

Verbraucherpolitik-Forschung

**Konzeptpapier des wissenschaftlichen Beirats für
Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL**

Hauptautorin: Ingrid-Ute Leonhäuser

**Ergänzt und kommentiert von der AG Forschung:
Ursula Hansen, Georg Karg, Hans-W. Micklitz, Lucia Reisch, Gert Wagner**

**sowie von weiteren Mitgliedern des wissenschaftlichen Beirats:
Peter Derleder, Gerhard Eisenbrand, Rainer Grieshammer, Herbert Kubicek,
Angelika Meier-Ploeger, Christine von Weizsäcker**

Gießen/Berlin, Dezember 2004

INHALTSVERZEICHNIS

I. Präambel	3
II. Profil der Verbraucherpolitik-Forschung	4
1. Grundzüge	4
2. Der neue Forschungskontext	6
3. Forschungsfelder	8
3.1 Verhaltensforschung	9
3.2 Institutionen-Forschung	10
3.3 Instrumenten-Forschung	11
III. Strukturierung einer neuen verbraucherpolitisch orientierten Forschungslandschaft	14

Verbraucherpolitik-Forschung

Konzeptpapier des wissenschaftlichen Beirats für
Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft
Hauptautorin: Ingrid-Ute Leonhäuser

I. Präambel

- (1) Dem von Seiten der Bundesregierung 2003 erklärten Neubeginn der bundesdeutschen Verbraucherpolitik fehlt es an aktueller Verbraucherpolitik-Forschung. Die im „Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung“ dokumentierten angestrebten Ziele, Leitideen und eingeleiteten Aktionen entspringen dem politischen Tagesgeschäft und den damit verbundenen Herausforderungen zur Problembewältigung, **ohne** sich ausreichend auf eine in Deutschland existierende **theoretisch fundierte Verbraucherpolitik und problemorientierte Forschung** zur Entscheidungsunterstützung in politischen Prozessen beziehen zu können.
- (2) **Akuter Forschungsbedarf** besteht aufgrund der neuen globalen wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen sowie aufgrund des international als Leitidee anerkannten Konzepts der Nachhaltigkeit. Dieser Forschungsbedarf richtet sich auf die Untersuchung der Akteure, Prozesse, Inhalte und Instrumente im Kontext der Gestaltung einer nachhaltigen Lebensweise. Zwar gibt es in Deutschland – wie die im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. (vzbv), Berlin, 2003 durchgeführte Studie¹ zum Stand der verbraucherpolitischen Forschung in Deutschland zeigt - vereinzelte Forschergruppen, die ausgewählte verbraucherrelevante Problemstellungen in ihren Disziplinen bearbeiten. Die in den 1970er und frühen 80er Jahren begründete verbraucherpolitisch relevante Forschung wurde indessen in den darauffolgenden Jahrzehnten **nicht** unter den neuen wirtschafts- und sozialpolitischen Entwicklungen weiter geführt. Der Vergleich zur europäischen bzw. internationalen verbraucherpolitisch orientierten Forschung, zu ihrer finanziellen Förderung und politischen Erwünschtheit ergibt für Deutschland eindeutig wissenschaftlichen Nachholbedarf. Beispielsweise gibt es in Finnland und

¹ Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (2004) (Hrsg.): Forschung für eine neue Verbraucherpolitik. Ein Forschungsdesign zur Zukunft der verbraucherpolitisch orientierten Forschung in Deutschland. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

- Norwegen staatliche Verbraucherforschungsinstitute, die sozialwissenschaftliche Forschung mit verbraucherpolitischer Relevanz durchführen.
- (3) Der wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft legt hiermit ein **Konzeptpapier für eine Verbraucherpolitik-Forschung** vor. Das Papier unterbreitet sowohl fachwissenschaftlich-inhaltliche als auch strukturell-institutionelle Vorschläge. Weitere Schritte sind notwendig, um Forschungsschwerpunkte zu definieren, und um eine innovative Verbraucherpolitik-Forschung national und international anzustoßen und zu etablieren.
- (4) Das hier vorgelegte Konzept für eine Verbraucherpolitik-Forschung verfolgt die **drei Ziele**:
- Gestaltung eines eigenständigen Wissenschaftsgebiets zur grundlegenden und kontinuierlichen Erforschung von Themen aus politisch-wissenschaftlichen Kooperations- und Kommunikationsprozessen;
 - Erfassung der im Rahmen der neuen staatlichen Verbraucherpolitik initiierten verbraucherpolitischen Aktivitäten in ihrer Zielrichtung und Wirkung (*impact assessment*);
 - Pro-aktive Beschaffung von Informationen und Erkenntnissen und deren Bereitstellung für die wissenschaftliche Politikberatung.

