

# **Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik**

*Diskussionspapier  
des Wissenschaftlichen Beirats  
für Verbraucher- und Ernährungspolitik  
beim BMVEL*

(2. redaktionell überarbeitete Fassung)

*Stuttgart-Hohenheim / Berlin, 15. Juli 2003*

## INHALT

I. Arbeitsaufgabe und Begriffe .....	2
II. Neue Verbraucherpolitik in der öko-sozialen Marktwirtschaft.....	8
1.    Situationsanalyse.....	8
1.1    Verbraucherpolitische Ausgangslage.....	8
1.2    Historischer Entwicklungsprozess verbraucherpolitischer Konzeptionen.....	12
2.    Einordnung in die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gesamtkonzeption .....	16
2.1    Querschnittsaufgabe Verbraucherpolitik.....	16
2.2    Legitimation einer staatlichen Verbraucherpolitik.....	17
3.    Ordnungspolitische Prinzipien .....	19
4.    Zielsystem .....	21
4.1    Verbraucherleitbilder .....	21
4.2    Verbraucherpolitische Ziele .....	25
5.    Instrumente.....	28
III. Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen.....	32

# Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik<sup>1</sup>

## Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL

Hauptautorin: Lucia A. Reisch

überarbeitet von: Christine von Weizsäcker  
ergänzt und kommentiert von der Arbeitsgruppe „Strategische Grundsätze und Leitbilder“  
(Hansen, Karg, Leonhäuser, Micklitz)  
sowie von weiteren Mitgliedern des Gesamtbeirats  
(Derleder, Eisenbrand, Gießhammer, Meier-Ploeger, Wagner)

Stuttgart-Hohenheim / Berlin, 15. Juli 2003 (2. redaktionell überarbeitete Fassung)

*Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Regierung wurde eine „verbraucherpolitische Programmatik“ angekündigt, die seit Einrichtung des BMVEL auch von verbraucherpolitischen Pressure Groups verstärkt eingefordert wurde. Der Wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL begleitet beratend die Entwicklung einer verbraucherpolitischen Gesamtkonzeption bzw. eines verbraucherpolitischen Programms durch das BMVEL. Das vorliegende Diskussionspapier soll als Positionsbestimmung des Beirats und als Diskussionsplattform dienen.*

### **I. Arbeitsaufgabe und Begriffe**

(1)

Ein Ziel des Wissenschaftlichen Beirats ist es, ein **verbraucherpolitisches Gesamtkonzept** zu entwerfen und die hierfür erforderlichen **Grundbegriffe** zu bestimmen. Dazu erfolgt zunächst die Klärung des Begriffs des Verbrauchers bzw. der Verbraucherin<sup>2</sup> sowie des Verständnisses von Verbraucherpolitik. Deren wichtigste Akteure werden benannt. Eine zu entwickelnde verbraucherpolitische Konzeption besteht im Kern aus einem oder mehreren Leitbildern, daraus erwachsenden verbraucherpolitischen Strategien sowie, darauf aufbauend, einem verbraucherpolitischen Programm bzw. Aktionsplan. Im Idealfall folgt diese Konzeption systematisch aus Ergebnissen der verbraucherpolitisch orientierten Forschung (Grundlagen- und Implementierungsforschung).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Der Beirat führt das Begriffspaar „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ im Namen. Ernährungspolitik wird im Folgenden als **spezielle Verbraucherpolitik** betrachtet und daher im Rahmen des vorliegenden Diskussionspapiers nicht eigens ausgeführt (vgl. dazu das in Arbeit befindliche Papier der Arbeitsgruppe „Ernährung“).

<sup>2</sup> Vereinfachend wird in diesem Papier auf die durchgehende Nennung beider Geschlechter verzichtet, es sind jedoch stets beide gemeint.

<sup>3</sup> Der Wissenschaftliche Beirat arbeitet gegenwärtig an Vorschlägen zur Zukunft der verbraucherpolitisch orientierten Forschung.

(2)

Der Begriff **Verbraucher** taucht in unterschiedlichen thematischen Zusammenhängen und Begriffssystemen auf. Um diesen Begriff findet eine Auseinandersetzung im Spannungsfeld zwischen diesen Begriffssystemen und Handlungsräumen statt. Verbraucher sind Marktteilnehmer, Bürger und Teilnehmer der informellen Lebenswelt:

1. Sie sind **Marktteilnehmer** und Konsumierende und damit das Gegenüber der herstellenden und dienstleistenden Anbieter im Markt. Die Marktchancen der Verbraucher verändern sich
  - je nach Nachfrage- oder Angebotsorientierung der Wirtschaft,
  - je nach nationalen gesetzlichen Rahmenbedingungen oder bilateralen und multilateralen gesetzlich bindenden Abkommen,
  - je nach deren Implementierungsqualität,
  - je nach Verschiebung der Kräfteverhältnisse am Markt durch ungleichgewichtige direkte oder indirekte staatliche Subventionen der Anbieter- oder der Verbraucherseite oder bestimmter Technologiepfade,
  - je nach Symmetrie oder Asymmetrie des Informationszugangs der unterschiedlichen Marktteilnehmer,
  - und je nach ihrem Organisationsgrad und nach Durchsetzungsmacht für die eigenen Interessen.

Das Marktgeschehen wird wesentlich beeinflusst durch

- die Fristigkeit der Wahrnehmung der Eigeninteressen der Marktteilnehmer (kurzfristig oder langfristig);
  - die informationsabhängige Herausbildung des Verbraucherwillens (durch Werbung und/oder verbraucherorientierte Informationsquellen und/oder unabhängige Forschung);
  - die Berücksichtigung oder Vernachlässigung schmaler Marktsegmente, eher bestimmt durch Finanzkraft als durch Dringlichkeit für die Verbraucher.
2. Sie sind **Bürger** als Souverän unserer Demokratie, deren Lebenswelt sowohl individuell als auch gemeinschaftlich nicht nur von der Herstellung, sondern auch vom Ge- und Verbrauch von Waren und Dienstleistungen beeinflusst wird.
    - Sie geben zum einen über die Wahl ihrer parlamentarischen Vertreter die Entwicklungsrichtung der gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Markt und ihre Rolle als Verbraucher darin vor;
    - sie nehmen zum anderen über ihre direkten, individuellen Konsumententscheidungen Einfluss auf den Markt und auf die Lebensbedingungen, einschließlich Menschenrechtswahrung und Umweltschutz, im eigenen Lande und anderswo;
    - sie organisieren sich in der Bürgergesellschaft, um die Wahrnehmung und Bearbeitung verbraucherbezogener gesellschaftlicher Belange voranzutreiben.

Idealerweise wird der Bürgerwille diskursiv, hinterfragend und konfliktaustragend konstituiert. Verbrauchsentscheidungen von Bürger-Verbrauchern sind nicht notwen-

digerweise ausschließlich an marktbezogenen Eigeninteressen, sondern auch am Gemeinwohl und seinen Werten orientiert.

3. Sie sind **Teilnehmer der informellen Lebenswelt**, die sich sowohl im privaten als auch im öffentlichen Raum konstituiert. Die informelle Lebenswelt wird von Kultur, Politik und Ökonomie beeinflusst, jedoch größtenteils dem so genannten „informellen Sektor“ zugeschrieben, der von individueller sinnvoller Tätigkeit außerhalb der Erwerbstätigkeit über Familien- und Haushaltsarbeit, Nachbarschaftshilfe bis hin zur weltweit für viele Menschen das Überleben sichernden Subsistenzlandwirtschaft reicht. Die hier erbrachten immateriellen und materiellen Leistungen für die Gesellschaft werden nur unzureichend erfasst. Die informelle Lebenswelt stellt nach wie vor einen „blinden Fleck“ zwischen Ökonomie und Politik dar. Oft externalisiert der Markt seine Transaktionskosten in diese informelle Lebenswelt, d.h. in die Haushalts- und Familienarbeit sowie die „Freizeit“ der Verbraucher hinein. So bedeutet z.B. die Einsparung von Personal im formellen Sektor häufig eine Mehrbelastung der Käufer durch längere Wartezeiten, die unbezahlt geleistet werden. Leistungen der Information, Koordination, Lagerhaltung und Entsorgung sowie des Transports finden meist außerhalb formeller Arbeitsplätze statt. Sie konkurrieren mit vielen Verwendungen der wertvollen „Freizeit“ – mit Lebensnotwendigem wie Schlafen und Essen, aber auch mit Erholung, Sport, Familienarbeit, Pflege des Freundeskreises, ehrenamtlichem und politischem Engagement, eigener Herstellung von Gütern und unentgeltlichen Nachbarschaftsdienstleistungen. Kaufentscheidungen sind damit oft sekundäre Folgen der Entscheidungen über die Verwendung der eigenen Lebenszeit. Ihre Kriterien und ihre Rationalität können daher nicht ausschließlich anhand der Betrachtung der Konsumenten als Marktteilnehmer und Bürger beurteilt werden.

Die Erkenntnis, dass nicht jede Nennung des Begriffs „Verbraucher“ auch das Gleiche meint, führt zu der dringenden Aufgabe, die komplexen Wechselwirkungen zwischen den drei Aktionsfeldern zu erforschen, diese in ihrer Verflechtung in den Blick zu bekommen und **integrativ zu bearbeiten**. Jeder der drei Bereiche ist unverzichtbar und muss in sachgerecht hervorragender Qualität bearbeitet werden, damit man den Verbrauchern in ihrer Funktion als Marktteilnehmer, als Bürger-Verbraucher und als Teilnehmer der informellen Lebenswelt, in der das gekaufte Marktgut in Lebensqualität übersetzt wird, gerecht wird.

(3)

Verbraucher agieren in **Haushalten**. Ein Privathaushalt wird in der amtlichen Statistik als Gruppe von Verwandten oder persönlich verbundenen (auch familienfremden) Personen definiert, die sowohl einkommens- als verbrauchsmäßig zusammengehören (**Mehr-Personenhaushalt**). Sie verfügen über ein oder mehrere Einkommensteile, wohnen gemeinsam und werden voll oder überwiegend im Rahmen einer gemeinsamen Hauswirtschaft versorgt. Als Haushalt gilt auch eine Einzelperson mit eigenem Einkommen, die alleine wohnt und wirtschaftet (**1-Personenhaushalt**). Die Versorgung der Haushaltsmitglieder erfordert vielfältige Tätigkeiten und Kompetenzen, was die Bedarfsreflexion sowie die Markt-, Güter- und Dienstleistungstransparenz einerseits und den nachhaltigen Konsum (Gebrauch und Verbrauch der Güter) andererseits betrifft. In der formalen Ausbildung spielt dieser Handlungsbereich eine untergeordnete Rolle. Trotzdem hat er für die Verbraucherpolitik eine große Bedeutung. Die auf die Wertschöpfungskette bezogenen Maßnahmen des Verbraucherschutzes kommen nur dann voll zum Tragen, wenn sie in den Haushalten durch sachgemäße Nutzungs- und Konsumprozesse ergänzt werden.

