aktuelle, empirisch erfasste Verbrauchereinstellungen folgt schließlich die Frage, welche theoretische Perspektive für eine aktive Verbraucherpolitik geeignet ist.

2. Zur aktuellen Verbraucherpolitik

2.1 Entwicklungen der letzten Jahrzehnte

Seit dem BSE-Skandal in den 90er-Jahren, haben Verbraucherfragen und damit natürlich auch die Verbraucherpolitik in den Medien einen erhöhten Stellenwert erhalten. Eine erste Aufwertung gab es bereits Anfang der 70er-Jahre, die aber infolge der konjunkturellen Probleme (1973, 1979) wieder abflaute. So gab es 1971 in Deutschland einen ersten „Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik“, dem 1975 ein Programm zur Verbraucherpolitik folgte.⁴ Diese zweite Aufwertung in den 90er-Jahren kam infolge der Gründung der Generaldirektion 24 (DG Sanco, die für Gesundheit der Verbraucher und Verbraucherschutz zuständig ist) in der Europäischen Kommission in Gang, wobei national in den letzten Jahren auch Verbraucherministerien gebildet und in den Administrationen auch personelle Ressourcen konzentriert wurden. Die Breite verbraucherpolitisch relevanter Themen geht dabei jedoch weit über diese Verbraucherressorts und auch den Zuständigkeitsbereich der DG Sanco hinaus.⁵

Ein wesentlicher Grund für die gestiegene Bedeutung von Verbraucherpolitik ist – neben den Lebensmittelskandalen – der ab den 80er-Jahren zusehends komplexer gewordene Konsumgütermarkt (einschließlich der Dienstleistungen). Dieser war einerseits eine Folge der von der EU erzwungenen Kommerzialisierung („Privatisierung“) staatlicher Leistungen, zum anderen wurden eine Reihe von technologischen Innovationen zügig industriell verwertet, etwa Personalcomputer und neue Formen der Telekommunikation, die rasch Einzug in die privaten Haushalte gehalten haben. Mit der generellen Ausweitung der Konsumgütermärkte gab es für viele Verbraucher leistbare, da preiswertere Pauschalreisemöglichkeiten, größere und höher technisierte Wohnungen, eine Mobilitätssteigerung durch mehr Autos in den Haushalten und nicht zuletzt eine auf Mobilität und Konsumaktivitäten basierte Freizeitkultur.⁶

Die Aktivitäten zum Schutz der Verbraucher sind dieser Auffächerung des Konsumraums moderner Gesellschaften und den damit einhergehenden Verbraucherproblemen gefolgt. Ein Vergleich der Inhalte der Zeitschrift „test“ (oder für Österreich: „konsument“) aus den 70er-Jahren mit einer aktuellen Ausgabe macht dies evident. Damals dominierten Tests von Haushaltsgeräten, warenkundliche Informationen zur Bekleidung oder Beheizungsfragen den Magazinhalt – heute sind die Themen Digitalkameras, PC-Vernetzung, Schlafmittel und Pflegeversicherungen. Dies nur

beispielhaft als Hinweis für die Aufweitung des Konsumraumes und der Informationsasymmetrie für Verbraucher.⁷

Zudem hat die Verbraucherpolitik mit einem Bündel ordnungspolitischer und zivilrechtlicher Maßnahmen, etwa der Fernabsatz-Richtlinie⁸ oder der Verbraucherkredit-Richtlinie⁹ auf diese Komplexität der Märkte reagiert. Märkte benötigen entsprechend ausgebildete Ordnungsrahmen: „Mindestens genauso wichtig [wie die Nachfrage der Verbraucher] ist ein transparenter und solider Rechtsrahmen, der respektiert, kontrolliert und durchgesetzt wird.“¹⁰ Dieser Grundsatz folgt – dies bereits im Vorblick auf die anfolgend zu analysierenden Leitbilder von Verbraucherpolitik gesehen – dem Modell der Sozialen Marktwirtschaft.

Auf europäischer Ebene gilt Verbraucherpolitik als wichtiger und eigenständiger Politikbereich, der auch bei den anderen Politikbereichen zu berücksichtigen ist: „Die Kommission geht in ihren Vorschlägen (...) in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus...“¹¹ „Die Verbraucher in den Mittelpunkt anderer EU-Politikfelder und Regelungsbereiche stellen“, heißt es programmatisch im Dokument „Verbraucherpolitische Strategie der EU (2007-2013)“.¹²

Allerdings löst die Praxis diese programmatischen Ansprüche nicht ein. So wurde etwa auf die Krise in der Finanzindustrie seitens der Verbraucherpolitik erst reagiert, als private Anleger davon betroffen waren, vorher gab es keine Schritte, diesen Sektor zu reglementieren, vielmehr folgte man der herrschenden Wirtschaftspolitik.¹³ Konkret: statt Verbrauchern generell von spekulativen Anlagen abzuraten, hat man deren Performance erhoben.¹⁴ Da die Medien den Anlageformen in Aktien und Fonds viel Aufmerksamkeit gewidmet haben, also eine Anlagestrategie als alltäglich, für alle als faktisch propagiert haben, wurde hier in gewisser Weise mitgezogen.

Verbraucherpolitik war an der Schnittstelle von Verbraucher und Marktangebot, also dort, wo die Definitionsmacht der Anbieter liegt, nicht kräftig genug, um eine Gegendefinition vorzunehmen bzw. die angesprochenen medialen Wirklichkeitskonstruktionen zu relativieren. Eine solche Unterordnung, um das exemplarisch an einem Satz auszumachen: „Verbraucherschutz – (als) Säule einer zukunftsweisenden Wirtschaftspolitik“,¹⁵ findet sich in dieser eingeschränkten Form nicht als Selbstverständnis in der älteren Theorie der Verbraucherpolitik (Egner, Scherhorn, Biervert et. al., Leonhäuser).