II. Profil der Verbraucherpolitik-Forschung

1. Grundzüge

- (5) Verbraucherpolitik-Forschung ist **verbraucherzentriert**, das heißt, sie untersucht Institutionen, Instrumente, politische Prozesse und Strukturen unter dem Aspekt des Verbrauchers und reflektiert sein Interesse.
- (6) Verbraucher werden in ihrer **Vielfalt von Rollen und Funktionen** als Marktteilnehmer, als Bürger und als Teilnehmer der informellen Lebenswelt wahrgenommen. Dies führt zu der dringenden Aufgabe, die komplexen Wechselwirkungen zwischen den Aktionsfeldern zu erforschen und integrativ zu bearbeiten.
- (7) Zu überdenken ist dabei der **Begriff des Verbrauchers**. Dieser impliziert immer noch den ursprünglich mikroökonomisch geprägten Sachverhalt von „Verbrauchen“ i.S. eines Werteverzehrs. Da der Verbraucher auch Werte schafft, indem er Güter und Dienstleistungen kauft, um werteschaaffende Leistungen zu erbringen (wie z.B.

- die Ernährungsversorgung und Gesunderhaltung seiner Kinder), ist er gleichermaßen **Produzent**. Zudem betätigt sich der Verbraucher zunehmend als **Investor**, beispielsweise im Rahmen seiner privaten Altersvorsorge und des Finanzmanagements seines Haushalts.
- (8) Verbraucher sind überwiegend **Mitglieder von Haushalten**. Als solche zählen sie zu sozialen und wirtschaftlichen Entscheidungseinheiten, deren Konsum- und Nutzungsverhalten i.d.R. die resultierende Größe von interaktiven Aushandlungsprozessen darstellt.
 - (9) Verbraucherpolitik-Forschung setzt sich demnach nicht nur mit individuellen atomisierten Verbraucherreaktionen am Markt auseinander, sondern untersucht, unter welchen situativen Bedingungen Haushalte eine aktive und verantwortungsvolle Rolle für die Gestaltung der Wertschöpfungskette in ihrer Konsumfunktion und auch als **Co-Produzent** ausüben können.
 - (10) Verbraucherpolitik-Forschung beschäftigt sich mit Verbrauchern als handelnden Subjekten unter Berücksichtigung ihrer ökonomischen und zeitlich-räumlichen Ressourcen sowie ihres Humanvermögens. Dabei kann auf **zwei** grundlegende **theoretische Ansätze** zurückgegriffen werden.
 - (11) In der Tradition des Positivismus werden in einer **positiv-analytischen** Ausrichtung der Forschung real existierende Phänomene (z.B. Entscheidungsunsicherheiten im Spannungsfeld von Ökologie, Technik und Ökonomie mangels Bewertungskriterien) analysiert, um beispielsweise Interessenlagen, Konflikte und/oder bestimmte Gesetzmäßigkeiten in den verbraucherorientierten Handlungsweisen zu beschreiben und zu reflektieren. Die Wahl der Fragestellung sowie der ex ante gewählte Verbraucheraspekt impliziert für die positiv-analytische Forschung ein Basiswerturteil über den erkenntnisleitenden Wert des gewählten Aspekts. Die Wahl des Aspekts prädeterminiert allerdings in keiner Weise die Ergebnisse der Forschung.
 - (12) Die **praktisch-normative Theorie** ist ebenso notwendig; sie eröffnet der Verbraucherpolitik Gestaltungsempfehlungen. Sie basiert zum Beispiel auf dem Vergleich von verschiedenen verbraucherpolitischen Maßnahmen oder auch ganzer Regimes hinsichtlich ihrer Kosten und Wirkungen.
 - (13) Beide wissenschaftlichen Ansätze sind unabdingbar, um Verbraucherpolitik-Forschung sowohl auf das **individuelle** als auch auf das **kollektive Verbraucherinteresse** zu beziehen.

- (14) Verbraucherpolitik-Forschung untersucht **Verbraucherpolitik in ihren Wechselwirkungen** mit anderen Politikfeldern sowie Wirkungen auf gesamtwirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Entwicklungen.

2. Der neue Forschungskontext

- (15) Die neue Verbraucherpolitik-Forschung orientiert sich in ihrer Ausrichtung an den Entwicklungen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften sowie in der Rechtswissenschaft und Politikwissenschaft. Maßgeblich dazu beigetragen haben sowohl innovative Ansätze der **Neuen Institutionenökonomik (NIÖ)** einschließlich der **Informationsökonomik** als auch der **Verhaltenswissenschaft**. Auf diese Ansätze wird ausführlich später eingegangen.
- (16) Perspektiven für die Verbraucherpolitik-Forschung eröffnen sich zudem mit der Theorie und Heuristik des **Governance-Ansatzes** und seinen fünf „Governance Modi“ (Staat, Markt, Unternehmen, Verbände, Gemeinschaften) sowie den Netzwerken, NGO`s, Medien etc.. Der Governance-Ansatz erlaubt es, gesellschafts-, rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Ansätze zu integrieren. Zum einen ermöglicht er eine Identifizierung der institutionellen Ursachen, die zu jenen Problemlagen führen, die aus Sicht der Verbraucherpolitik durch (politische) Interventionen behoben werden sollen. Zum anderen erlaubt er es, Problemlösungen im Sinne möglicher Instrumente der Verbraucherpolitik zu benennen und dabei ein breiteres Spektrum von marktendogenen Lösungen bis zu staatlicher Regulierung „abzuklopfen“.
- (17) Die **Politikfeldforschung** konzentriert sich auf die Analyse und Gestaltung von Politikfeldern. Eine anstehende Forschungsaufgabe ist es, die bestehende nationale und europäische Verbraucherpolitik bezüglich Form (*polity*), Prozess (*politics*) und Inhalt (*policy*) sowie die bisherigen und zukünftigen Aufgaben kritisch-konstruktiv zu analysieren und Defizite in der Forschung aufzuzeigen.
- (18) Im Rahmen der **Policy Change-Forschung** werden veränderte politische Rahmenbedingungen und Politikziele in ihren Auswirkungen untersucht, die von der Politik in bestimmten Sektoren „gesetzt“ werden (*sector specific policy*). Ein Beispiel hierzu liefern die politischen Bestrebungen, das Gesundheitswesen in bestimmten Bereichen für ein Mehr an Markt und Wettbewerb zu öffnen, was konsequenterweise Auswirkungen auf die Rolle des Verbrauchers als Patienten oder vorsorgenden Bürger hat: Im Zuge von Deregulierung und Privatisierung wird er aus dem bisherigen „Gesundheitsschutz- und Sicherungsraum“ entlassen, um als