Neben Privathaushalten gibt es **Großhaushalte**, in denen Menschen teilweise (z.B. Schul- und Betriebsverpflegung) oder vollständig (Anstaltshaushalte, z.B. Alten- und Behinderten-

einrichtungen, Krankenhäuser) versorgt werden. Als **Großverbraucher** spielen solche Großhaushalte auf dem Markt eine erhebliche Rolle. Zu nennen sind beispielsweise die Öffentliche Hand bzw. das öffentliche Beschaffungswesen, Unternehmen, Großorganisationen wie Kirchen oder Gewerkschaften.<sup>4</sup>

(4)

Der Begriff **Verbraucherpolitik** wird umfassend verstanden als

- **direkte Verbraucherpolitik** oder **Verbraucherpolitik im engeren Sinne**: d.h. alle für die Verbraucher relevanten Rechts-, Sicherheits- und Wirtschaftsfragen, unter Einschluss von Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Ernährung; hinzu kommen die Themen Verbraucherschutz, Verbraucherinformation und -bildung sowie die Förderung der Verbraucherverbände und kooperativen Aktionen, um die strukturelle Schwäche der Verbraucherseite bei Informationsbeschaffung, Organisationsgrad und Interessenvertretung auszugleichen und die Marktbalance zwischen den Marktteilnehmern herzustellen bzw. zu wahren;
- **indirekte Verbraucherpolitik** oder **Verbraucherpolitik im weiteren Sinne**: d.h. die Berücksichtigung von Verbraucherinteressen in anderen Politikbereichen, wie z.B. Umwelt- und Sozialpolitik, sowie die Wahrung und Förderung von öffentlichen Gütern (z.B. zuträgliche Klimaveränderungsrate, intakte Ökosysteme mit Erhaltung der Biodiversität, Verbraucherbildung, öffentliche Verkehrsinfrastruktur, öffentliche Daseinsvorsorge);
- **marktbezogene Verbraucherpolitik**: d.h. die Setzung des Rahmens von Rechtssicherheit, Wettbewerbssicherung, Transparenz und klarer Verantwortungszuweisung, innerhalb dessen marktvermittelbare Konsumgüter und Dienstleistungen (oder „Leistungsbündel“) von privaten oder öffentlichen Anbietern in ausreichender Menge, gewünschten Qualitäten und zu bezahlbaren Preisen bereitgestellt werden;
- **öffentliche Verbraucherpolitik**: d.h. die Förderung und Überwachung der Bereitstellung von Gütern in wettbewerblichen Ausnahmebereichen („natürliche Monopole“), in denen öffentliche (oder staatlich geschützte) Alleinanbieter den Markt versorgen, sowie von öffentlichen Dienstleistungen von Behörden.

Verbraucherpolitik kann zudem inhaltlich beschrieben werden als

- Politik mit **marktkomplementärem** Charakter, z.B. die Bearbeitung der Bereiche Marktinformation, individuelle Schadensvermeidung und individuelle Vorsorge und Wettbewerbspolitik;
- Politik mit **marktkompensatorischem** Charakter, z.B. zwingendes Verbraucherrecht, Förderung von wirksamer Verbraucherorganisation als Kompensation für die staatliche direkte und indirekte Anbieterförderung, staatliche Prävention und Vorsorge in Wahrnehmung der staatlichen Schutzverpflichtung für Leben und Gesundheit der Bürger und für die Erhaltung der Umwelt;
- Politik mit wachsender **gesellschaftlicher Mitwirkung der Bürger**, z.B. Beteiligungsrechte in politischen Foren, Verbraucher-Bürgerrechte betreffende Information, Mitwirkung und Zugang zur Gerichtsbarkeit.

---

<sup>4</sup> Die Rolle von Großverbrauchern, beispielsweise als strategische Leitkunden zur Entwicklung von Märkten, wird im vorliegenden Diskussionspapier nicht weiter erörtert. Der Wissenschaftliche Beirat wird sich zu einem späteren Zeitpunkt damit befassen.

(5)

**Akteure** der Verbraucherpolitik sind auf Bundesebene zum einen im Rahmen der Gesetzgebung das Parlament und sein Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, in der Regierung das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), in Konfliktfällen die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit und als zivilgesellschaftliche Akteure die vielfältigen Formen der Selbst- und Fremdorganisation von Konsumenten. Zu letzteren zählen insbesondere die bundesweit tätigen **Verbraucherorganisationen**. Unter Verbraucherorganisationen werden solche Organisationen verstanden, die sich schwerpunktmäßig für die allgemeinen Belange von Verbrauchern einsetzen (Verbraucherorganisationen im engeren Sinne). In der Bundesrepublik sind das insbesondere der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., die dort organisierten Verbraucherzentralen der Länder und weitere Organisationen wie die mitgliedergetragene Verbraucherinitiative e.V. sowie die Stiftung Warentest. Darüber hinaus beschäftigen sich eine Reihe von themenfokussierten Organisationen mit speziellen verbraucherrelevanten Themen, z.B. der Deutscher Mieterbund mit der Wahrung der Mieterinteressen oder foodwatch e.V. mit Nahrungsmittelsicherheit. Andere Organisationen, wie z.B. Organisationen des Natur- und Umweltschutzes und der DGB, befassen sich mit verbraucherrelevanten Themen, wenn diese im Kontext mit den zentralen Zielsetzungen der Organisation wichtig sind. Auch diese sind Verbraucherorganisationen in einem weiteren Sinne, unterscheiden sich jedoch durch ihre stärker durch Mitgliedsbeiträge und Spenden getragene Finanzierung und den Fokus auf bereichsspezifische Verbraucherinteressen. Mitgliederfinanzierte Verbände haben andere Handlungsspielräume als überwiegend öffentlich finanzierte, die von Kritikern als staatlicher Versuch einer „hinreichenden Pazifizierung von Verbrauchern“ gesehen werden.

(6)

Unter einer **verbraucherpolitischen Konzeption** verstehen wir den Entwurf einer inhaltlichen, formellen und prozessualen Gestaltung der Verbraucherpolitik, der Gültigkeit über einen längeren Zeitraum hinweg anstrebt. Eine solche Konzeption stellt ein in sich stimmig verknüpftes System von verbraucherpolitischen Grundsätzen, Leitbildern, Prinzipien, Strategien (i.S.v. Zielsystemen) und Instrumenten dar. Sie berücksichtigt historische Entwicklungszusammenhänge und vorhandene erfolgreiche, deshalb jedoch längst nicht immer leicht vereinbare wirtschafts- und gesellschaftspolitische Leitbilder (in unserem Zusammenhang seien insbesondere die öko-soziale Marktwirtschaft und die nachhaltige Entwicklung genannt) und Kontexte (von besonderer Relevanz sind hier der europäische Binnenmarkt und die multilateralen Handelsabkommen). Eine solche Konzeption soll für verbraucherpolitische Entscheidungsträger daher sowohl langfristige und kohärente Orientierung bieten als auch zukunfts offene Aufforderung zur kreativen, flexiblen Weiterentwicklung sein, antwortfähig auf Ausdifferenzierung, Zusammenführung und/oder Umgewichtung von Leitbildern und auf Veränderung der Kontexte. Klare, aber zukunfts offene Orientierung ist für die Politik die Voraussetzung für konsistentes Handeln auch unter tagespolitischem Druck.

(7)

**Leitbilder** sind orientierungs-, verhaltens- oder entscheidungsleitende Wertvorstellungen der Menschen. Leitbilder drücken sich häufig in Maximen bzw. als subjektive Grundsätze des Handelns aus. Da Leitbilder ambivalent sind und sowohl moralisch erwünschtes als auch moralisch inakzeptables Verhalten generieren und verstärken können, bedarf es einer Vergewisserung der Leitbilder auf der Basis der gesellschaftlich-kulturellen Grundnormen. Im günstigsten Fall stellt ein Leitbild das Streben nach Verwirklichung von Zuständen dar, die durch Grundnormen einer Gesellschaft intendiert sind. In pluralistischen Gesellschaften treten in der

Regel mehrere, möglicherweise auch konfligierende Leitbilder in Erscheinung. Dies beruht auf der Differenzierung der Erfahrungshintergründe, auf unterschiedlichen Interpretationen und Gewichtungen der Grundnormen sowie auf dem Faktum des schnellen Entstehens, aber auch der schnellen „Abnutzung“ von Leitbildern. Welche Leitbilder als stabil eingeschätzt, den zu ihnen passenden rechtspolitischen Rahmen erhalten und dann auch strukturpolitisch implementiert werden, liegt letztlich in der Hand politischer Entscheidungsträger.

Idealerweise bietet die Parteienlandschaft den Wählern klare verbraucherpolitische Leitbilder und Profile. Die Beeinflussung und Themenaktivierung durch gesellschaftliche Pressure Groups treibt die Willensbildung voran. Auf allen Ebenen wird die Beratung durch Expertengremien herangezogen. Je breiter die gesellschaftliche Basis für ein Leitbild ist und je effektiver es den Entscheidungsträgern als presse- und wählerwirksam nahe gebracht werden kann, desto eher wird es implementiert. Erfolgreiche Implementierung, gesellschaftliche Stabilisierung und innovative Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung von Leitbildern wirken wechselseitig verstärkend. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mehrfach explizit zum ethisch begründeten **Leitbild der nachhaltigen Entwicklung** bekannt und sich verpflichtet, sich an diesem Leitbild in Politik und Markt zu orientieren. Der von der Bundesregierung berufene Rat für nachhaltige Entwicklung soll mit Vorschlägen zu Zielen und Indikatoren zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie beitragen sowie Projekte zur Umsetzung dieser Strategie vorschlagen. Bezogen auf die Verbraucherpolitik ist es das im Leitbild der nachhaltigen Entwicklung enthaltene **Leitbild der nachhaltigen Produktion und Konsumtion**. Zur Stabilisierung neuer Leitbilder ist es dringend notwendig, „Erfolgsgeschichten“, also Beispiele geglückter Implementierung und Ausdifferenzierung in die klassischen Politikbereiche hinein, vorweisen zu können.

(8)

Eine **verbraucherpolitische Strategie** ist ein rational geplantes sowie zeitlich aufeinander abgestimmtes Bündel von Maßnahmen, das zur Umsetzung eines kurz- bis mittelfristigen verbraucherpolitischen Programms sowie längerfristig zur Erreichung übergeordneter verbraucherpolitischer Ziele eingesetzt wird. Eine solche explizite Strategie existiert gegenwärtig auf europäischer, nicht jedoch auf nationaler Ebene der Bundesrepublik. Dabei muss gesehen werden, dass die Handlungsspielräume für nationale verbraucherpolitische Strategien im Rahmen einer zunehmend dominierenden EU-Politik begrenzt sind. Die verbraucherpolitische Strategie der EU-Kommission für 2002-2006 nennt folgende drei mittelfristige, sich ergänzende Ziele, die „zur Berücksichtigung der Verbraucherbelange im Rahmen aller anderen Politikbereiche der EU, zur Maximierung der Vorteile des Binnenmarktes für die Verbraucher und zur Vorbereitung der Erweiterung“ (KOM(2002) 208 endg.) beitragen sollen:

- ein gleichmäßig hohes Verbraucherschutzniveau mit dem Ziel der vollständigen Harmonisierung;
- wirksame Durchsetzung und einheitliche Rechtsanwendung der Rechtsvorschriften zum Schutz der Verbraucher mittels einer Stärkung der grenzüberschreitenden Kooperation nationaler Vollzugsorgane;
- Einbeziehung der Verbraucherverbände in Inhalt und Prozess der EU-Politik.