2.2 Überlastung der Verbraucherarbeit

Die institutionelle Einbettung der Akteure der Verbraucherpolitik soll noch kurz angesprochen werden, um ein schärferes Bild zu erhalten. Nati-

onale und übernationale Organisationen vertreten Verbraucherinteressen, national etwa die vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband) in Deutschland, die AK (Kammer für Arbeiter und Angestellte) in Österreich, auf europäischer Ebene der Dachverband der nationalen Verbraucherorganisationen (BEUC), auf globaler Ebene Consumers International (CI). Ihnen stehen die nationalen Interessenorganisationen der Wirtschaft gegenüber und als sekundäre Akteure die für Verbraucherfragen zuständigen Ministerien und politische Parteien. Auf EU-Ebene wären dies bspw. europäische Wirtschaftsverbände sowie die Generaldirektion 24 (SANCO) der EU-Kommission. Diese ist jedoch nicht für alle Verbraucherfragen zuständig. Weltweit gibt es keine Steuerungsebene, sieht man von der WTO ab, in der Verbraucherthemen jedoch praktisch nicht artikuliert werden. In diesem institutionellen Geflecht wird Verbraucherpolitik realisiert, und in diesem ist Verbraucherpolitik bislang eingeordnet in einen wirtschaftspolitischen Rahmen.

Durch die Ausdifferenzierung der Märkte sind die Verbraucherorganisationen deutlich belastet. Hinzu kommt, dass es unterschiedliche Verbrauchergruppen mit unterschiedlichen Ansprüchen gibt. Verbraucherpolitik findet Akzeptanz in erster Linie aus der Schutzfunktion benachteiligter Verbraucher. Es scheint offensichtlich, dass Verbraucherpolitik aus dieser Vielfalt heraus und dem Zwang zur Reaktion auf aktuelle Marktprobleme, bei gleichzeitig knapper werdenden Ressourcen – die Finanzierung seitens der öffentlichen Hände ist nicht gestiegen¹⁶ –, wenig freie Kapazität hat, um sich als relevante eigenständige Politikausprägung zu etablieren. Grundlagenarbeit benötigt immer auch entsprechende Ressourcen, hier hat die Verbraucherpolitik ihre früheren externen universitären Ressourcen verloren.¹⁷

Der *Mainstream* in der Wirtschaftspolitik konzentriert sich auf traditionelle Wettbewerbsförderung, nicht auf eine außerökonomischen Zielen folgende Marktgestaltung, etwa in Richtung Verteilungsgerechtigkeit bei Konsumchancen. In der Folge fokussierte sich Verbraucherpolitik auf Aktivitäten zur Herstellung von Transparenz, etwa durch bessere Produktkennzeichnung oder zivilrechtliche Besserstellungen der Verbraucher, um Konsumentenprobleme zu entschärfen, nicht jedoch auf Marktgestaltung.

Ähnlich verhält es sich im Hinblick auf die Lebenssituation der Verbraucher, die weitgehend der (traditionellen) Sozialpolitik oder Bildungspolitik überlassen blieb. Fragen von Mindestkonsumstandards, damit der Armutsbekämpfung, der Verteilungspolitik, der Altersvorsorge usw. erforderten an sich verbraucherpolitische Kompetenzen, blieben aber in der Verbraucherpolitik randständig. Ausnahme davon war die Lösung der Überschuldungsprobleme von Verbrauchern. Hier gab es seit den Neunzigerjahren verbraucherpolitische Initiativen zum Entschuldungsrecht.

Eine Ausnahme stellt auch die Umweltpolitik dar, die in Hinblick auf nachhaltigen Konsum in die Verbraucherpolitik eingewandert ist. Die Verbraucherpolitik folgt in Teilen dem Paradigma eines „nachhaltigen Konsums“.¹⁸ Eine ökologisch orientierte Nachfragesteuerung soll Märkte in Hinblick auf ihre Externalisierungseffekte zivilisieren – eine Aufgabe für Verbraucherinformation und begleitende Warenkennzeichnung. Andere klassische Instrumente, etwa Steuerpolitik, amtliche Preisstellung oder Verbote von Gütern, die nicht nachhaltig sind, finden sich demgegenüber kaum. Nachhaltiger Konsum ist vor allem als Appell an die Verbraucher zu sehen, eine Aufgabe, die auch durch entsprechende Verbraucherbildung erfolgen sollte.

3. Leitbilder und Theorie in der Verbraucherpolitik

Aus veröffentlichten Standpunkten und Positionen, aus genannten Zielen und ihren Begründungen, lässt sich ein Bild der zugrunde liegenden Annahmen eines Akteurs ableiten. Bezieht sich dies auf Subjekte und deren Rollen (in diesem Fall Verbraucher), werden Elemente des Verständnisses dieser Verbraucher, also eine Theorie oder Ideologie über Verbraucher, ersichtlich. Ideologien wären dabei als nicht oder nur unzureichend wissenschaftlich gestützte Alltagstheorien zu verstehen.¹⁹ Leitbilder sind dabei implizite oder explizite kompakte Annahmen, Paradigmen oder Modelle zur Realität, bzw. Zielvorstellungen für das eigene Handeln.