- Marktpartner zu handeln. Ein anderes Beispiel ist die proklamierte Ausrichtung der Verbraucherpolitik auf Bundesebene auf das Leitbild der Nachhaltigen Konsumtion, Investition und Produktion.
- (19) Verbraucherpolitik-Forschung steht zunehmend im Kontext der **Public Policy**, die von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in den öffentlichen Diskurs eingebracht und als Leitidee (z.B. in Bezug auf „Nachhaltigkeit“, „Good Governance“) vorgeschlagen, modifiziert, etabliert oder verworfen wird.
- (20) Unabhängig davon werden von der Soziologie gesellschaftliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der **Theorie des sozialen Wandels** thematisiert. Ein häufig genanntes Beispiel stellt die Globalisierungsthese dar, die politische, kulturelle, soziale, wirtschaftliche, ökologische Facetten aufweist. Allerdings wird häufig die Perspektive auf die wirtschaftlich-technische Dimension verkürzt: Unterordnung im Hinblick auf Erfordernisse des Weltmarktes, auf das *global-village* weltweiter Konzerne und Computervernetzungen. Von erkenntnisleitendem Interesse ist stattdessen beispielsweise die Frage, wie Verbraucher diesen Entwicklungstrend wahrnehmen, welche Kompetenz benötigt wird, um sich mit diesem Trend auseinander zu setzen und welche Orientierungshilfen in Bezug auf eigene regionale, kulturelle und soziale Identität verbraucherpolitische Instrumente anbieten könnten.
- (21) Forschungskontext besteht auch zur **Unternehmens- und Konsumethik**. Die hier stattfindende Thematisierung von **Fragen ethischen Handelns aller Akteure** ist aus Sicht des wissenschaftlichen Beirats zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Sicherung des sozialen Zusammenhalts in einer Gesellschaft unabdingbar. Diese Forschung bezieht sich auf erfahrungswissenschaftliche Deskription von Werthaltungen der Akteure oder auf eine Präskription. Ein erkenntnisleitendes Interesse könnte sich zum Beispiel auf das Leitbild des nachhaltigen Wirtschaftens richten sowie auf die Frage ethischen Handelns von Anbietern und Verbrauchern i.S. einer sozialökologischen Verantwortlichkeit.
- (22) Eine wichtige Aufgabe der Weiterentwicklung verbraucherpolitischer Forschung ist die übergeordnete Forschung über die **Beziehungen zwischen diesen verschiedenen Ansätzen** und über ihre Aussagekraft für die Verbraucherpolitik-Forschung.

3. Forschungsfelder

- (23) Innovative und konkrete Fragestellungen der Verbraucherpolitik-Forschung lassen sich aus der nachfolgenden Abbildung 1 generieren. Die den einzelnen Forschungsfeldern „**Verhaltensforschung**“, „**Institutionen-Forschung**“ und der vormals klassischen „**Instrumenten-Forschung**“ zugeordneten „Bedürfnisfelder“, „Akteure“ und „Instrumente“ stellen Beispiele dar und sind ggf. zu vervollständigen bzw. zu aktualisieren.



Abb. 1: Forschungsfelder für eine Verbraucherpolitik-Forschung

- (24) „**Bedürfnisfelder**“, „**Akteure**“ und „**Instrumente**“ sind nicht nur als singuläre Themenfelder zu sehen, sondern ebenso in ihrer Wechselseitigkeit und Vernetzung. Sie stellen die Diskussionsgrundlage dazu her, Forschungsdefizite auszumachen und konkrete mehrdimensionale Forschungsfragestellungen bzw. Projekte abzuleiten, die inter- und transdisziplinär (Wirtschafts-, Sozial-, Rechts- und Politikwissenschaften) zu bearbeiten und zu lösen sind.
- (25) Dabei ist die Einflussnahme von **gesellschaftlichen Herausforderungen**, wie z.B. „Globalisierung“, „Regionalisierung“, „Deregulierung“, „Privatisierung“, die Diskussion um neue Rollen und Funktionen des Bürgers in der Zivilgesellschaft, wachsende Einkommensparitäten, die Herausbildung der sogenannten Informationsgesellschaft, der Einfluss von Medien auf alle Lebensbereiche etc., auf die Art der Bedürfnisbefriedigung, auf das Verhalten der Akteure und auf die

Gestaltung von verbraucherpolitischen Maßnahmen eine weitere essentielle Untersuchungsgröße.