(9)

Ein **verbraucherpolitisches Programm** – oder auch **verbraucherpolitischer Aktionsplan** – ist ein konkreter Handlungsplan. Dieser nennt den Zeitrahmen für seine Implementierung, d.h. er ist kurz- bis mittelfristig ausgerichtet, und er legt sich auf operationale Zielgrößen, gewähl-



te Strategien und insbesondere auf Maßnahmen, die mit Meilensteinen versehen sind, fest. Ein Programm sollte einem zeitnahen, ggf. permanenten, Monitoring der Ziele und Mittel unterliegen, das Fortschritte und Misserfolge erkennt und Korrekturen veranlasst. Von großer politikpraktischer Bedeutung ist, von wem und wie häufig dieses Monitoring durchgeführt wird. Die Ergänzung von internem Monitoring durch eine unabhängige Monitoring-Instanz ist häufig die Chance, „Betriebsblindheiten“ und „Usancen“ zu beheben.

Idealerweise liegt einem verbraucherpolitischen Programm eine verbraucherpolitische Konzeption zugrunde, die verbraucherpolitische Strategien umfasst. In der verbraucherpolitischen Praxis war dies jedoch meist noch nicht der Fall. Elemente des neuen verbraucherpolitischen Programms finden sich für diese Legislaturperiode im Koalitionsvertrag, z.B. in den Gesetzesvorhaben zum Verbraucherinformationsgesetz, zum Gentechnikgesetz, in der Reform des Wettbewerbsrechts, bei der Verbesserung der Beratung bei Finanzdienstleistungen und der erweiterten Lebensmittelkennzeichnung. Für die EU liegt ein verbraucherpolitisches Programm vor. Beiträge und Kommentare zu den verbraucherpolitischen Programmen auf nationaler und europäischer Ebene wurden außerdem in zahlreichen Stellungnahmen und Forderungspapieren der Verbraucherorganisationen bzw. ihrem Bundesverband (vzbv e.V.) vorgelegt.

## ***II. Neue Verbraucherpolitik in der öko-sozialen Marktwirtschaft***

(10)

Im Folgenden werden zentrale Elemente einer verbraucherpolitischen Konzeption diskutiert: Nach einer Situationsanalyse (Ist-Zustand) (1.) erfolgt eine Einordnung in die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gesamtkonzeption (2.), die Benennung der wichtigsten ordnungspolitischen Prinzipien (3.), die Beschreibung des Zielsystems (Soll-Zustand) (4.) sowie der möglichen Instrumente (5.).

### **1. Situationsanalyse**

#### ***1.1 Verbraucherpolitische Ausgangslage***

(11)

Äußeres Zeichen für die Bedeutung, die eine Regierung den Verbraucherinteressen zuerkennt, ist die Position der Verbraucherpolitik im Zuschnitt der Legislative und Exekutive. Mit der Umbenennung und -strukturierung des ehemaligen Bundeslandwirtschaftsministeriums (BML) in ein **Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** (BMVEL) zur Jahreswende 2000/2001 wurde der Wille zur Aufwertung und zum Wandel der Verbraucher- und Agrarpolitik signalisiert. Dies ist insofern bemerkenswert, als Verbraucherpolitik im Regelfall, d.h. ohne skandalbedingten Aufmerksamkeitsschub, nur eine untergeordnete Rolle in demokratischen Meinungsbildungsprozessen spielt: Verbraucherinteressen sind systembedingt zwar generell Interessen, die jeden Bürger und jede Bürgerin betreffen, sie sind aber systembedingt **diffuse, heterogene Interessen** mit geringem Einflusspotenzial. Verbraucher haben einen benachteiligten Wissensstand bzgl. der Märkte. Sie haben weder die Chance, die breite Expertise aufzubauen, die sie schon für die fachlich korrekte Beurteilung des Alltagsbedarfs bräuchten noch die erforderliche Zeit für die Erarbeitung eines Marktüberblicks. Verbrauchergruppen, die sich bezüglich Alter, Geschlecht, Herkunft und Erfahrungshintergründe erheblich unterscheiden, haben selbstverständlich auch unterschiedliche Verbraucherinteressen, manchmal auch Interessenkonflikte. Für Wirtschaftssubjekte ist es im

Sinne einer effizienten Ressourcenallokation in aller Regel lohnender, sich für ihre Interessen in der Rolle als Arbeitnehmer, d.h. bei der Produktion und Einkommenserzielung, einzusetzen als sich in ihrer Rolle als Konsumenten zu engagieren.

Vorraussetzung für eine **erfolgreiche Verbraucherpolitik** ist daher, dass gesellschaftlich – d.h. auch schulisch und familiär – der klugen Einkommensverwendung, Prioritätensetzung und dem Einsatz von Konsumgütern zur Steigerung der Lebensqualität dieselbe Aufmerksamkeit gewidmet wird wie dem erfolgreichen Geldverdienen; dass die Mündigkeit und Selbstorganisationsfähigkeit der Bürger überwiegen und nicht das „Versorgtwerdenwollen“; und dass die Bedeutung der informellen Lebenswelt besser erkannt, genauer beschrieben und höher geachtet wird.

Die Fähigkeit der Verbraucher zur Selbstorganisation ist zusätzlich erschwert durch das Problem der „großen Gruppe“ und durch den Kollektivgutcharakter von Information. Im Gegensatz zum Umweltbereich wurden bisher im Verbraucherbereich weit weniger Beispiele erfolgreicher und wirksamer Intervention bekannt, die zur Nachahmung ermutigen und von deren Aktionsmustern und -instrumenten man sich anregen lassen könnte. Hinzu kommt, dass Verbraucherpolitik typischerweise ein politischer Teilbereich mit **geringer Wählerwirksamkeit** und **geringer Wählerbeweglichkeit** ist. Dies mag ein Grund dafür sein, dass es heute keinen profilierten, Handlungsdruck erzeugenden Parteienwettbewerb bezüglich Verbraucherpolitik gibt, wie es ihn in den 1960/70er Jahren durchaus gegeben hat.

(12)

Auf institutioneller Ebene wurden verbraucherpolitisch relevante Signale gesetzt. Die Bildung neuer Verbraucherschutzbehörden bzw. neuer Administrationen und damit die Bindung öffentlicher Mittel und Belastungen für die Steuerzahler sind jedoch nur dann begründbar, wenn die Verbraucherpolitik dadurch effektiver wird. Das heißt, es ist ein großer Druck entstanden, möglichst rasch und sichtbar Verbesserungen für die Verbraucher zu erreichen. Vom gekonnten Schultern dieser großen Herausforderung im BMVEL und von der Durchsetzungsfähigkeit der Ressortspitze wird es abhängen, wieweit Umfang und Inhalte der *Policy* in die Mühlen der Zwänge tagespolitischer Ereignisse, Ressortabstimmungen und von parteipolitischen Eigenzielen geraten, und wieweit der überzeugende Wurf einer konsistenten, kontinuierlichen und ressortübergreifenden Arbeit verwirklicht wird. Die in Kürze zu erwartende verbraucherpolitische Gesamtkonzeption sowie der verbraucherpolitische Aktionsplan, den das BMVEL im Mai 2003 vorgelegt hat, sollen das Verbraucherministerium in die Lage versetzen, immer deutlicher vom – den Skandalen hinterhereilenden – Krisenmanagement zu **ex ante Strategien**, d.h. **Prävention und Vorsorge**, zu gelangen.

Welchen Stellenwert die Verbraucherpolitik in Zukunft einnehmen soll und welche Schwerpunkte dabei gesetzt werden, ist dem **Koalitionsvertrag** der rot-grünen Regierung vom Oktober 2002 zu entnehmen. Angestrebt wird eine „konsequente Verbraucherpolitik für gesunde Lebensmittel“, unterstützt durch eine „moderne Agrarpolitik“. Letztere sieht ihre Schwerpunkte u.a. in der Förderung gesunder Ernährung, in der Anwendung des Vorsorgeprinzips bei Entscheidungen im Bereich der grünen Gentechnik und in der Stärkung der benötigten Strukturen, im Bereich der Risikoabschätzung, des Monitoring und der Kennzeichnung. Insgesamt sind durchgehend hohe Schutzstandards für die Menschen, für die Umwelt und für die Tiere vorgesehen. Strategische Leitlinien sind Sicherheit, Information und Wahlfreiheit. **Verbraucherschutz** wird von der Regierung umfassend als gesundheitlicher, wirtschaftlicher und rechtlicher Verbraucherschutz (inkl. Täuschungsschutz) sowie Verbraucherinformation verstanden.

(13)

Aufgrund der besonderen Rolle, die der Lebensmittelsicherheit und der Verbraucherinformationspolitik seit der BSE-Krise politisch zukommen, steht gegenwärtig der **vorsorgende Verbraucherschutz im Bereich Gesundheit** an erster Stelle. Der Verbraucherausschuss beim BMVEL empfiehlt, Vorsorge nicht nur als Risikovorsorge zu verstehen, sondern umfassender als **Zukunftsvorsorge**, d.h. „die Gestaltung von Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Entwicklung“. Angesichts der drohenden und der bereits eingetretenen ökologischen und sozialen Problemlagen wird diese Art der Vorsorge an Bedeutung gewinnen.

(14)

Ein weiteres wichtiges Ziel ist der **Schutz bzw. die Förderung wirtschaftlicher Interessen**. Wirtschaftliche Interessen der Verbraucher bedürfen manchmal einer unterstützenden Nachsorge in Form kompensatorischer Ausgleichsmaßnahmen. Während ein **hohes Schutzniveau** und **guter individueller Rechtszugang** in der Bundesrepublik weitgehend vorhanden sind, zeigen sich, trotz des unlängst erweiterten Verbandsklagerechts, immer noch Defizite im kollektiven Rechtsschutz, d.h. dem Schutz öffentlicher Güter. Auch der **Zugang zu Information** ist verbesserungsfähig: Weder verfügt die Bundesrepublik über eine deutsche Variante der sehr weitgehenden Zugangsrechte der Bürger zu Informationen, des *Freedom of Information Act*, wie ihn die USA seit 1966 besitzt, noch über Publizitätspflichten zu ökologischen und sozialen Aspekten der Unternehmenstätigkeit (wie in Frankreich, Großbritannien und Dänemark), noch über Regeln für Mitarbeiter, die bei Gesetzesbrüchen ihrer Arbeitgeber die Behörden oder die Öffentlichkeit informieren (entsprechend den britischen *Whistleblower*-Schutzregeln). Ein wichtiger Schritt könnte die Ratifizierung und schnelle Implementierung der **Aarhus Konvention** sein, die sehr weitgehende Informations- und Partizipationsrechte im Umweltbereich etabliert und die die entsprechenden Bemühungen um Verbraucherinformationsgesetze auf nationaler und auf EU-Ebene inspirieren und stärken kann.