Aktuelle Analysen der deutschen Verbraucherpolitik – für die österreichische gibt es leider keine Arbeiten dazu – zeigen, Verbraucherpolitik hat kein einheitliches Leitbild, sondern das Leitbild zerfällt in Teilaspekte: „Die Positionen der verbraucherpolitischen Akteure (sind) vielfältig, unklar und inkohärent.“²⁰ An offiziellen Positionen gemessen erweist sich, dass Verbraucherpolitik grosso modo zwei Leitbilder nützt, die an sich einander diametral gegenüberstehen: Zum einen werden Verbraucher als Opfer der Marktmacht der Anbieter (Produzenten-souveränität) gesehen, zum anderen werden Verbraucher als (potenzielle) Akteure zur Bildung nachhaltiger, also klimaverträglicher und sozialverträglicher Nachfrage und damit einer sozial und ökologisch verträglichen Wirtschaft gesehen (Konsumenten-souveränität).²¹ Jedoch ganz generell wäre festzustellen, „dass (...) Leitbilder erst in geringem Umfang in der Verbraucherpolitik in Deutschland eingesetzt werden“, so das Ergebnis einer Dokumentenanalyse.²²

Festzuhalten ist einerseits die Diskrepanz zwischen dem Bild des ausgebeuteten und nachfragesteuernden/souveränen Verbrauchers, andererseits das dahinter liegende Verständnis, aus dem sich diese Diskrepanz ergibt. Das Bild des unter Produzenten(über)macht leidenden Verbrauchers entspricht der Alltagserfahrung von Verbraucherpolitik. Hinter diesem steht das ordoliberalen Modell einer Sozialen Marktwirtschaft

mit notwendigen verbraucherbezogenen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Diese werden benötigt, da zwischen dem nutzenorientierten Verbraucher (der für sich egoistisch optimierende *homo oeconomicus*) keine Informationssymmetrie bzw. ein Machtgleichgewicht gegenüber dem Anbieter besteht. Dies etwa, da er nicht weiß, dass ein Anbieter ihn bei einer Transaktion durch überhöhte Preise usw. ausnutzen könnte.

Auch beim nachhaltigen Konsum, welchen die Verbraucher aus ihren autochthonen Motiven heraus realisieren sollen, wirkt hinter der Perspektive der Nachfragesteuerung das neoklassische Modell: Verhielten sich nur genügend viele Verbraucher umweltorientiert bei ihrem Kaufverhalten, würden die Anbieter gemäß der Marktlogik entsprechend reagieren und ihr Angebot in Richtung Nachhaltigkeit neu justieren. Diejenigen Anbieter, die nicht auf diese Weise reagierten, würden schließlich aus dem Markt gedrängt. Deshalb auch sind Bildung und Information der Verbraucher in Bezug auf Nachhaltigkeit wichtig, da so ihre Motivenlage in Richtung einer Berücksichtigung der beim Konsum bewirkten Umweltlasten gelenkt werde. Anstelle des egoistischen *homo oeconomicus* wird nun ein altruistischer *homo oecologicus* als Subjekt begriffen. Man könnte, mit anderen Worten, der Verbraucherpolitik unterstellen, bei üblichen, traditionellen Verbraucherproblemen Menschen realistisch, demgegenüber bei den Themen des nachhaltigen Konsums Menschen jedoch idealistisch zu sehen.

Auf eine Schwierigkeit für die Verbraucherpolitik muss hingewiesen werden, wenn über die ihr unterliegende Theorie gesprochen wird. Verbraucherpolitik hat einen reaktiven Charakter, dass heißt sie tritt, wenn Verbraucherprobleme absehbar werden, in den politischen Diskurs ein. Dieser ist im Wesentlichen einer mit wirtschaftspolitischen Akteuren und von einem allgemein vorherrschenden neoklassischen *Mainstream*-Ökonomieverständnis geprägt. Dies führt zu einem grundsätzlichen Problem: Verbraucherpolitik muss ihre Anliegen in dieser traditionellen ökonomischen Begrifflichkeit (Sprache) vorbringen und im Diskurs sich mit traditionellen wirtschaftspolitischen Konzepten auseinandersetzen bzw. sich ihnen gegenüber durchsetzen. Mangels einer eigenen Theorie verfügt sie über keine eigene Definitionskraft (von Sachverhalten), was ihre Durchsetzungsfähigkeit beeinträchtigt. Verbraucherschutzaspekte müssen immer wieder aufs Neue begründet werden, offenbar auch deshalb, da es kein klares, stringentes Modell von Verbraucherhandeln gibt, welches von der *Mainstream*-Ökonomie akzeptiert wird.²³ Deshalb sind ihre Erfolge, bspw. auf europäischer Ebene, nicht umfassend, sondern bislang partiell.²⁴

Zu einer Anpassung an die „Sachzwänge“ von vorgegebenen politischen Agenden kommt es auch, da die Akteure „schwach“ gegenüber den traditionellen Positionen bleiben. Das kann sowohl eine politische Schwäche sein wie auch eine der theoretischen Begrifflichkeit. In der Praxis wird

wohl beides einander bedingen. Wenn in der Praxis im politischen Prozess auch die dominierende Sprache „gesprochen“ werden muss, kommen als Themen der Verbraucherpolitik in erster Linie Wettbewerbsentzerrungen, Transparenzsteigerungen, Asymmetribehebung auch in Form von zivilrechtlichem Verbraucherschutz sowie warenkundliche Information und Bildung in Frage.

4. Verbraucher heute

Das tagtägliche Verhalten großer Verbrauchergruppen ist bislang kaum nachhaltig, dies belegen die Zunahme von Einwegpackungen, von Fertignahrung („*Convenience Food*“), des Energieverbrauchs, die gestiegenen Wohnungsgrößen, ausgedehnte Fernreisen, die Zunahme des Pkw-Besitzes und vieles andere mehr.²⁵ Allerdings sind die Konsumeinstellungen der Mehrheit der Verbraucher durchaus nachhaltig orientiert.