3.1 Verhaltensforschung

- (26) Die **Verhaltensforschung** konzentriert sich im Rahmen der Verbraucherpolitik-Forschung auf das Verhalten der Akteure in den verschiedenen **Bedürfnisfeldern**. Während früher sozioökonomische und psychologische Zugänge zur Analyse des Konsumverhaltens dominierten, gilt die **Verhaltensforschung heute** als interdisziplinärer Forschungsbereich, der sich die Theorien, Modelle und die Methodologie (quantitative und qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung) aus der Vielzahl der verhaltenswissenschaftlichen Disziplinen - Verhaltensbiologie, Verhaltensphysiologie, Psychologie, Soziologie, Sozialpsychologie, experimentelle Ökonomie, Anthropologie, Kognitionswissenschaft, Ökotröphologie etc. – und einiger naturwissenschaftlicher Disziplinen, wie zum Beispiel Lebensmittelwissenschaft und Lebensmitteltechnologie, zunutze macht. Unabhängig vom Anwendungsbereich der Marketingwissenschaft bzw. des kommerziellen Marketings sind von ihr **wichtige Impulse** erfolgt zur **Untersuchung** des Umwelt- und Ernährungsverhaltens, des Nachhaltigkeitsverhaltens, des pathologischen Kaufverhaltens sowie des Spar- und Investitionsverhaltens bei Finanzdienstleistungen.
- (27) Wissenschaftstheoretisch und methodologisch unterschieden werden die zwei Forschungsparadigmen der **erfahrungswissenschaftlichen** und **interpretativen Konsumentenforschung**. Trotz der Verdienste und der weiten Verbreitung von erfahrungswissenschaftlichen Ansätzen gibt es immer noch erhebliche Lücken in Bezug auf die o.g. Grundzüge der Verbraucherpolitik-Forschung (z.B. in Bezug auf die interdependenten Entscheidungsprozesse in Haushalten und die Beziehungen zwischen den verschiedenen Rollen). Bei der interpretativen Konsumentenforschung besteht das Ziel im verstehenden Nachvollziehen des Verhaltens aus dem subjektiven Sinnzusammenhang der Konsumenten, die hier als 'Experten ihrer eigenen Realität' im Mittelpunkt der Untersuchung stehen.
- (28) Die in der o.g. Abbildung beispielhaft aufgeführten Bedürfnisfelder sind als umfassende Handlungsfelder und je nach den Spezifika der Bedürfnisfeldproblematik inhaltlich zu konkretisieren und zu erforschen. Welches Bedürfnisfeld mit welcher Priorität bearbeitet wird, könnte unter den Aspekten der ökonomischen und sozialökologischen Relevanz oder den sozialen Folgekosten und

konsumentenscheidungsbedingten Wohlfahrtsverlusten aufgrund von Fehlverhalten entschieden werden.

- (29) Ein großer Forschungsbedarf kristallisiert sich zur Analyse von Verbraucheraktivitäten und Entscheidungsprozessen im Handlungsraum von wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen, nachhaltigen Bedingungen und Orientierungen i.S. der **mehrdimensionalen Werteforschung** heraus.
- (30) Gemäß des **Co-Produzentenansatzes** ist eine Forschung über den Handlungsspielraum des Verbrauchers nötig, sich als Marktteilnehmer nicht nur reaktiv, sondern auch aktiv zu verhalten (z.B. durch Verbraucherartikulation).
- (31) Zu erforschen sind die Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen der sozial-ökologischen Sensibilisierung der Konsumenten und deren Umsetzung i.S. einer stärkeren **gesellschaftlichen Verantwortungsübernahme** (z.B. in Bezug auf Umwelt, Tierschutz, Armut in der Dritten Welt).

3.2 Institutionen-Forschung

- (32) Die **Institutionen-Forschung** bezieht sich darauf, die **Akteure** (Verbraucher, Unternehmen, Staat, supranationale, internationale Organisationen, NGO`s, Experten, Medien etc.) in ihren verbraucherrelevanten Handlungen zu untersuchen.
- (33) In Anlehnung an den Co-Produzenten Ansatz wird der Gedanke verfolgt, ob und inwieweit der **Verbraucher** bzw. Haushalt als „**organisationaler**“ **Akteur** ein aktiver Wertschöpfungspartner bereits ist oder werden kann und was von Seiten der Unternehmen, des Staates und NGO`s aktiv dazu beigetragen wird.
- (34) Zur Untersuchung von Handlungsoptionen, Handlungsunsicherheiten und Handlungsrestriktionen ist die **Neue Institutionenökonomik (NIÖ) einschließlich der Informationsökonomik** hilfreich. Ihre theoretischen Ansätze und Modelle sind - sozusagen als Kritik auf die vormals ausschließliche verhaltenswissenschaftliche Orientierung der Konsumentenforschung - auch für die Verbraucherpolitik-Forschung von Bedeutung: Es wird explizit von der Tatsache ausgegangen, dass Institutionen (Organisationen, Normensysteme, Rechtssetzungen, Rechtskonstruktionen) handlungsprägende Wirkungen auf Prozesse und Systeme haben.
- (35) Insbesondere die **Informationsökonomik** geht davon aus, dass die Akteure nur über unvollkommene und asymmetrisch verteilte Informationen verfügen und ökonomische Transaktionsmechanismen nicht kostenlos zur Verfügung stehen. Zu untersuchende **Transaktionskosten** entstehen beim Verbraucher beispielsweise

durch Informationsbeschaffung, Vertragsaushandlungen oder (nachträgliche) Konfliktregelungen.