(15)

Eine Ausweitung von Informations- und Publizitätspflichten, wie im Verbraucherinformationsgesetz gefordert, ist daher grundsätzlich zu begrüßen. Ohne die notwendige Markt-, Produkt- und Dienstleistungstransparenz ist es den Verbrauchern nicht möglich, ihre **Wahlfreiheit** und damit ihre Steuerungsfunktion am Markt wahrzunehmen und die Funktionsfähigkeit der Güter- und Dienstleistungsmärkte durch Abwanderungs-, Widerspruchs- und Loyalitätsstrategien zu erhalten. Dabei muss keineswegs – realitätsfern – davon ausgegangen werden, dass die Konsumenten grundsätzlich oder überwiegend informationsbasierte Entscheidungen treffen. Immer wieder sicherten schon wenige Prozent informierter, Abwanderung und Widerspruch ausübender Verbraucher einen effektiveren Marktmechanismus. Freier Zugang zu Information für die Verbraucher darf selbstverständlich nicht den Schutz persönlicher Daten verletzen. Die Abwägung der Informationsrechte der Verbraucher gegen die Schutzrechte für vertrauliche Geschäftsinformationen ist ein politisch und rechtlich sehr schwieriges Terrain, das noch lösungsorientierte Auseinandersetzungen erwarten lässt.

(16)

Während **Verbraucherrecht** oft Vorreiter der Modernisierung war, fungierte Verbraucherpolitik historisch gesehen eher als relativ unbedeutender Teilbereich der Wirtschaftspolitik. In der Regel passte sie sich schlicht den Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Konzeptionen und konjunkturellen Schwankungen an. Damit waren die Verbraucher in ihrer Rolle als Marktteilnehmer zwar berücksichtigt, aber zugleich wurde die deutliche Asymmetrie zwi-

schen Anbietern und Verbrauchern im Marktgeschehen zementiert. Verbraucherpolitik zeigt eine Neigung zu zyklischen Entwicklungsverläufen. Wie andere politische Güter unterliegt die Verbraucherpolitik quasi einem Produktlebenszyklus, der sich in **Zyklen der Verbraucherbewegung** sowie in entsprechendem Regierungsinteresse an diesem Politikfeld manifestiert. Danach wäre man gegenwärtig auf einem verbraucherpolitischen „Konjunkturhoch“, auf dem die Parteien „die Verbraucher“ für sich entdecken und an verbraucherpolitischen Grundsatzprogrammen schmieden.

**Krisensituationen** führen in der Regel zu mehr Aufmerksamkeit, zunehmender Regulierung und politischem Druck. Spektakuläre Lebensmittel- und Arzneimittelskandale gaben schon häufig Anstöße für politische Veränderungen. Der mit den „Skandalen“ einhergehende Imageverlust der Anbieter zusammen mit dem Misstrauen der Konsumenten üben einen gewaltigen Druck in Richtung glaubwürdiger Reformen aus, die dann auch nach abklingender Aufmerksamkeit von Seiten der Presse und Konsumenten Bestand haben. So haben die neueren Strukturveränderungen im Verbraucherbereich Bestand, obwohl die Marktdaten vom Rindfleisch- und Biolebensmittelmarkt bereits 2002 eine deutliche Abnahme der Aufmerksamkeit der Konsumenten zeigten. Parallele Entwicklungen zeichnen sich als Folge des Börsenzusammenbruchs im Anlegerschutzrecht ab.

(17)

Jenseits krisenbedingter Aufwertungen ist der Bedarf an Verbraucherpolitik in den letzten Jahrzehnten systematisch stark gewachsen, insbesondere aufgrund der steigenden **Komplexität der Marktbeziehungen** sowie des weltweiten Trends zu **Deregulierung** und **Öffnung der Märkte**.

Die Marktbeziehungen sind komplexer geworden durch

- die **Europäisierung** und **Internationalisierung** von Angebot und Nachfrage; Euro-Einführung, vertragsrechtliche Komplexität, grenzüberschreitender Handel, Globalisierung (z.B. der Lebensmittelmärkte), Einkauf in anderen Mitgliedsstaaten des Binnenmarktes, Preisgefälle bei unterschiedlichen Verbraucherschutzvorschriften sind hier wichtige Stichworte;
- den **technischen Fortschritt**; die steigende Zahl der Internet-Nutzer und Internet-Käufer, der bargeldlose Zahlungsverkehr, kürzere Produktlebenszyklen, Zunahme der Vertrauens- und Erfahrungsgüter durch E-Commerce, die grüne Gentechnik sind neue Themen;
- die **Ausweitung des Dienstleistungssektors** im privaten Verbrauch, der überwiegend Erfahrungs- und Vertrauensgüter mit höherem Beratungsbedarf (z.B. Versicherungen, Altersvorsorge, Geldanlagen, Gesundheitsleistungen) anbietet.

Die Definition der Verbraucher als Marktteilnehmer gewinnt durch diese Trends an Gewicht. Damit wächst die Herausforderung an die Verbraucherpolitik, den Verbrauchern als Teilnehmer eines komplexen, neue Bereiche erschließenden Marktgeschehens faire Chancen zu geben und ihre Konsumkompetenzen zu fördern.

(18)

**Deregulierung der Versorgungsindustrien**, ein Aspekt der Privatisierung der Daseinsvorsorge, trifft einen Bereich, der wettbewerbsrechtlich als „Ausnahme“bereich definiert ist, der aber aus vielen Gründen bisher für die sichere Versorgung der Verbraucher durchaus nicht Ausnahme, sondern die Regel ist. Da Deregulierung zunächst mehr Wettbewerb in Aussicht

stellt, kommen die Konsumenten potenziell in den Genuss vieler Vorteile, insbesondere von Preisvorteilen. Gleichzeitig wird aber der Spielraum für opportunistisches Anbieterverhalten erweitert. Durch den schrittweisen Rückzug des Staates aus dem Zwitterbereich zwischen staatlicher Daseinsvorsorge und Marktgeschehen, dem beide Begriffe von Verbraucher als „Bürger“ und als „Marktteilnehmer“ zugeordnet werden können, müssen die Verbraucher zunehmend bisher öffentliche Leistungen, z.B. Altersvorsorge, privat organisieren. Insgesamt können die Verbraucher genau dann aus reinem Wettbewerb Gewinn schöpfen, wenn die dazu erforderliche **Eigenverantwortung** der Verbraucher nicht nur im Munde geführt wird, sondern wenn auch die Mittel zur rationalen Wahrnehmung dieser Verantwortung, nämlich Beratung und Markttransparenz, zeitlich und finanziell leistbar zur Verfügung stehen. Insgesamt werden von den Verbrauchern größere Anstrengungen erwartet, sich einen Überblick über das Angebot zu machen. Damit ergibt sich eine **Zeitkonkurrenz** mit anderen Aspekten der Lebenswelt, in der sich die Verbraucher befinden. Die Privatisierung der Daseinsvorsorge betrifft die Verbraucher als Marktteilnehmer, Bürger und Teilnehmer der informellen Lebenswelt gleichermaßen, woraus sich eine besondere Sorgfaltspflicht ableiten lässt.

(19)

Erschwerend kommt hinzu, dass das Problem der steigenden Zahl von Verbrauchern in Deutschland, die durch zeitweise Schwächen in ihrer Eigenverantwortung als Marktteilnehmer oder aufgrund von Arbeitsplatzverlust und Invalidität in **Verschuldung und Überschuldung** geraten sind, durch das mehrfach novellierte **Verbraucherinsolvenzrecht** zwar aufgefangen werden soll, dass der Prozess der Problemlösung aber in der Praxis nicht nur unter der mangelnden personellen Ausstattung der Beratungseinrichtungen leidet, sondern auch unter der überlangen siebenjährigen Bußfrist.

(20)

Es ist anzunehmen, dass die beschriebenen Trends auch in Zukunft fortbestehen werden. Eine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik im Zeichen komplexer, globaler und schnelllebiger Märkte (z.B. Softwaremarkt) ist ständig in Gefahr, die „kritische Innovationsgeschwindigkeit“ zu überschreiten, d.h. die Grenze jenseits derer die Innovationsgeschwindigkeit den Wirkungsrückmeldungen so sehr davoneilt, dass Lernfähigkeit durch Beliebigkeit ersetzt wird. Verbraucher leben dort, wo Anbieterversprechen und eigene Kaufintention auf die Wirklichkeit treffen. Lernfähigkeit des Marktes liegt nicht nur in der technischen und organisatorischen Innovation, sondern findet insbesondere beim Abgleich zwischen Marktgeschehen und Lebenswirklichkeit statt. Der schnelle Markt, der komplexe Markt und der globalisierte Markt bedürfen fraglos der Flankierung durch eine adäquate, ausdifferenzierte und wirkungsvolle Verbraucherpolitik. Die Entwicklung und Benennung **des Fächers systemarer Alternativen** für solche zielführenden **Verbraucherpolitiken** in den verschiedenen Feldern der Verbraucherpolitik wird eine wichtige Aufgabe des Wissenschaftlichen Beirats sein.

## **1.2 Historischer Entwicklungsprozess verbraucherpolitischer Konzeptionen**

(21)

Verbraucherpolitische Konzeptionen sind stets kontext- und geschichtsgebunden. Konstituierende Merkmale sind

- das jeweilige **Verhältnis zu anderen Politikbereichen**, insbesondere zur Wettbewerbspolitik;

- der gewählte **Objektbereich** (materieller Wohlstand oder auch erweiterte Konzepte wie die nachhaltige Entwicklung);
- die propagierte **Interventionsstärke**.

Zur Verdeutlichung lohnt sich hier ein Blick in die kurze Ideengeschichte der Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.

(22)

Während die Freiburger Schule (wie heute noch in den USA die Chicago School) die **Wettbewerbspolitik als einzige und beste Verbraucherpolitik** betrachtete, die Notwendigkeit einer staatlichen Verbraucherpolitik negierte und statt dessen auf Selbstschutz der Verbraucher und Wettbewerb setzte, hatte sich in den 1960er Jahren die Sicht einer **eigenständigen Verbraucherpolitik** als notwendiger Ergänzung der Wettbewerbspolitik durchgesetzt. Verbraucherpolitisches Instrument ersten Ranges war und blieb im Folgenden die **Information**, die einen rationalen Verbraucher in die Lage versetzen sollte, seine Marktrolle auszuüben. Ziel war es, die **materielle Wohlfahrt** der Konsumenten in einer sozialen Marktwirtschaft zu erhöhen (Wettbewerbs- und Informationsmodell). Der Verbraucher wurde dabei dem neoklassischen Mainstream folgend als effiziente Ressourcenallokation anstrebende „black box“ betrachtet.