So wollen 61 Prozent der österreichischen Verbraucher²⁶ gerade in der aktuellen Wirtschaftskrise (Erhebungszeitpunkt Frühjahr 2009) stärker auf umweltfreundliche Produkte achten, nur 31 Prozent stärker auf den Preis.²⁷ Ebenso ist, um auch dies beispielhaft herauszugreifen, eine größer werdende Mehrheit der Bürger der Auffassung, dass verbraucherpolitische Akteure und Medien „kritischer“ zu Konsumfragen Stellung nehmen sollten. Offenbar erwartet sich diese Mehrheit – über drei Viertel sind es in Österreich – mehr an Orientierungshilfe und kritischer Beurteilung für ihr Leben in der Konsumgesellschaft, als heute geboten oder medial vermittelt wird. Dies ist auch in Zusammenhang mit den belastenden sozialen Erfahrungen, die Menschen in modernen Gesellschaften machen, etwa hoher sozialer Konsumdruck, Informationsüberlastung und Beschleunigung des Alltagslebens bis hin zu telepräsentem Multitasking in der Berufsarbeit,

Tabelle 1: Kritische Information zu Konsumfragen

Frage: „Wie beurteilen Sie folgende Meinung: Ich persönlich finde, es sollte in der Öffentlichkeit weitaus kritischer zu Konsumfragen Stellung genommen werden.“ (in %)						
Untersuchungsjahr:	2000		2007		2008	
1 Ja, stimme voll zu	30	64	33	73	43	77
2	34		40		34	
3	27		19		20	
4	6		5		2	
5 Nein, stimme überhaupt nicht zu	2		2		2	
weiß nicht	1		1		0	

Quelle: Kollmann, Karl; Kautsch, Irene, Kaufsucht in Österreich, Erhebung 2008 (=Materialien Konsumentenpolitik 2/2008, Wien 2008).

und der sich stärker ausprägenden Unsicherheit und Desorientierung, die mit der sinnstiftend und lebensgestaltend gewordenen Funktion von Konsum zusammenhängt, zu sehen.²⁸

Mehr als drei Viertel der österreichischen Bevölkerung finden, dass eine wesentlich kritischere Stellungnahme zu Konsumfragen erfolgen sollte.

Ähnlich sind die Ergebnisse einer aktuellen deutschen Umfrage, wobei hier auf allfälligen Handlungsbedarf für besseren Verbraucherschutz abgestellt wurde: Auf die Frage: „Ganz allgemein gesprochen: Sehen Sie Handlungsbedarf für einen besseren Verbraucherschutz in Deutschland?“ antworten insgesamt 83 Prozent mit „Ja“.²⁹

Auf Konsum lastet sozialer Druck – das erfahren Verbraucher täglich im Alltagsleben, aus Werbung und medialen Inhalten. Dies belastet sie auch, da der Wert der eigenen Person, die erfahrene Anerkennung und Identität aus Berufsarbeit und dem Konsumraum abgeleitet werden, was bislang verbraucherpolitisch allerdings noch wenig problematisiert wurde.³⁰

Tabelle 2: Sozialer Konsumdruck

Frage: „Wie stark ist Ihrer Meinung nach der Druck, Dinge zu kaufen, nur um nicht aus der Reihe zu fallen?“ (in Prozent)				
Untersuchungsjahr	Sehr stark	Ziemlich stark	Eher nicht stark	Überhaupt nicht
2007	25 %	48 %	21 %	6 %
2004	21 %	53 %	21 %	4 %
1992	17 %	40 %	32 %	11 %
1982	13 %	40 %	31 %	14 %

Quelle: Kollmann, Karl; Simperl, Kurt, Konsumenten 2008 (=Materialien Konsumentenpolitik 1/2008, Wien 2008).

73 Prozent finden den sozialen Druck auf ihr Konsumverhalten sehr stark oder stark: ein Eindruck, der sich seit den Neunzigerjahren deutlicher ausprägt hat. Einkommen oder formale Ausbildung spielen übrigens entgegen geläufigen Annahmen keine Rolle.

Verbraucher in Deutschland und Österreich sind durchaus aufgeschlossen gegenüber steuerlichen Lenkungsmaßnahmen in Hinblick auf nachhaltigen Konsum, wie aktuelle Eurobarometer-Erhebungen zeigen.³¹

Auf die Frage: „What type of taxation system should public authorities consider using in order to promote environmentally friendly products?“, antworteten 50 Prozent der Deutschen (51 Prozent der Österreicher): eine Kombination von Steuersenkung für umweltfreundliche und Steuererhöhungen für umweltunfreundliche Produkte. Dazu kommen 11 Prozent (der Deutschen, 14 Prozent der Österreicher), welche sich für eine einseitige

ge Steuererhöhung für umweltunfreundliche Produkte aussprechen. Eine deutliche Mehrheit, 61 Prozent (Deutschland) bzw. 65 Prozent (Österreich), votiert für eine steuerbelastete ökoorientierte Konsumlenkung.³²

Ein Resümee dieses empirischen Einblicks ist jedenfalls: Verbraucherpolitik könnte kritischer mit der sozialen Gebundenheit von Konsum umgehen. Zudem erwartet offenbar eine große Verbrauchergruppe Unterstützung auch in Hinblick auf konsumsteuernde Maßnahmen (erinnert sei an die vorhin erwähnten Ergebnisse zur umweltorientierten Besteuerung), um nachhaltigkeitsorientierte Einstellungen in nachhaltiges Verhalten umzusetzen. Die Frage ist, ob dies Verbraucherpolitik aus ihrem eigenen Verständnis leisten kann.