- (36) Da das individuelle Verhalten durch einen Institutionenrahmen konstitutionell (in Bezug auf die Unverletzlichkeit individueller Verfügungsrechte) und operationell (zum Beispiel über ethische Werte) geregelt wird, stellt sich die Forschungsfrage nach der **Orientierung und Umsetzung von ethischen Prinzipien** (Verantwortung des Menschen für seine natürliche und soziale Mitwelt, Zukunftsverantwortung, Verantwortung für den Erhalt der individuellen Freiheit). Die Anwendung von institutionenökonomischen Ansätzen könnte eine theoretische Annäherung zur Erklärung von „ethischem“ und „unethischem“ oder „opportunistischem“ Unternehmer- und Verbraucherverhalten am Beispiel der Bedürfnis- und Handlungsfelder ermöglichen.

3.3 Instrumenten-Forschung

- (37) Der Bereich der **Instrumenten-Forschung** setzt bei den Instrumenten der klassischen Verbraucherpolitik an. Als verbraucherpolitische Instrumente stehen dem Staat und den Verbraucherorganisationen Maßnahmen, insbesondere der Wettbewerbspolitik, Verbraucherinformation und -beratung, Verbraucherbildung, des rechtlichen Verbraucherschutzes sowie der Verbraucherorganisation und der institutionellen Vertretungen zur Verfügung. Eine lohnende Forschungsaufgabe wäre hier die vergleichende Analyse des jeweiligen Instrumentenmixes nationaler Verbraucherpolitiken bezüglich ihrer Kosten und Nutzen sowie ihrer gesellschaftlichen Akzeptanz.
- (38) Entsprechend dem Leitbild vom wohlinformierten und aufgeklärten Verbraucher wurde das **Instrument der Informations- und Beratungspolitik** – ursprünglich als Gegeninformation reaktiv angelegt – als **Korrektiv** zu anbieterseitigen Kommunikationsstrukturen ausgebaut. Zwischen dem normativen Leitbild des wohlinformierten und aufgeklärten Verbrauchers und seinem faktischen Verhalten besteht ein Spannungsfeld, das sich in den verbraucherpolitischen Instrumenten so nicht wiederfindet.
- (39) Unter der Maßgabe Konsumenten zu motivieren, einen nachhaltigen Lebens- und Konsumstil zu realisieren, bildet sich im Rahmen einer aktuellen Instrumentenforschung der Anspruch heraus, **verbraucherpolitische Instrumente** in ihren Maßnahmen vorzugsweise **pro-aktiv** zu gestalten. Damit können **Verbraucher qualifiziert** werden, Informationsbereitschaft und

- Informationsnutzung zu entfalten, dialogfähig zu sein, um die Anbieter und ihre Kommunikationspolitik zu beeinflussen.
- (40) Hierzu sind in interdisziplinären Forschungsprojekten **Informationsbedarfslagen** von Verbrauchergruppen zu analysieren, die sich aufgrund von Lebensstilen und Wertmustern sowie aufgrund eines individuellen oder gruppenspezifisch konkreten Informationsbedarfs in inhaltlicher, gestalteter und informationstechnologischer Hinsicht unterscheiden.
- (41) Erheblicher Forschungsbedarf besteht auch in Bezug auf die **Produktion von Verbraucherinformationen** in arbeitsteiligen Strukturen mit dem Ziel allgemeiner Zugänglichkeit (z.B. über Netzwerke, *Communities*, Standardisierung, Informations- und Wissensmanagement). Die Informationswissenschaft und Informatik können hierzu relevante Beiträge leisten, wenn sie den Aspekt der Verbraucher einnehmen.
- (42) Ein neues Forschungsfeld bildet **Corporate Social Responsibility (CSR)** als Gegenstand der Verbraucherinformationspolitik. Es folgt dem Konzept des nachhaltigen Konsums, was das Verständnis und die Berücksichtigung des verantwortlichen Unternehmensverhaltens in Kaufentscheidungen des Konsumenten erfordert.
- (43) Ein weiteres bisher nicht hinreichend erforschtes und vielversprechendes Instrument stellt der **Dialog mit Unternehmen** oder Unternehmensverbänden dar. Es handelt sich dabei um ein Instrument der **pro-aktiven** Verständigung, welches an die Debatte der Zivilgesellschaft anknüpft bzw. die zivilgesellschaftliche Einbindung verbraucherpolitischer Themen realisiert. Unterschiedliche Dialogformen, Bedingungen und Wirkungen sind zu untersuchen. Die Verhaltens- und Kommunikationswissenschaften (Diskurs- und Kommunikationsmodelle, Netzwerktheorien) sind beispielsweise zur Bearbeitung solcher Fragestellungen einzubeziehen.
- (44) Darüber hinaus sollten Erkenntnisse der **Medienpädagogik, Medienwirkungsforschung** und **Evaluationsforschung** herangezogen werden, um Informations-, Beratungs- und Bildungskonzepte in ihrer Effektivität und Effizienz zu messen. Die Frage, den Wirkungsgrad eines verbraucherpolitischen Instrumentes zu klären, trägt dazu bei, die Determinierung einer Maßnahme im Hinblick auf eine beabsichtigte Verhaltensänderung zu evaluieren.
- (45) **Verbraucherschutzrecht** fasst traditionell alle Maßnahmen zusammen, die sich auf Gesetze und Verordnungen beziehen und Verbraucher vor Schaden bewahren. Verbraucherschutz orientierte sich damit in Deutschland traditionell zunächst am