(23)

Aus den – damals verbraucherpolitisch hochinnovativen – USA kam in den 1960er Jahren die Vorstellung von **Grundrechten des Konsumenten** (Kennedy), die in das erste verbraucherpolitische Programm der EG (1975) übernommen wurden: (1) das Recht auf Schutz der Gesundheit und Sicherheit, (2) das Recht auf Schutz der wirtschaftlichen Interessen, (3) das Recht auf Wiedergutmachung erlittenen Schadens, (4) das Recht auf Unterrichtung und Aufklärung sowie (5) das Recht auf Vertretung. Diese Grundrechte, heute meist ergänzt durch (6) das Gebot des angemessenen und effektiven Rechtsschutzes und (7) das Recht auf Schutz der Privatsphäre, haben an Aktualität nichts verloren. In der heute aktuellen Konzeption des **verantwortungsorientierten Konsums** werden diesen Rechten individuelle **Pflichten** gegenübergestellt, die die „Verbraucher-Bürgerrechte“ ergänzen.

(24)

Beim **Gegenmachtmodell**, das Mitte der 1970er Jahre lanciert wurde, stand der Machtausgleich der Nachfrager durch die Bildung von Verbraucherorganisationen im Mittelpunkt. Instrumente der marktkomplementären sollten durch solche der marktkompensatorischen Verbraucherpolitik, insbesondere Verbrauchervertretung und Kollektivschutz, ergänzt werden. Verbraucherinformation und Verbraucherrecht sollten die Fähigkeit der Verbraucher zu Abwanderung und Widerspruch stärken. Der rechtliche Verbraucherschutz wurde stark ausgeweitet, Verbraucherpolitik wurde als eigenständiger Teilbereich der Wirtschaftspolitik betrachtet und der Wettbewerbspolitik gleichgeordnet. Erste Zweifel am „wohininformierten“ rationalen Konsumenten wurden wach, die durch die **verhaltenswissenschaftliche Konsumentenforschung** empirisch bestätigt wurden. Die antiquierte neoklassische Vorstellung des *homo oeconomicus* wurde in der Folge zugunsten eines realistischen, **empirisch gestützten Bildes vom Konsumenten** aufgegeben, der eine begrenzte Informationsverarbeitungskapazität besitzt, ein allgemeines Vorteilskalkül statt eine Optimierung anstrebt (*bounded rationality*) und dessen Marktverhalten vielfach durch habituelle, limitierte, kompensatorische bis süchtige und impulsive Konsumentenscheidungen und nicht nur durch wohlinformierte Kosten-Nutzen-Kalküle gekennzeichnet ist. Die heutige empirische Konsumverhaltensforschung be-

tont zudem die nach innen sinn- und identitätsstiftende, quasitherapeutische und nach außen symbolische Funktion des Konsums.

(25)

Die 1970er Jahre – eine Blütezeit der verbraucherpolitisch orientierten Forschung in Deutschland – brachten auch interventionsstarke, marktwirtschaftskritische Konzeptionen hervor. So entwickelte die Wuppertaler Gruppe das Konzept einer **partizipatorischen Verbraucherpolitik**. Die Verbraucher sollten an Produktionsentscheidungen in Form geregelter Diskurse teilnehmen, um der strukturellen Unterlegenheit der Verbraucher in der Marktwirtschaft (Marketing produziert „künstliche“ Bedürfnisse) entgegenzuwirken. Zudem sollte Verbraucherpolitik auch öffentliche Güter umfassen – ein Gedanke, der heute selbstverständlich ist. Wenngleich dieser Diskursansatz kaum politischen Einfluss hatte, so erlangten einzelne Elemente wie die Beteiligung von Konsumenten an der Gestaltung von Produkten (z.B. Prototyping Strategien), Dienstleistungen (z.B. Konsumentenbeiräte im Einzelhandel), Produktionsprozessen (z.B. Ethikbeiräte) und Unternehmensstrategien (z.B. Unternehmensdialoge) heute wieder an Aktualität.

(26)

Der Wechsel zu Beginn der 1980er Jahre von einer prinzipiell interventionsfreundlichen wohlfahrtstaatlich-keynesianischen Wirtschaftspolitik zu marktwirtschaftlich-liberalen monetaristischen Ansätzen fand seinen Niederschlag auch in der Verbraucherpolitik. **Interventionskeptische Ansätze** plädierten für Abbau von Überregulierung, Privatisierung in wettbewerblichen Ausnahmereichen, Entbürokratisierung und das verbraucherpolitische Leitbild der **Wettbewerbs- und Konsumfreiheit**. Die Attraktivität des Ansatzes liegt in seiner dynamischen Betrachtungsweise von Marktprozessen, die wirtschaftliche Macht und unvollständiges Wissen als konstitutive Merkmale evolutorischer Wettbewerbsprozesse konzipiert. Der Bereich öffentlicher Anbieter und wettbewerblicher Ausnahmereiche wird als besonders kritisch betrachtet, da hier Wettbewerb nicht möglich oder politisch nicht erwünscht ist.

(27)

Die 1980er Jahre stellten insofern eine Zäsur dar, als die damalige **EG** die **Verbraucherpolitik** als **Rechtspolitik** in die Hand nahm und seither ständig stärker an sich bindet, so dass die Handlungsspielräume für eigenständige nationale Verbraucherpolitiken trotz Subsidiaritätsprinzip kontinuierlich abnehmen. Das **Verbraucherschutzrecht** hat seinen Ursprung in der Sozialstaatsdiskussion der 1960/70er Jahre und setzt programmatisch am Schutz des Schwächeren, d.h. des unaufgeklärten, hilfsbedürftigen Verbrauchers an. Es ist insofern eher Sozialrecht. Der Staat soll durch marktkomplementäre bzw. marktkorrigierende Eingriffe Defizite im Verbraucherschutz kompensieren. **Verbraucherrecht** ist dagegen Wirtschaftsrecht und nimmt den eigenverantwortlichen, aufgeklärten Verbraucher für die Realisierung des Marktes in Pflicht. Die Wandlung vom Verbraucherschutzrecht zum Verbraucherrecht ist eine Folge der Kompetenzverlagerung in die Europäische Gemeinschaft. Die Mitgliedstaaten haben der Europäischen Kommission die Realisierung des Verbraucherschutzes mit rechtlichen Mitteln übertragen, um das Projekt Binnenmarkt zu realisieren. Nur ein Binnenmarkt, der dem Verbraucher nützt, ist politisch legitimierbar. Heute liegt die Fortbildung des Verbraucherschutzes qua Recht de facto – nicht notwendig de jure – in den Händen der Europäischen Kommission. Diese will ein in sich geschlossenes und vollständiges Verbraucherrecht entwickeln, das den Spielraum der Mitgliedstaaten auf jeder Ebene beschränkt. An die Stelle von Richtlinien sollen Verordnungen treten, die nach ihrem Inkrafttreten unmittelbar anwendbar sind, d.h. Minimalharmonisierung soll durch Vollharmonisierung ersetzt werden. Der Umbau

des Verbraucherrechts zu einem **Bürgerrecht** deutet sich zwar an, ist aber programmatisch noch nicht vollzogen.

(28)

Im Anschluss an die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio (1992), kurz „Erdgipfel“ genannt, und dem dort beschlossenen multilateralen Aktionsplan „Agenda 21“ mit seinen Verpflichtungen zu nachhaltiger Produktion und zu nachhaltigen Konsummustern, entwickelte sich in den 1990er Jahren die Idee einer **nachhaltigen Verbraucherpolitik**. Vorbereitet wurde diese bereits durch Diskurse über „politischen“ und „qualitativen Konsum“, die bereits in den 1970/80er Jahren in erster Linie von den Verbraucher- und Umweltorganisationen getragen wurden. Durch die enge Verknüpfung mit der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sowie der Verbraucherpolitik im öffentlichen Bereich wurde der verbraucherpolitische Objektbereich deutlich ausgedehnt. Verbraucherpolitik bekommt seither vermehrt gesellschaftspolitische Züge. Zudem treten im Konzept des nachhaltigen Konsums ethisch motivierte Ziele nicht nur *neben* die Wohlstandsmaximierung, sondern haben im Konzept der Suffizienz sogar Vorrang vor individuellem (materiellem) Wohlstand. Neben der Wahrnehmung des Verbrauchers als Marktteilnehmer und dem Bürger-Verbraucher als Inhaber von individuellen Rechten tritt zunehmend der Bürger-Verbraucher als Gestalter des Gemeinwesens und Teilnehmer an einer Lebenswelt, in der es Verpflichtungen gegenüber den anderen gibt.

Auch in der Diskussion um nachhaltige Entwicklung gibt es keine eindeutige Gewichtung der verschiedenen Aspekte. Das **Effizienz-Konzept** stellt die Wohlstandsmaximierung nicht in Frage, setzt aber Hebel an der Ressourceneffizienz der Mittel an. Im **Suffizienz-Konzept** scheut man sich nicht, Konsumverzicht, -verlagerung oder -aufschub zu nennen. In dem durch das Spannungsverhältnis Effizienz/Suffizienz eröffneten Diskursraum werden als Alternative neue Wohlstandsmodelle diskutiert, etwa ein Optimum aus Güter-, Raum- und Zeitwohlstand. Der Objektbereich der Verbraucherpolitik wurde seit Rio deutlich ausgeweitet. Der normative Kern des Nachhaltigkeitsleitbilds, nämlich die **inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit**, ist aber weder selbstverständlich noch liegen Gestaltungsentwürfe für alle davon betroffenen Einzelbereiche vor. Es gibt – wie in allen Politik- und Markt Bereichen – direkt und spürbar konfligierende Ziele, die von individueller Güterwohlstandsmaximierung über Optimierung erweiterter Wohlstandsbereiche bis hin zu Güterverzicht zugunsten höherrangiger Ziele reichen. Der Appell an die Individualethik, also an das Gewissen, kann Erneuerung anstoßen. Wenn er sich jedoch nicht in den Strukturen einer hochkomplexen Gesellschaft ansiedelt, kann er leicht zu Frustration, Resignation oder Rechthaberei führen.

Insgesamt heißt dies, dass die Konzeption einer nachhaltigen Verbraucherpolitik jung und in heftiger Entwicklung befindlich ist und dass der Diskurs von hochmotivierten Akteuren vieler Erfahrungshintergründe vorangebracht wurde und wird. Es gibt den von der Regierung artikulierten politischen Willen, an der Ausreifung einer als hilfreich und sogar notwendig erachteten Konzeption intensiv weiterzuarbeiten. Nachhaltige Verbraucherpolitik hat zugleich die Schwäche und die Stärke, sich um die Verbraucher in allen drei Begriffskontexten kümmern zu müssen. Ein solch schwieriges, weiterführendes Vorhaben bedarf des politischen Willens auf vielen Ebenen und der Fähigkeit, Ziele kreativ in Strukturen umzusetzen. Wache Kritik und das Einspeisen quer liegender Erfahrungs- und Wissenshintergründe sind konstitutiv für den Erfolg.