5. Verbraucherpolitik und Verbrauchertheorie

Vor mehr als dreißig Jahren stellte die in Verbraucherfragen äußert engagierte SPD-Abgeordnete Anke Martiny fest: „Die etablierte Verbraucherpolitik begreift sich als ‚Reparaturwerkstatt‘, sie bleibt theoretisch ungenügend fundiert. Jedoch auch die Wissenschaften liefern wenig an Substanz, – „zwischen Arbeit, Konsum und Freizeit (liegen) Wechselwirkungen vor (..), über die in der sozialwissenschaftlichen Literatur so gut wie keine empirisch abgesicherten Ergebnisse vorliegen.“³³

An der reaktiven Funktion hat sich insofern etwas geändert, als nun das Thema „nachhaltiger Konsum“ im Informationsbereich und Bildungsbereich der verbraucherpolitischen Arbeit dazugekommen ist. Am theoretischen Verständnis (vgl. Abschnitt 3) hat sich offensichtlich in den letzten Jahrzehnten nichts Wesentliches geändert. Zeitgenössische Konsumökonomie (bzw. Haushaltsökonomie) als Einzelwirtschaftslehre des privaten Verbrauchs (bzw. der privaten Haushalte), die den theoretischen Hintergrund als an den Universitäten gelehrt, gängige Konsumtheorie abgibt, ist neoklassische Standardmikroökonomie geblieben. Diese nimmt Konsum eindimensional, nur in seiner ökonomischen Ausprägung in den Blick. Sie lässt die soziale Einbettung und Ausdifferenzierung von Konsum, die in den modernen (postmodernen) Gesellschaften ganz wesentlich geworden sind – nicht umsonst wird sie als „Konsumgesellschaft“³⁴ bezeichnet – ausgeklammert. „Aus konsumtheoretischer Sicht kann man eine Liste der wichtigsten (...) Baufehler aufstellen: die Reduzierung von Konsum auf isolierte individuelle Wahlhandlungen, die Exogenisierung ökonomisch relevanter Faktoren wie Bedürfnis und Nutzen und deren Verbannung aus der Analyse, die Ausblendung von wesentlichen Wechselwirkungen zwischen Produktion und Konsum, aber auch zwischen individuellem Konsum und Gesellschaft (...).“³⁵

Das traditionelle Verständnis von Konsumenten (privaten Haushalten), ökonomischer Rationalität der Wirtschaftssubjekte und der Schnittstelle

Markt-Haushalt bleibt damit sehr eng dimensioniert gegenüber der empirischen Wirklichkeit. Bezieht man sich auf die „Neue Haushaltsökonomie“ im Gefolge Gary Beckers, wird es noch enger, denn alle sozialen Dimensionen werden hier auf wirtschaftliche Relationen eingedampft, Liebe, Kinder, Kriminalität usw.³⁶ Eine gehaltvolle Erklärung der sozialen Faktoren für Konsum- oder Kaufentscheidungen gelingt damit weder hier noch dort.

Ökonomie könnte jedoch, um von dieser beinahe schon gespenstischen Dürre wegzukommen, systematisch auf andere sozialwissenschaftliche Disziplinen zurückgreifen, um ein realitätsnahes Verständnis vom Konsum für die Lebenswelt der Menschen zu erhalten. Moderne Verbraucher bewegen sich ja nicht in einem Mono-Kontinuum ökonomischer Rationalität und eines ökonomischen Individualismus, sondern sie sind in kleinere (Familie) und größere (etwa Arbeitskollegen, Freunde) soziale Verbände eingebunden. Dazu kommen medial und werblich vermittelte virtuelle Welten. Um dies adäquat zu fassen, würde die Konsumökonomie einen zweiten Kern für ein außerökonomisches Verständnis des Alltagshandelns benötigen. Das Fehlen einer konsumsoziologischen Tradition in Mitteleuropa wird hier besonders spürbar.

Ganz generell gehört dazu auch, Märkte ebenso wie die sie analysierenden Wissenschaften nicht als isolierte Entitäten zu sehen, sondern sie systematisch auf das ihnen jeweils unterliegende Menschenbild zu befragen.³⁷ Man gewinnt ja immer wieder den Eindruck, als würde die traditionelle Ökonomie Märkte als Formen von Demokratie (miss)verstehen. Etwa: die Verbraucher wählen aus dem Angebot, die Verbraucher steuern durch ihre Nachfrage das Angebot, letztlich gestalten sie damit das Wirtschaftssystem. In Anbetracht der nicht unerheblichen Angebotsdefinitionsmacht der Anbieter, zum Beispiel des Lebensmitteleinzelhandels (etwa beim Wechsel von Mehrweggebinden zu Einweggebinden) und der Markenartikelhersteller bei der immer aufwändiger durchgeführten Gestaltung des Zusatznutzens ihrer Produkte mithilfe von Werbung und Marketing, wäre dies ein fatales Missverständnis.

5.1 Was wären Alternativen?

Ein modernes konsumtheoretisches Verständnis müsste, in Hinblick auf die vielfältigen kulturellen und sozialen Einbettungen von Konsum, zweifellos transdisziplinär sein, nur so kann Konsumhandeln verstanden werden. Verbraucher handeln im Regelfall aus einem variablen Verbund ihrer kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Lebensumstände heraus: Das iPhone für das vierzehnjährige Kind oder der schulische Sprachaufenthalt in Florida kommen aus Schule und *Peer Group* in den privaten Haushalt; das Mercedes-Auto als Konsumziel aus der Verwandtschaft; das Fernrei-

sebedürfnis aus dem Bekanntenkreis und den Medien. Alle diese „Haben-Müssen“-Güter werden exponenziell von den Medien gespiegelt als individuell notwendiges Zufriedenheitsniveau.

Das heißt, Konsumökonomie kann nur dann die Aktivitäten von Verbrauchern und Konsum gehaltvoll erklären, wenn sie auch über eine Theorie des sozialen Handelns verfügt. Kaufentscheidungen erfolgen aufgrund (sub)kultureller und an Primärgruppen orientierten Vorentscheidungen, erst danach kommt die Entscheidung zum Konsum, dann der Kaufakt. Ebenso schreibt die soziale Sphäre die kulturellen Konsumnormen vor (Riesmans „*Standard Package*“³⁸). Konsum ist also auch darauf zurückzuführen, dass Konsumenten Exklusionsängste zu vermeiden und soziale Anerkennung³⁹ zu erhalten suchen (zum Beispiel eben „auch einmal im Leben im Urlaub eine Fernreise machen wollen, wo das jetzt so günstig ist“), die eigene personale Identität stabilisieren und/oder dem eigenen Kind etwas bieten wollen. Dazu kommt der den Gütern durch Marketing angeheftete Zusatznutzen,⁴⁰ welcher selbst bei vielen routinisierten Käufen im Alltag eine Rolle spielt.