Leitbild des schutzbedürftigen Verbrauchers, welches konträr zum Leitaspekt des aktiven und dialogfähigen Verbrauchers steht. Jedoch haben sich die Gewichte im Zuge der europäischen Integration verschoben. Mehr und mehr setzt europäisches Verbraucherrecht auf den selbstverantwortlich handelnden Verbraucher. Damit gewinnt der Verbraucher als mitgestaltender Bürger in der Europäischen Union an Bedeutung.

- (46) Festzustellen ist, dass die rechtlichen Verhaltensregeln für Unternehmen, insbesondere auf dem Gebiet des Rechts des unlauteren Wettbewerbs, weitgehend von diesen erstritten wurden. Prinzipiell zielen sie auf sachgerechte Information der Verbraucher. Die zunehmende Komplexität und Informationsasymmetrie bei vielen Waren und Dienstleistungen, vor allem auch bei den Finanzdienstleistungen, erfordern ein **höheres Informationsschutzniveau** und betreffen einen immer breiteren Kreis von Schutzbedürftigen.
- (47) Unter Heranziehung des nationalen und des europäischen Rechts sind die Erfordernisse ungeklärt, dem Anliegen des schutzbedürftigen Verbrauchers Rechnung zu tragen und die Rolle und Funktion des Verbrauchers als Rechtssubjekt bei der Wahrnehmung von Rechten zu erforschen. In Deutschland ist bislang die Verbraucherrechtsforschung weitgehend durch die Auffächerung und Spezialisierung von einzelnen Forschungsgebieten geprägt (z.B. Kredit-, Anlage-, Versicherungs-, Reise- und Vertragsrecht sowie AGB-Recht, Lauterkeitsrecht und Verbandsklagerecht). Daher ist der **Aufbau einer teilfächerübergreifenden verbraucherrechtswissenschaftlichen Grundlagenforschung notwendig**.
- (48) Neue Herausforderungen an die rechtliche Verbraucherschutzforschung richten sich darauf, Anwendungsbereiche mit Überregulierungen zu diagnostizieren und abzubauen. **Überregulierung** ist zu identifizieren, und die Ursachen dafür sind offen zu legen. Hier zeigt sich eine enge Verbindung zur Leitbildproblematik. Ein denkbarer Ausweg könnte sein, verstärkt Instrumente der freiwilligen Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen der Wirtschaft (z.B. freiwillige Beschwerde- und Schlichtungsstellen) sowie zu branchenspezifischen Verhaltensregeln (*code of conduct*) einzusetzen. Dann jedoch sind die Bedingungen der Möglichkeiten zu klären, und der eigenständige Nutzwert von freiwilligen Vereinbarungen ist gegen zwingende Formen der Regulierung abzugrenzen.
- (49) Die Verbraucherrechtsforschung kann auch durch **Unterregulierung** gefordert sein. So ist bislang die Überschuldung einer zunehmenden Zahl von Privathaushalten kaum thematisiert. Überschuldete Haushalte sind zudem von der Reduzierung der

- sozialstaatlichen Leistungen besonders betroffen. Die Auswirkungen neuer Armut auf das Verbraucherverhalten, die Wahrnehmung von Verbraucherrechten (einschließlich der Insolvenzsituation) und der Anschluss an selbstverantwortliches Verbraucherverhalten sind hier prioritäre Untersuchungsgegenstände.
- (50) Die Verbraucherrechtsforschung sollte **Mess- bzw. Evaluationsinstrumente** zur systematischen Überprüfung der Akzeptanz von verbraucherpolitischer Rechtssprechung, der Rechtsverwirklichung und Rechtseinhaltung bei allen Marktpartnern entwickeln. Der schon vor 20 Jahren formulierte Anspruch der juristischen Folgenverantwortung ist für das Verbraucherrecht einzulösen.
- (51) Ein besonderer Fokus liegt auf der Untersuchung der aktiven Inanspruchnahme und aktiven Durchsetzung von **Recht als Mittel der politischen Regulierung und Gestaltung**. Neben dem Individuum rückt das Verbraucherkollektiv immer stärker in den Vordergrund. Schlagworte in der politischen Debatte sind Gruppenklagen oder Kollektivklagen nicht nur zur Kompensation von Schadensersatz, sondern auch und gerade zur Beseitigung von Marktstörungen. Eine so verstandene Verbraucherrechtsforschung hat die Möglichkeiten zu erforschen, wie Rechtskonflikte pro-aktiv vermieden werden können.
- (52) Neben der Verbraucherrechtsforschung sollten im Rahmen von Instrumentenforschung **Steuer- und Subventionssysteme analysiert** werden, die zu Wertewidersprüchen führen.
- (53) Die zunehmend geforderte aktive Rolle des Verbrauchers als Marktteilnehmer und die Einbeziehung der Verbrauchervertreter in Diskurse zu wirtschaftlichen Gestaltungsprozessen machen eine stärkere **Verbraucherorganisation** notwendig. Deren Rahmenbedingungen und Chancen sollten neue Aspekte der Verbraucherpolitik-Forschung bilden.
- (54) Nachhaltiger Konsum ist ein Leitbild der Verbraucherpolitik mit normativen Elementen für eine politisch erwünschte Konsumententwicklung. Daraus resultiert Forschungsnotwendigkeit für neue Aufgaben der **Verbraucherbildung**.