(29)

Eine Verbraucherpolitik, die sich als Teil einer politisch gewollten Nachhaltigkeitsstrategie versteht, hat drei Aufgaben:



- erstens die **Rahmenbedingungen des Marktes** (Institutionen und Infrastruktur von Steuersystem bis Dosenpfand) so zu gestalten, dass durch die Nachfrage nicht nur individuelle Interessen der Verbraucher, sondern auch gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Interessen unterstützt werden können (z.B. Arbeitsplätze, Umwelt- und Sozialstandards);
- zweitens die **Konsumenten** dahingehend zu beraten, zu informieren und zu motivieren, dass diese nachhaltigere Konsumentenscheidungen im Sinne von Effizienz und Suffizienz treffen;
- drittens die Weichen des **Strukturwandels** so zu stellen, dass den Verbrauchern wichtige Optionen für suffizientes Verhalten erhalten bleiben.

Wenn auch eine Übersetzung und Konkretisierung des allgemeinen Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung für die Verbraucherpolitik (und die Ernährungspolitik) noch nicht vollständig geleistet ist und ökonomische und soziale Aspekte nicht ausreichend einbezieht, hat doch die Forschung zu nachhaltigem Konsum in den letzten fünf Jahren hier erhebliche Fortschritte gemacht.

## 2. Einordnung in die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Gesamtkonzeption

### 2.1 Querschnittsaufgabe Verbraucherpolitik

(30)

Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Koalition wird der Verbraucherschutz erstmalig als zentrales Thema und Ressort übergreifende **Querschnittsaufgabe** der Bundesregierung verankert. Damit ist die Verbraucherpolitik gefragt, ihre strategische Funktion im Verhältnis zu anderen Politikbereichen – vor allem zur Wirtschafts-, Gesellschafts- und auch zur Nachhaltigkeitspolitik – zu klären. Der Beirat empfiehlt, hierbei die der Verbraucherpolitik ureigene **wirtschaftspolitische Funktion** hervorzuheben und Verbraucherpolitik umfassend als **positive Gesellschaftspolitik** und **aktive Strukturpolitik** zu positionieren und zu gestalten.

Politikpraktisch wird Verbraucherpolitik auch und gerade in den Fachressorts gemacht, was bedeutet, dass das BMVEL politisch – in Verantwortung für Verbraucherschutz im weiteren, in Entwicklung befindlichem Sinne – oftmals für Themen zuständig ist, für die es nicht die gesetzgeberische Federführung inne hat. Letzteres ist eher die Ausnahme, z.B. beim Verbraucherinformationsgesetz. Das **Initiativrecht** im Kabinett für die Verbraucherschutzministerin ist daher ein wichtiges Instrument, die neuen Aufgabenbereiche auszufüllen. Im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler kann die Bundesministerin verlangen, dass Angelegenheiten von verbraucherpolitischer Bedeutung der Bundesregierung zur Beratung und Beschlussfassung unterbreitet werden, auch wenn diese zum Geschäftsbereich eines anderen Ressorts gehören. Dieses Recht, wohl dosiert und erfolgswirksam genutzt, könnte zu einem wichtigen Machtinstrument des Ministeriums werden. Eine Aufgabe des Beirats könnte darin liegen, zugleich vordringliche und Erfolg versprechende Anwendungsbereiche des Initiativrechts zu identifizieren.

(31)

Aus der Querschnittsfunktion ergibt sich die Frage der Abgrenzung von anderen Politikbereichen. Hier ist die klassische Unterteilung in direkte (d.h. traditionelle Bereiche) und indirekte

(d.h. Vertretung von Verbraucherinteressen in anderen Politikbereichen) Verbraucherpolitik nur bedingt hilfreich. Beim Konzept einer **nachhaltigen Verbraucherpolitik** kann die Frage, ob umwelt- oder sozialrelevante verbraucherpolitische Maßnahmen (z.B. Förderung ethisch-ökologischer Finanzanlagen) nun Verbraucherpolitik im engeren oder weiteren Sinne sind, nicht sinnvoll beantwortet werden. Je weiter der definierte Objektbereich, desto schwieriger die Abgrenzung der „Kernbereiche“ der Verbraucherpolitik. Leitbild- und Wertfragen wie die der nachhaltigen Entwicklung sind jedoch wichtige „**horizontale Fragen**“, die gerade das BMVEL aus seiner Querschnittsposition heraus stellen kann und sich mit einer solchen „horizontalen Politik“ entsprechend positionieren könnte.

(32)

In den einzelnen Politikbereichen ist insbesondere das Verhältnis zur **Wettbewerbspolitik** interessant. Dieses kann konzeptionell von absoluter Unterordnung der Verbraucherpolitik unter die Wettbewerbspolitik (Wettbewerbspolitik als die einzige und beste Verbraucherpolitik) bis zu ihrer Überordnung über die Wettbewerbspolitik reichen. Idealerweise sollten Verbraucher- und Wettbewerbspolitik als zwei einander **gleichberechtigt ergänzende Politikbereiche** mit dem gemeinsamen Ziel der Förderung der **Wettbewerbs- und Konsumfreiheit** konzipiert werden. So wie diese beiden Ziele zwei Seiten einer Medaille sind, so können auch Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik als Einheit betrachtet und konzipiert werden.

(33)

Auf EU-Ebene wird – nach eigener Rhetorik – eine „systematische Einbeziehung der Verbraucherinteressen in alle einschlägigen Politikbereiche“ bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Belange anderer Bereiche durch die Verbraucherpolitik verfolgt (Beachtung des **Integrationsgrundsatzes** in allen Politikbereichen). Ziel sei die Entwicklung eines **integrierten Konzepts** bzw. einer verbraucherpolitischen Gesamtstrategie. Allerdings ist bis heute offen, wie diese Integration erreicht werden soll. Die tatsächliche Umsetzung dieser Programmatik findet – bislang – kaum statt. Verbraucherinteressen jenseits von Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, insbesondere der **wirtschaftliche Verbraucherschutz**, werden, wenn überhaupt, eher punktuell als integriert wahrgenommen und vertreten. Mit der Aufwertung des Gesundheitsschutzes (DG SANCO) ging de facto eine Abwertung des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen einher. Auf institutioneller Ebene könnte und sollte eine Neustrukturierung, etwa im Rahmen von Councils, dem wirtschaftlichen Verbraucherschutz mehr Aufmerksamkeit verschaffen und gleichzeitig die Kommunikation und Koordination zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten verbessern.

## **2.2 Legitimation einer staatlichen Verbraucherpolitik**

(34)

Die Existenz und Notwendigkeit einer staatlichen Verbraucherpolitik in einer Marktwirtschaft ist keineswegs unbestritten (z.B. Chicago School). Je nach zugrunde liegender Perspektive lässt sich ihre Notwendigkeit jedoch vielfach begründen.

Bereits das liberale Wettbewerbs- und Informationsmodell nennt drei **Funktionsdefizite des Wettbewerbs**, die die **Markttransparenz** beeinträchtigen und daher eine informationsorientierte Verbraucherpolitik rechtfertigen: eine steigende Produktvielfalt und -differenzierung, die zu unüberschaubaren Märkten führt; die zunehmende technische Komplexität der Güter, deren Qualität nur noch von Experten bewertbar ist; unvollständige, einseitige und u.U. mani-

pulative Anbieterinformation.<sup>5</sup> Selbst interventionsskeptische Ansätze sehen im **Schutz der Wettbewerbs- und Konsumfreiheit** eine untrennbare Einheit. Die Freiheit der einen oder der anderen Marktseite könne hier nicht einseitig reduziert werden. Nur eine **integrierte Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik** könne in der Wirtschaftspolitik Einfluss ausüben.

(35)

Neuere **informationsökonomische Modelle** erklären das Wettbewerbsversagen durch **asymmetrische Informationsverteilung** zwischen Anbietern und Nachfragern, vor allem auf **Vertrauensgütermärkten**. Dies sind Märkte für Leistungsbündel, deren Qualität weder vor dem Erwerb durch Inspektion (Sucheigenschaften) noch mittelfristig nach Kauf und Konsum Erfahrung (Erfahrungseigenschaften) zuverlässig eingeschätzt werden kann. Vertrauensgüter zeichnen sich dadurch aus, dass ihre Qualität nicht bzw. nur mit großer Zeitverzögerung oder aber zu prohibitiv hohen Suchkosten für Konsumenten erkenn- und bewertbar ist. Anhaltende Qualitätsunsicherheit führt auf solchen Märkten zu zwei grundlegenden Problemen: Zur *Negativauslese* (*adverse selection*) und zum moralischen Risiko (*moral hazard*). Letzteres bezeichnet eine Situation, in der der informierte Transaktionspartner seinen individuellen Nutzen zu Lasten eines gemeinsamen Vertragsziels maximieren kann. Ersteres bezeichnet die systematische Qualitätssenkung auf Vertrauensgütermärkten. Danach sind **Vertrauensgütermärkte** die eigentlichen verbraucherpolitischen Problembereiche. Falls hier kompensierende Marktsignale in Form von anbieterseitigem *Signalling* (Lizenzen, Garantien, Gütezeichen, Marken etc.) und konsumentenseitigem *Screening* nicht greifen, ist der Staat verbraucherpolitisch legitimiert wenn nicht verpflichtet, tätig zu werden, um den Präferenzen der Verbraucher zum Zuge zu verhelfen.

(36)

Neben dieser informationsökonomischen Argumentation ergeben sich auch aus anderen Diskursen Argumente für die Notwendigkeit einer staatlichen Verbraucherpolitik. So weist die Neue Politische Ökonomie auf die systematisch **schlechte Selbstorganisationsfähigkeit** und **Finanzierbarkeit** von Verbraucherinteressen hin, die durch die Gruppengröße, die Heterogenität der Verbraucherinteressen sowie durch die Nichtausschließbarkeit vom Nutzen öffentlicher Güter erklärt wird. Dass trotz dieser Schwächen in der Praxis auch in der Bundesrepublik dennoch Verbraucherinteressen öffentlich vertreten werden, sogar durch mitgliedsfinanzierte Verbraucherorganisationen, liegt zum einen daran, dass Verbraucher nicht nur zweckrational handeln (wie in der Politischen Ökonomie unterstellt), sondern auch aus Engagement, Überzeugung und Gerechtigkeitsinn. Dies empirisch-experimentell gezeigt zu haben, wurde im Jahr 2002 mit dem Nobelpreis für Ökonomie belohnt. Zum anderen liegt es am politischen Bekenntnis zu einer eigenständigen Verbraucherpolitik, nicht zuletzt in der Schaffung einer **integrierten Organisationsstruktur** in Form des neu zugeschnittenen Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft. Nach Jahrzehnten des Desinteresses hat die rot-grüne Bundesregierung angesichts des BSE-bedingten Handlungsdruckes die Verbraucherpolitik als eigenständiges Politikfeld für sich entdeckt und ihr durch die ministerielle Lösung einen herausragenden Stellenwert verschafft. Im BMVEL haben die Verbraucherorganisationen nun einen genuinen Partner, mit welchem öffentlichkeitswirksam verbraucherpolitische Argumente ausgetauscht und Positionen verhandelt werden können.