Der (konsum)theoretische Umgang mit den Lebensverhältnissen muss nachhaltig (im Sinn des theoretischen Begreifens) sein. Eine nur mit sozialpsychologischen Ergänzungen angereicherte neoklassische Ökonomie, etwa die *Behavioral Economics*, mit einem dominant bleibenden und für gewisse Entscheidungssituationen ergänzten Modell wirtschaftlicher Rationalität, wird Konsum nicht gehaltvoll beschreiben können. Dies bei den *Behavioral Economics* auch grundsätzlich wissenschaftstheoretisch schon deshalb, da der prinzipiell handlungstheoretische Ansatz der Ökonomie (das Subjekt wird als aktiv Handelndes verstanden) in ein verhaltenswissenschaftliches Verständnis (des Marketing etwa, demgemäß das Verhalten des Individuums passiv durch Reize gesteuert wird) umgekippt wird.

Wirtschaftliche Entscheidungen der Verbraucher benötigen also einen Fokus über das Feld Wirtschaft hinaus in die Gesellschaft. Diese wäre ja auch der (rechtliche) Steuerungsrahmen von Marktwirtschaft. Darüber hinaus folgt dies dem Faktum, dass Wertschöpfung (Wohlstand) innerhalb eines ökonomischen Dreiecks aus Haushalt, Staat und Markt stattfindet. Der Verbraucher ist Bürger⁴¹ und entscheidet in unseren Demokratien über ein marktwirtschaftlich oder gemeinwirtschaftlich gestaltetes Angebot (etwa bei Altenpflege, Gesundheit, Betreuung Obdachloser, Bildung, jedoch ebenso bei der Infrastruktur).

Verbraucherpolitisch hätten sich Entscheidungen für oder gegen kommerzielle Versorgung daher zuerst an der Konsumentenwohlfahrt zu orientieren und nicht an betriebsökonomischen oder wettbewerbspolitischen Zielsetzungen. Wettbewerb ist ja nicht per se in jedem Fall sinnvoll, und Marktlösungen sind nicht von vornherein wohlfahrtsoptimierend. Um an

haushaltsökonomische Grundlagen zu erinnern: Öffentliche Haushalte (nutzenorientiert) sind keine Unternehmen (gewinnorientiert). Verbraucherpolitisch (theoretisch gestützt) wäre etwa ein rechtzeitiges Einmischen in die Sozialpolitik sinnvoll (gewesen), bevor Bereiche der Zukunftssicherung der Bürger an den Markt verschoben und damit neue verbraucherpolitische Probleme erzeugt werden.⁴² Eine wirtschaftspolitische Entscheidung für Markt oder Staat müsste jedenfalls auch verbraucherpolitisch abgesichert sein. Damit wären neben den unmittelbaren Kosten auch die an die Verbraucher/Bürger externalisierten Kosten und Risiken zu berücksichtigen, bspw. neben der entstehenden Problembelastung des Bürgers als Verbraucher auch der „Wohlfühlfaktor“ der Betroffenen ernst zu nehmen; ebenso die demokratische Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeit, die bei Unternehmen – diese und Märkte sind ja keine demokratischen Einrichtungen – eben nicht in einer demokratischen Form gegeben ist. In die Gestaltung kommunaler Trinkwasserversorgung können Bürger legitim politisch eingreifen, bei einer kommerziellen Versorgung ist dies erheblich schwieriger.

Gerade in Hinblick auf das verbraucherpolitische Ziel nachhaltigen Konsums scheint es für die Verbraucherpolitik sinnvoll, nicht nur die kognitive Ebene anzusprechen, sondern auch die emotionale Seite der Menschen in den Blick zu nehmen. Wie die Glücksforschung deutlich zeigt, ist persönliches Glück (Lebenszufriedenheit) ab dem Überschreiten einer bestimmten Einkommensgrenze nicht mehr aus höherem materiellen Wohlstand, also höherem Konsum, herleitbar.⁴³ Verbraucherbildung würde sich, diesem Sachverhalt folgend, nicht allein auf Konsum beziehen, sondern sich in einer umfassenden Verbraucher- und Bürgerbildung entfalten.⁴⁴ Denn: Verbraucher als Bürger steuern ja demokratiepolitisch definitionsgemäß den Marktbereich ihrer Gesellschaften. Mit Verbraucherinformation würden dementsprechend auch die sozialen Hintergründe kompensatorischen Konsums und demonstrativen Konsums aufgegriffen. Ergänzend dazu hätte schon im Vorfeld der industriellen Technikverwertung, also bei der Technologieforschung, eine entsprechende demokratische Technikgestaltung mithilfe von Technikfolgenabschätzung zu erfolgen.⁴⁵

6. Fazit

Es wurde im Rahmen dieses Beitrags, nachdem Verbraucherpolitik auf ihre Leitbilder und ihren theoretischen Hintergrund untersucht wurde und dieser sich im Wesentlichen als orthodoxe *Mainstream*-Konsumökonomie erwies, für eine umfassende Erweiterung der traditionellen konsumökonomischen Perspektive plädiert. Dies wäre durch ein transdisziplinäres Aufgreifen des Verständnisses von sozialem Handeln des Verbrauchers und durch die Ausweitung des Blicks in den gesamten Lebensraum der

Verbraucher (Haushalt, Markt, Staat) sowie seiner zwangsläufig korrespondierenden Rolle als Bürger möglich. Mit einer solchen breit angelegten sozialökonomischen und politisch-ökonomischen Konsumtheorie wären umfassende Einsichten in die Lebenswelt der Verbraucher und in die Veränderungen dieser Lebenswelt möglich. Einer solchen Konsumtheorie könnte es auch gelingen, der Verbraucherpolitik mehr theoretische Tiefe und eine stärkere Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Politikbereichen zu verschaffen.