III. Strukturierung einer neuen verbraucherpolitisch orientierten Forschungslandschaft

- (55) Um sich den aktuellen wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Herausforderungen unserer Zeit und Gesellschaft zu stellen, ist eine **neue Verbraucherpolitik-Forschung** zu gestalten, die unter Berücksichtigung ihrer Rollenvielfalt und ihrer situativen Lebensumstände **verbraucherperspektivisch**

- vorgeht. Diese Vorgehensweise ist dringend geboten und bedeutet für die neu auszurichtende Verbraucherpolitik-Forschung einen unverzichtbaren Paradigmenwechsel. Dieser darf nicht verordnet werden, sondern muss eine ausreichend wissenschaftliche Basis erhalten, um sich innerhalb der Wissenschaftsgemeinschaft entwickeln zu können.
- (56) **Bearbeitungszugänge** eröffnen sich über Grundlagen- und anwendungsbezogene Forschung sowie über wissenschaftliche Begleit- und Wirkungsforschung.
- (57) Die **verbraucherpolitisch orientierte Grundlagenforschung** richtet sich auf die Theorie- und Modellentwicklung sowie auf ihre wissenschaftliche Begründung und Nachweisbarkeit. Sie ist interdisziplinär und nutzt die Methoden aller infragekommenden Disziplinen, um Synergien herzustellen. Aus Sicht des wissenschaftlichen Beirats gilt es, für die neue Verbraucherpolitik-Forschung interdisziplinäre verhaltenswissenschaftliche Ansätze sowie die Erkenntnisse aus der Neuen Institutionenökonomik (NIÖ) einschließlich der Informationsökonomik, aus dem Governance-Ansatz und der Politikfeldforschung für ein integratives Konzept zu nutzen.
- (58) Es fehlt an einer **sozialwissenschaftlichen Verhaltenstheorie** unter Einbeziehung von haushaltsökonomischer und insbesondere von sozialökologischer Forschung. Die Arbeit an der positiv-analytischen Theorie der Verbraucherpolitik und der Theorie des rechtlichen Verbraucherschutzes ist fortzuführen.
- (59) Die **anwendungsbezogene Forschung** bearbeitet Fragestellungen, die sich sozusagen als Teilmenge aus der Bedürfnisfeld-, Akteurs und Instrumentenforschung als relevant herausfiltern lassen. Sie ist ebenso interdisziplinär angelegt. Es kann sich um grundfinanzierte (einschließlich DFG- und Stiftungsfinanzierung) oder um auftragsfinanzierte Forschung handeln.
- (60) Ziel der wissenschaftlichen **Begleit- und Wirkungsforschung** ist es, verbraucherpolitische Aktivitäten und Umsetzungsprozesse in Bezug auf ihre Wirkung zu erfassen. Die Ergebnisse basieren auf einer Schwachstellen- und Stärkenanalyse, die dazu dient, eingeleitete Prozesse zu verstärken oder zu revidieren. Auf Grundlage von zu entwickelnden Indikatoren muss die Effektivität und Effizienz, beispielsweise der verbraucherpolitischen Informationspolitik, ständig überprüft werden. Die Begleitforschung erfolgt meistens von einem Auftraggeber und wird teilweise institutionell organisiert (z.B. in speziellen Bundesinstituten). Begleit- und Wirkungsforschung sollte nicht auftragsgebunden, sondern grundfinanziert bzw. durch die DFG und Stiftungen finanziert sein.