---

<sup>5</sup> Vgl. das Beiratpapier zur Verbraucherinformation als Instrument der Verbraucherpolitik von Ursula Hansen (Juli 2003).

(37)

Für die Mikroebene der Konsumenten hat die verhaltenswissenschaftlich fundierte Verbraucherforschung empirisch gezeigt, dass der **unwissende, uninteressierte und hilfsbedürftige Konsument** auf vielen Märkten eher die Regel als die Ausnahme ist. Wird an verbraucherpoltischer Arbeit gespart (etwa, wenn Schuldnerberatungsstellen und Verbraucherzentralen geschlossen werden), dann werden der Gesellschaft an anderen Stellen Kosten entstehen (z.B. Sozialhilfe, Gerichtskosten). Zukunftsvorsorge ist gesellschaftlich effizienter als eine nachsorgende Rechts-, Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik.

(38)

Schwieriger wird es, wenn die verbraucherpoltischen Ziele nicht (ausschließlich) unmittelbar die Vorteile der Verbraucher, sondern (in gleichem Maße) längerfristige Gemeinwohlziele wie eine **nachhaltige Entwicklung** verfolgen, die über das aktuelle und individuelle Interesse des Verbrauchers hinausgehen (z.B. Motivierung zum Kauf regionaler oder fairer Produkte, Förderung des Einsatzes von ökologischen Baumaterialien, Hilfestellung zur Vermeidung von Überschuldung). Der Hinweis, dies sei „politisch gewollt“, ist nicht ausreichend. Die Argumente zielen in der Tat zunächst eher auf die Legitimierung einer Nachhaltigkeitspolitik im Allgemeinen wie die Vertretung der Rechte zukünftiger (stimmloser) Generationen, die Verbesserung der prekären Lage bei den natürlichen Ressourcen (sowohl in ihrer Quellen- als auch Senkenfunktion), die Veränderung als ungerecht empfundener Verteilungslagen sowie die systematische Berücksichtigung der Gemeininteressen.

Die Verortung einer Nachhaltigkeitsstrategie in der Verbraucherpolitik lässt sich jedoch mit der bedeutenden Rolle der Konsumentennachfrage für die nachhaltige Entwicklung weltweit begründen. Die Umwelt- und Verbraucherorganisationen waren in Deutschland unter den ersten, die Anfang der 1990er Jahre die Relevanz des privaten Konsums für ein „Nachhaltiges Deutschland“ thematisierten. Das Umweltbundesamt stellte in der gleichnamigen Studie fest, dass mindestens ein Drittel aller Umweltprobleme direkt oder indirekt konsumbedingt seien. Die Beschlüsse der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio wurden also in ihren konkreten Zusammenhängen und Auswirkungen sichtbar gemacht. Seither hat sich das Thema **nachhaltige Konsummuster** sowohl als Forschungs- als auch als Politikfeld etabliert. Dies hat gute Gründe. Denn während eine recht erfolgreiche Umweltpolitik die Produktionsprozesse und Leistungsbündel umweltfreundlicher und teilweise sozialverträglicher gestaltet hat, wurden in vielen Konsumbereichen Effizienzfortschritte durch Wachstumseffekte zunichte gemacht (z.B. steigt trotz effizienterer Motoren der Benzinverbrauch aufgrund steigender Personenkilometer).

### 3. Ordnungspolitische Prinzipien

(39)

Im Idealfall reflektiert die Verteilung der Kompetenzen (Aufgaben und Rechte) zwischen Staat in seiner Ausprägung als gewaltenteiliger, demokratischer Rechtsstaat, den individuellen Bürgern und ihren verbraucherpoltischen Organisationen und Interessenverbänden sowie den Anbietern die ordnungspolitischen Prinzipien einer Konzeption. Politpraktisch liegen ausgeprägte Mischformen vor. So weist die bundesdeutsche Verbraucherpolitik sowohl **marktkonforme /-komplementäre** als auch **marktkompensierende /-korrigierende** Instrumente auf. Bei grundlegender Entscheidung für das **Marktmodell** zeigt insbesondere das Verbraucherschutzrecht Elemente eines **Sozialmodells**. Das grundsätzlich überwiegende **Individualprinzip**, ausgedrückt im Leitbild des „klugen, gut informierten Verbrauchers“ des

Koalitionsvertrags, wird vor allem bei der Konzeption einer nachhaltigen Verbraucherpolitik teilweise dem **Sozialprinzip** nachgeordnet.

(40)

Die Mischung und die Gewichtung der verschiedenen Prinzipien haben Einfluss darauf, welche staatlichen und nicht-staatlichen **Akteure** der Verbraucherpolitik im System vorgesehen sind, wer welche Partizipationsrechte und -pflichten besitzt und wie die Finanzierung der Verbraucherorganisationen geregelt ist. So ist eine **Beteiligung der Anbieter** (wie Banken, Werbebranche, Versicherer) an der Finanzierung der Verbraucherorganisationen nach dem **Verursacherprinzip** eine bekannte Forderung verbraucherpolitischer Pressure Groups, die in Zeiten leerer Staatskassen tendenziell an Zustimmung gewinnt. In Frage kommen auch die Abschöpfung von Unrechtsgewinnen (wie in den USA), die Finanzierung von Schuldnerberatung durch Sparkassen und Banken sowie eine zweckgebundene Werbeabgabe für Verbraucherinformations- und Präventionsprogramme.

(41)

Neben der Frage der Finanzierung entscheidet auch die Frage des **Zugangs zu Informationen** und der **Beteiligung an Entscheidungsprozessen** (*Access to Information and Public Participation*) über die Wirkmacht verbraucherpolitischer Akteure. Diesbezüglich wurden gegenwärtig sowohl europa- als auch weltweit Transparenzinitiativen initiiert, die auch für die nationale Verbraucher- und Ernährungspolitik relevant sind. Bereits in der „Rio Erklärung“ von 1992 wurden drei Zugangsprinzipien – Zugang zu **Informationen**, zu **Entscheidungsfindungsprozessen** und zu **Gerichtbarkeit** – formuliert. In der 2001 in Kraft getretenen Aarhus Konvention wurden diese drei Prinzipien in rechtlich bindende **Umweltbürgerrechte** gegossen. Die Aarhus Konvention könnte als Blaupause für die Entwicklung von **Verbraucherbürgerrechten** dienen. Mit implementierten Rechten im Rücken können die Verbraucher jenseits der Stakeholder-Rolle als Träger von Rechten auftreten und zu wirksamen, mündigen, souveränen Bürgerinnen und Bürgern werden.

(42)

Auf EU-Ebene wurde kürzlich mit dem Weißbuch zum guten Regieren eine Governance-Reform in Gang gesetzt, die auch für die Verbraucherpolitik von Bedeutung sein wird. Die fünf Grundsätze guten Regierens – Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Zusammenhalt – sollen eine bessere **Anhörung und Einbindung der Zivilgesellschaft** in EU-Entscheidungsprozesse bezwecken. Der Kern des guten Regierens wird in „**zugänglichen**“ **Entscheidungsfindungsprozessen** gesehen, d.h. die Prozesse sollen transparent und offen für Inputs durch die Öffentlichkeit sein. Diese Grundsätze sind genau dann besonders zu begrüßen, wenn sie zu **Meinungserarbeitungsfreiheit** der Zivilgesellschaft führen. Dafür ist die breite Streuung von Information über Entscheidungsfindungsprozesse und ihre Öffnung für Bürger-Partizipation zu einem Zeitpunkt nötig, bei dem noch Wirkung erzielt werden kann. Es besteht durchaus die Gefahr, dass der Partizipationsanspruch Rhetorik bleibt und es zu folgenlosen Partizipationsschleifen (*fake participation*) und bloßer Eigenverantwortungs- und Subsidiärsrhetorik kommt. Eine wirksame Durchsetzung von Verbraucherinteressen würde auf diese Weise unterlaufen. Ein stetiges Monitoring in der Implementierungsphase ist daher ratsam.

(43)

Auf Bundesebene gibt es neben den etablierten auch neue Akteure und – meist aktionsbezogene – Akteursallianzen (z.B. mit dem Handel), Nichtregierungsorganisationen für spezielle Güterversorgungssysteme (z.B. foodwatch und slow food für den Lebensmittelbereich) und themenbezogene Allianzen (z.B. nachhaltiger Einzelhandel). Partizipation und Zugang könnte beispielsweise durch ein **Kooperationsprojekt** „Dialogforum zivilgesellschaftlicher Verbraucherschutz“, initiiert und moderiert durch das BMVEL, verbessert werden. Aufgrund ihrer Querschnittsfunktion sind verbraucherpolitische Institutionen ideale Mittler und Initiatoren von Kooperation und Kommunikation zwischen und innerhalb Akteursgruppen, Ressorts und Unternehmen. Staatliches Handeln kann sich aber nicht darin erschöpfen, dass staatliche Stellen als Zeugen, Teilnehmer oder Mediatoren bei solchen Prozessen mitwirken. Über Anhörungen und Konsensgespräche hinaus könnten Verbraucherorganisationen dazu ausersehen (und finanziell in die Lage versetzt) werden, das laufende **Monitoring** so genannter „freiwilliger Selbstverpflichtungen“ der Wirtschaft und/oder auch des verbraucherpolitischen Aktionsplans der Bundesregierung zu übernehmen und die – vom Verbraucherausschuss empfohlene – jährliche Bestandsaufnahme spezifischer Verbraucherprobleme (Verbraucherpolitischer Bericht) aus ihrer Sicht durchzuführen. International haben die **Nichtregierungsorganisationen** – auch ungefragt – das Monitoring übernommen und dabei bemerkenswerte Erfolge erzielt (z.B. im Fall von Pestiziden in Muttermilch).

## 4. Zielsystem

### 4.1 Verbraucherleitbilder

(44)

Die Frage nach dem Verbraucherleitbild umfasst zwei Ebenen: eine positiv-analytische (Wer/wie ist der Verbraucher empirisch?) und eine normative (Wer/wie sollte der Verbraucher sein?). Für eine politische Anwendung müssen beide Ebenen die **empirisch-verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnisse** der Konsumverhaltensforschung über die Fähigkeiten, Motivationen und Grenzen der Verbraucher zur Kenntnis nehmen. Ansonsten besteht die Gefahr, in den Bereich der politischen Utopie zu gelangen oder in der Realitätsferne neoklassischer Modelle der **Konsumentensouveränität** – rationaler, wohlinformierter Verbraucher, deren Bedürfnisse das Angebot „regieren“ – zu verbleiben. Die Empirie zeichnet das Bild eines überlasteten, zeitknappen, inkompetenten, uninteressierten Verbrauchers, dessen Konsumententscheidungen eher limitiert, habituell, impulsiv, emotional und kompensatorisch sind als wohl informiert – das Resultat eines hochkomplexen, dynamischen Konsumsystems.