Anmerkungen

- ¹ Deutschland hat eine wesentlich ausgeprägtere Struktur der verbraucherpolitischen Arbeit und hat ein breiteres und tieferes Forschungspotenzial zu Verbraucherfragen an den Universitäten zur Verfügung, als dies in Österreich der Fall ist. Abgesehen davon sind insgesamt gesehen die Schwerpunkte zwischen Deutschland und Österreich recht ähnlich.
- ² Kollmann, Karl, Neuorientierte Verbraucherpolitik (Wien 1993).
- ³ Mitropoulos, Stefan, Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen (Berlin 1997).
- ⁴ Im deutschen, öffentlich finanzierten Forschungsverbund „Empirische Verbraucherforschung“ entstanden bis Mitte der 80er-Jahre viele Arbeiten zu Verbraucherfragen und zur Verbraucherpolitik.
- ⁵ Commission of the European Communities, EU Consumer Policy strategy 2007-2013 (=COM(2007) 99 final, Brüssel 2007).
- ⁶ Vgl. Stranz-Diertl, Eva-Maria, Die Entwicklung des Konsums innerhalb der letzten 100 Jahre in Österreich (= Diplomarbeit Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 2009).
- ⁷ Auf die Schwierigkeiten, welche durch umfassende Informationsasymmetrien entstehen, hat die neue Institutionenökonomik aufmerksam gemacht, die Warentestzeitschriften (Stiftung Warentest: „test“, Verein für Konsumenteninformation: „konsument“) sind ein verbraucherpolitischer Versuch zur Sanierung.
- ⁸ Richtlinie 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher und zur Änderung der Richtlinie 90/619/EWG des Rates und der Richtlinien 97/7/EG und 98/27/EG.
- ⁹ Richtlinie 98/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Änderung der Richtlinie 87/102/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Verbraucherkredit.
- ¹⁰ vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband), Die Stimme der Verbraucher: Ziele, Handeln, Perspektiven, Geschäftsbericht 2007, 2008 (Berlin 2008).
- ¹¹ EU-Amtsblatt (2008): Nr. C 115 vom 09/05/2008 S. 0001 – 0388, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:DE:HTML> (22. 2. 2009), ähnlich: Artikel 169: (1) .
- ¹² Commission of the European Communities, EU Consumer Policy strategy 2007-2013 (= COM(2007) 99 final, Brüssel 2007).
- ¹³ Kritisch zur *Mainstream*-Wirtschaftspolitik etwa: Schulmeister, Stephan, Die manisch-depressiven Preisschwankungen auf den Finanzmärkten und ihre realwirtschaftlichen Folgen, in: Kollmann Karl; Schmutzer, Manfred E. A. (Hrsg.), Mächte des Marktes – der ohnmächtige Verbraucher? (Wien 2007); und detaillierter: Schulmeister, Stephan,

Die neue Weltwirtschaftskrise – Ursachen, Folgen, Gegenstrategien (=Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 106, Wien 2009).

- ¹⁴ So im Rahmen der zweiten Testzeitschrift der Stiftung Warentest: Finanztest.
- ¹⁵ Billen, Gerd, Editorial. Verbraucherschutz – Säule einer zukunftsweisenden Wirtschaftspolitik, in: Verbraucherzentrale Bundesverband, Die Stimme der Verbraucher: Ziele, Handeln, Perspektiven. Jahresbericht 2007/2008 (Berlin 2008) 10.
- ¹⁶ Vgl. Kollmann, Karl, Verbraucherpolitik in Österreich: Institutionen, Praxis, Theorie: Ein kleiner Rück- und Ausblick, in: Reiffenstein, Maria; et. al. (Hrsg.), Konsumentenpolitik im Spannungsfeld von Liberalisierung und sozialer Verantwortung. Festschrift für Gottfried Mayer (Wien 2004) 101-113; Hagen, Kornelia, Verbraucherinformation und -beratung: Finanzierung umstritten, in: Wochenbericht des DIW Berlin 21 (2008) 278-285.
- ¹⁷ Kollmann, Karl, Verbraucherschutz – Quo Vadis?, in: Hauswirtschaft und Wissenschaft 3 (1999) 116-121.
- ¹⁸ Scherhorn, Gerhard; Reisch, Lucia; Schrödl, Sabine, Wege zu nachhaltigem Konsum. Überblick über den Stand der Forschung und vorrangige Forschungsthemen (Marburg 1997).
- ¹⁹ Vgl. bspw. Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit (Frankfurt/Main 1977); Patzelt, Werner J., Sozialwissenschaftliche Forschungslogik (München 1986).
- ²⁰ Raschke, Benjamin, Positionen und Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik (=Magisterarbeit Universität Konstanz, Konstanz 2006); http://w3.ub.uni-konstanz.de/v13/volltexte/2007/2934/pdf/Raschke_MA.pdf.
- ²¹ Wahlen, Stephan, The consumer stuck between a rock of victimhood and a hard place called responsibility: Political discourses on the „consumer“ in Finnish and German governmental policy documents, in: International Journal of Consumer Studies 3 (2009).
- ²² Belz, Frank-Martin; Karg, Georg; Witt, Dieter, Nachhaltiger Konsum und Verbraucherpolitik im 21. Jahrhundert (Marburg 2007) 161.
- ²³ Vgl. Rischkowsky, Franziska, Europäische Verbraucherpolitik: Theoretische Grundlagen und neue Probleme am Beispiel des Internets (Marburg 2007).
- ²⁴ Vgl. Kollmann, Karl, Ein verbraucherpolitisches Zwischenresümee zur praktischen Europäischen Verbraucherpolitik – Fortschritte, Mängel und Rückschritte, in: Forum Ware 1-4 (2007) 41ff.
- ²⁵ Die konjunkturellen Einbrüche in einigen Sektoren der Konsumausgaben im Jahr 2009 aufgrund der aktuellen Wirtschaftskrise sollen dabei vorerst ausgeblendet bleiben.
- ²⁶ Zu diesen und folgenden Konsumeinstellungen gibt es (zugänglich) nur österreichische Daten. Es kann jedoch von der Arbeitshypothese ausgegangen werden, dass in diesen allgemeinen Konsumeinstellungen österreichische und deutsche Verbraucher ähnlich liegen, dies insbesondere durch den jahrzehntelangen Effekt deutscher kommerzieller Medien, insbesondere des Fernsehens.
- ²⁷ Karmasin, Sophie, Konsumentenverhalten in der Krise (Karmasin Motivforschung, Wien 2009).
- ²⁸ Vgl. etwa Prisching, Manfred, Die zweidimensionale Gesellschaft. Ein Essay zur neokonsumistischen Geisteshaltung (Wiesbaden 2006).
- ²⁹ vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband), Umfrage Verbraucherschutz, August 2009 (Berlin 2009): 1000 Befragte repräsentativ; Antwortmöglichkeiten: ja, nein, weiß nicht.
- ³⁰ Gabriel, Yiannis; Lang, Tim, The Unmanageable Consumer. Contemporary Consumption and its Fragmentation (London 1995).
- ³¹ Europäische Kommission, Europeans' attitudes towards the issue of sustainable con-