- (61) Zur Bearbeitung der multidisziplinären verbraucherpolitisch relevanten Forschungsfragestellungen ist zunächst eine **Forschungsstruktur** aufzubauen. In den verschiedenen Bereichen der Verbraucherpolitik-Forschung ist ein optimales Zusammenspiel von Kooperations- und Wettbewerbselementen in der Ausschreibungspolitik anzustreben. Wesentliche Strukturformen sind **Kooperationen und Netzwerke**. Dies gilt sowohl für Auftrags- als auch Grundlagenforschung. Beispielhaft sei der von der DFG vorgelegte Bericht zum Förder-Ranking 2003 genannt, nach dem die „Kooperation in Netzwerken“ als zentrales Strukturelement moderner Wissenschaft gilt. Nicht der isoliert agierende Einzelwissenschaftler bestimmt das Idealbild, sondern das in viele nationale, internationale, disziplinäre und interdisziplinäre Bezüge eingebundene Forschungsteam.
- (62) In der Forschungsförderung spielt die **Vernetzung von Wissenschaft** eine wichtige Rolle. Damit die neue Verbraucherpolitik-Forschung eine Chance hat, sich in bestehenden von nationalen und internationalen Fördereinrichtungen finanzierten Kooperationsprogrammen zu platzieren, müssen sich deren Vertreter fachwissenschaftlich und strukturell sichtbar formieren. Hierzu sind nachfolgend aufgeführte Aktivitäten zu entfalten:
- (63) Die wissenschaftliche Basis muss durch die Neueinrichtung von Lehrstühlen ausgebaut werden. Angesichts der Knappheit öffentlicher Mittel sollten **Stiftungsprofessuren** für Verbraucherpolitik etabliert werden und Mittel von außeruniversitären Einrichtungen in Universitäten umgeleitet werden. Für die nachhaltige Institutionalisierung der verbraucherpolitisch relevanten Forschungsförderung ist **wissenschaftlicher Nachwuchs** „heranzuziehen“. Damit beauftragt sind insbesondere die Universitäten und außeruniversitären Forschungsinstitute. Ein bundesweit erster Schritt in diese Richtung erfolgte jüngst an der TU München. Dort hat das Bayerische Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz ein Graduiertenkolleg zum Thema „Nachhaltiger Konsum im 21. Jahrhundert“ bewilligt. Es gilt als An Schub für den Masterstudiengang *Consumer Science*, der mit Beginn des WS 2004/2005 seine Arbeit aufgenommen hat. Neben diesem Qualifikationsangebot und dem der Universität Hohenheim (Lehr- und Forschungsbereich „Konsumtheorie und Verbraucherpolitik“) sollte für Studierende und Graduierte das universitäre Lehr- und Forschungsgebiet Verbraucherpolitik zusätzlich erweitert werden. Wünschenswert ist in diesem Zusammenhang in der Bildungs- und

- Forschungspolitik die politische Intervention und Durchsetzungskraft des BMVEL als dem für die Verbraucherpolitik zuständigen Ressort.
- (64) Die Einrichtung von **Kompetenzzentren** ist notwendig, um die bestehenden dezentralen Forschungsstrukturen zu bündeln. Aufgabe ist es, eine systematische und weitgehend valide Bestandsaufnahme der bisher vorliegenden verbraucherrelevanten Forschung vorzunehmen, diese nach den hier dargelegten Kriterien der innovativen Verbraucherpolitik-Forschung (vgl. Abbildung 1, Ziffer 23) auszuwerten, um die dringlichsten verbraucherpolitischen Problemstellungen zu „destillieren“, und um sie inhaltlich und formell zu koordinieren.
- (65) Kompetenzzentren übernehmen die Funktion eines Seismographen, verfolgen aktuelle Ereignisse, die der unmittelbaren Erforschung bedürfen, **initiiieren Diskurse zu Forschungsdesideraten** zwischen Akteuren wie Anbietern und Verbrauchern, akademischen Institutionen und der Politik und dienen der **Beratung von Wissenschaftseinrichtungen**, wie z.B. Forschungsverbänden oder Forschergruppen.
- (66) Es ist ein **Forschungsdatenzentrum** aufzubauen, das für die Verbraucherpolitik-Forschung eine wissenschaftsbasierte informationelle Infrastruktur zwischen bestehenden sozialwissenschaftlichen Datenbanken (z.B. ZA - Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung an der Universität zu Köln, ZUMA - Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim, ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim), Daten der amtlichen Statistik und neu aufzunehmenden Datensätzen (z.B. von *Scientific Public Use Files*) institutionell und rechtlich sicherstellt. Die Daten sind zu pflegen und unter dem Aspekt empirischer Evidenz für die Nutzer aufzubereiten.
- (67) Kompetenzzentren und Forschungsdatenzentrum bieten die Ausgangsbasis, um sich als verbraucherpolitisch orientierte Wissenschaftsgemeinschaft in **zukünftige Forschungsprogramme von Ministerien** sowie bei **nationalen und internationalen Forschungsförderungseinrichtungen und Stiftungen** thematisch einzubringen. Positive Modelle sind das bisher einzig bekannte internationale verbraucherpolitische Forschungsnetzwerk „Consumer Citizenship Network“², das im Oktober 2003 mit finanzieller Unterstützung der EU-Kommission gegründet wurde, sowie die auf nationaler Ebene vom BMBF geförderten Verbundprojekte zur sozialökologischen Forschung (SÖF). Sie schaffen den finanziellen und

² <http://www.hihm.no/concit>

institutionellen Rahmen, entsprechend breit wissenschaftlich zu arbeiten und wissenschaftspolitisch zu handeln.

- (68) Ähnliches gilt für das notwendige Engagement, im Vorfeld der Konzipierung von zukünftigen **EU Rahmenprogrammen** forschungsprogrammatisch zu agieren und somit einen Beitrag zur Sicherung von Innovationsfähigkeit und von transnationalen Netzwerken zu leisten.