- sumption and production, April 2009. TBD 2009 (=Flash Eurobarometer 256, Brüssel 2009).
- ³² Diese Eurobarometer-Untersuchung belegt auch die große Ähnlichkeit der umwelt- und konsumorientierten Einstellungen der österreichischen und deutschen Verbraucher.
- ³³ Martiny, Anke, Privater Konsum als öffentliche Aufgabe. Das Theoriedefizit der Verbraucherpolitik und seine praktisch-politischen Folgen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zu: Das Parlament) B24 (1978) 18.
- ³⁴ Bspw. Sandgruber, Roman, Die Anfänge der Konsumgesellschaft (Wien 1982).
- ³⁵ Hedtke, Reinhold, Konsum und Ökonomik, Grundlagen, Kritik und Perspektiven (Konstanz 2001) 235.
- ³⁶ Becker, Gary S., Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens (Tübingen 1982).
- ³⁷ Matis, Herbert, Das Menschenbild der klassischen Nationalökonomie, in: Grisold, Andrea; Gubitzer, Luise; Pirker, Reinhard (Hrsg.), Das Menschenbild in der Ökonomie. Eine verschwiegene Voraussetzung (Wien 2007) 105-141.
- ³⁸ Riesman, David, Abundance for What? (London 1964).
- ³⁹ Honneth, Axel, Kampf um Anerkennung (Frankfurt/Main 2003).
- ⁴⁰ Vershofen, Wilhelm, Die Marktentnahme als Kernstück der Wirtschaftsforschung (Berlin 1959).
- ⁴¹ Prinzipiell gilt das nicht nur nationalstaatlich, sondern an sich reicht dies auch auf die Europäische Ebene.
- ⁴² Dies ist der Fall bei der so genannten zweiten und dritten Säule der Altersvorsorge, mit der eine Verschiebung vom Bürger zum Verbraucher vorgenommen wurde, und wo es mittlerweile zu massiven Verbraucherproblemen gekommen ist. Vgl. dazu auch Rüttler, Axel Thomas, Staatliche Förderung von Lebensversicherungen als Säule der privaten Altersvorsorge (= Dissertation Universität Regensburg, Regensburg 2006).
- ⁴³ Layard, Richard, Die glückliche Gesellschaft. Kurswechsel für Politik und Wirtschaft (Frankfurt am Main 2005); Miller, Geoffrey (o. J.), Social Policy Implications of the New Happiness Research; http://www.edge.org/3rd_culture/story/86.html; Veenhoven, Ruud, World Database of Happiness; <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl>.
- ⁴⁴ McGregor, Sue, Towards a rationale for integrating consumer and citizenship education, in: Journal of Consumer Studies & Home Economics 4 (2008) 207-211.
- ⁴⁵ Ropohl, Günter, Ethik und Technikbewertung (Frankfurt am Main 1996).

Zusammenfassung

Es wird im Rahmen dieses Beitrags, nachdem Verbraucherpolitik auf ihre Leitbilder und ihren theoretischen Hintergrund untersucht wurde und dieser sich im Wesentlichen als orthodoxe *Mainstream*-Konsumökonomie erwies, für eine umfassende Erweiterung der traditionellen konsumökonomischen Perspektive plädiert. Dies wäre durch ein transdisziplinäres Aufgreifen des Verständnisses von sozialem Handeln des Verbrauchers und durch die Ausweitung des Blicks in den gesamten Lebensraum der Verbraucher (Haushalt, Markt, Staat) sowie seiner zwangsläufig korrespondierenden Rolle als Bürger möglich. Mit einer solchen breit angelegten sozialökonomischen und politisch-ökonomischen Konsumtheorie wären umfassende Einsichten in die Lebenswelt der Verbraucher und in die Veränderungen dieser Lebenswelt möglich. Einer solchen Konsumtheorie könnte es auch gelingen, der Verbraucherpolitik mehr theoretische Tiefe und eine stärkere Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Politikbereichen zu verschaffen.