Darüber hinaus vereinen sich im Verbraucherverhalten die Erfahrungen und Erfordernisse vieler sozialer Rollen, was im angelsächsischen Sprachraum zum Begriff des „**unmanageable consumer**“ geführt hat, d.h. ein nicht lenkbarer, sich stetig wandelnder Verbraucher, dessen Verhalten aus einem vielfältigen interdependenten Rollenmix als Bürger, Marktteilnehmer, Arbeitnehmer und als Koordinations-, Reparatur-, Versorgungs- und Einkaufsarbeit leistendes Haushalts- und Familienmitglied zustande kommt. Je deutlicher ein Beobachter von der Warte nur eines einzigen Rollensystems ausgeht, innerhalb dessen seine spezielle Auffassung vom Verbraucher angesiedelt ist, desto ärgerlicher ist er üblicherweise über seine eigene Unfähigkeit, die Handlungsmuster der Konsumenten vorauszusagen und zu steuern, und desto vorwurfsvoller ist er den Konsumenten gegenüber, die aus Antrieben und Erfahrungen handeln,

die im Erklärungsmodell nicht enthalten sind. „Konsumentenschelte“ könnte minimiert werden, wenn in der politischen Konzeption der **Rollenmix als Normalfall** akzeptiert würde.

(45)

Im Koalitionsvertrag wird vom Leitbild eines „**klugen, gut informierten Verbrauchers**“ ausgegangen. Dieses Leitbild setzt sich deutlich ab von der vormals den Verbraucherschutz dominierenden Vorstellung eines uninformierten und eher passiven Verbrauchers. Dies entspricht auch einem neueren Trend in der (europäischen) Rechtsprechung, die den Verbrauchern zunehmend Eigenverantwortung zuweist. Die letzten 20 Jahre hatten zu einem erheblichen Ausbau der Schutzmechanismen in praktisch allen Konsum- und Lebensbereichen geführt und gleichzeitig die Eigenverantwortung reduziert. Es wurde auch nicht immer hinreichend darauf geachtet, dass Nutznießer des Schutzes auch diejenigen sind, die ihn wirklich benötigen. Eigenverantwortung wurde für alle reduziert, auch für diejenigen, die sie vielleicht tragen könnten. **Schutz und Eigenverantwortung** könnten die beiden Pole eines neuen nationalen Verbraucherschutzkonzepts sein, das sich in diesem Spannungsverhältnis entwickelt. In dieses Kontinuum lassen sich die meisten der diskutierten Verbraucherleitbilder einordnen. Es ist zu diskutieren, ob staatlicher Schutz und Eigenverantwortung der Bürger, bildlich gesprochen, auf einer Achse liegen, d.h. ob bei der Vermehrung des einen das andere in gleichem Maße verliert. Es könnte auch sein, dass sie auf zwei unterschiedlichen Achsen liegen. Dann wären Konstellationen mit niedrigem staatlich gewährleistetem Schutzniveau und zugleich geringer Eigenverantwortungsmöglichkeit und Konstellationen hohen staatlich gewährleisteten Schutzniveaus und zugleich hohen Eigenverantwortungspotentialen denkbar.

(46)

Das Verbraucherleitbild des **mündigen Verbrauchers** betrachtet den Verbraucher als grundsätzlich kompetent, informiert und in der Lage, sein Verhalten und seine Bedürfnisse kritisch zu reflektieren. Ein solcher Verbraucher kann Eigenverantwortung übernehmen. Dabei ist sein Handlungsspielraum durch staatlichen Eingriff gesichert, aber auch begrenzt. Die Chancengleichheit von Verbrauchern und Anbietern soll gegeben sein, Konsumenten- und Produzenteninteresse sind gleichrangig. Der Staat hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für ein sozialverträgliches Marktgeschehen zu schaffen, den Verbraucher in seinem Handeln zu schützen, aber nicht zu bevormunden. Der Verbraucher hat die Möglichkeit (einzeln oder organisiert), seine Interessen zu äußern und auf das Marktgeschehen durch Abwanderung, Widerspruch oder Loyalität Einfluss zu nehmen.

(47)

Auf Grundlage dieses Leitbilds wurde der Aspekt der aktiven Teilnahme, Eigenproduktion und „Co-Produktion“ stärker betont, insbesondere durch die Rolle, die Verbraucher bei der Produktion von Gemeinschaftsgütern innerhalb kollektiver Aktionen spielen sowie durch ihre aktive Mitwirkung und Kooperation mit der Anbieterseite, z.B. bei der Produktentwicklung (**aktiver Verbraucher**). Dagegen steht die Vorstellung eines in seiner Kompetenz beschränkten und **hilfs- und schutzbedürftigen Verbrauchers**, der durch „relative Inkompetenz“ seiner kognitiven Fähigkeiten gekennzeichnet ist und nur wenige echte Konsumententscheidungen trifft.

(48)

Internationaler wirtschaftlicher und sozialer Wandel sowie die ökologische Krise erfordern heute ein erweitertes Verständnis vom Leitbild und Konzept der Verbraucherpolitik, in wel-

chem die Maxime der individuellen Konsumfreiheit ihre Grenze im verantwortungsbewussten Konsumhandeln findet: Der **verantwortlich handelnde Konsument**. Dabei handelt es sich um ein normatives Leitbild, dessen Theorikern im Gegensatz zu den bisherigen marktwirtschaftlichen Konzepten eindeutig ethischer Natur ist. Empirisch betrachtet ist es nur bei einer Minderheit der Konsumenten handlungsleitend und eine nicht unbedeutende Gruppe der Konsumenten (Konsumhedonisten) steht ihm sogar feindlich gegenüber. Bezüglich der Eigenverantwortung ist es ausgesprochen voraussetzungsvoll: Der nachhaltig agierende Konsument wägt im Gegensatz zum rationalen Eigennutzmaximierer, dessen Aufgabe – wie wir gesehen haben – keineswegs banal ist, nicht nur zwischen ökonomischen Parametern ab. Vielmehr bezieht er auch das weite Feld der ökologischen, sozialen, kulturellen und ethischen Parameter zusätzlich ein. Die strategische Eigennutzrationalität trifft auf die moralisch-ethische Vernunft und kann dadurch bei den beteiligten Akteuren Zielkonflikte erzeugen.

(49)

Jenseits von Vertragseinhaltung und Gesetzesbefolgung sollen die Konsumenten in ihren Nutzenerwägungen und Verwendungsentscheidungen nach eigener, reflektierter Wahl frei entscheiden können. Dies wird am ehesten dann gelingen, wenn sie über Markttransparenz verfügen (z.B. zu entwickelnde umfassendere Nachhaltigkeits-Label oder für bestimmte Produktgruppen relevante Nachhaltigkeitsaspekte herausgreifende Kennzeichnung wie z.B. den Blauen Engel), ein bedürfnisgerechtes, erreichbares Angebot erhalten und wenn sie über Möglichkeiten zu Abwanderung und Widerspruch sowie zur Förderung von Produktionsinitiativen und Möglichkeiten der Selbsthilfe bzw. Eigenproduktion verfügen können. Dabei geht die **Wahlfreiheit** über die Verwendung der Kaufkraft zwischen Leistungsbündelalternativen weit hinaus. Sie bezieht sich auch auf die **Wahl der Bewertungsmaßstäbe**, etwa die subjektive Definition des theoretischen Konstrukts „Qualität“, die sich nicht nur auf die Produkt-, sondern auch auf die Prozessdimension bezieht (z.B. Tierschutzaspekte bei Ökolebensmitteln, Produkte aus fairem Handel). Die echte Wahlfreiheit des autonomen Konsumenten erstreckt sich auch auf die kritische Reflexion der Bedürfnisentstehung (**Bedarfsreflexion**). Konsumfreiheit bedeutet die Möglichkeit und Fähigkeit einer freien Willensentscheidung nicht nur für oder gegen Leistungsbündelalternativen und Beschaffungs- bzw. Entsorgungsmöglichkeiten (Kauf, Miete, Leihe, Eigenproduktion, Tausch etc.), sondern auch für oder gegen den Bedarf selbst (Suffizienz). Die Verbraucher sollen frei sein, sich im Sinne von Gruppennormen oder Produktwerbung zu verhalten oder auch nicht – doch erst, nachdem sie sich ein Urteil darüber gebildet haben. Problematisch ist, dass der Markt diesen freien, reflektierten Pionieren, sofern sie nur ein kleines, exotisches und nicht finanzstarkes Marktsegment darstellen, in aller Regel keine preiswerten Güter anbietet. Theoretisch spricht nichts dafür, dass „Ethik teuer“ sein muss. Praktisch ist es im Bereich nachhaltigen Konsums oft der Fall, wenn z.B. höhere Anforderungen an die Logistik die Kosten erhöhen.

(50)

Auch beim verantwortlichen Konsumentenverhalten besteht die Motivation zuvorderst in der Befriedigung von Bedürfnissen. Allerdings ist dieser Zweck temperiert durch Normen, die zu Implikaten der individuellen Bedürfnisbefriedigung werden und die ihren Ursprung in der Chance des autonomen Willens der Konsumenten haben. Hinzu kommt eine besondere Motivation zu gemeinschaftlichem Handeln. Da sich im verantwortlichen Konsumentenverhalten neues Handeln mit dem Unterlassen des alten verbindet, haben Konsumenten, die sich zum Prinzip der Verantwortung bekennen, nicht nur Rechte, sondern auch eine Reihe von **Pflichten** zu erfüllen, nämlich (1) Verantwortung zur Schonung der natürlichen Mitwelt (Naturverträglichkeit), (2) Verantwortung zur Beachtung der Folgen des Konsums auf die soziale Mitwelt (Sozialverträglichkeit) sowie (3) eine nicht delegierbare Verantwortung für sich selbst



(Selbstverträglichkeit). Die Norm der Selbst- oder Individualverträglichkeit wird häufig vergessen, ist aber wichtig. Denn sie bezieht sich auf die Frage des richtigen Gütermaßes und der rechten Güterqualität. Das Maß kann nur selbst bestimmt werden. Mögliche – auch rechtliche – Konsequenzen für den Fall der Nichterfüllung dieser drei Pflichten müssen vom Wissenschaftlichen Beirat prospektiv erörtert werden. Es wäre dabei dann zu unterscheiden zwischen der Verletzung der Pflichten für die mögliche Kläger vorhanden sind, d.h. unterlassene Natur- und Sozialverträglichkeit, sowie der Verletzung der Pflicht zu Selbstverträglichkeit, die nicht von außen einklagbar ist.

(51)

Mit dieser Vorstellung von **gezielter Verantwortungsübernahme** verlässt man die Vorstellung, die Konsumenten seien grundsätzlich schwach und ohnmächtig und bedürften eines maximalen Schutzes im Sinne einer Bevormundung durch Klügere und Stärkere. Als aktiver Partner im Marktgeschehen hat der Einzelne zwar Recht auf Schutz, und die Möglichkeit zu Abwanderung und Widerspruch muss ihm erhalten bzw. eröffnet werden; zugleich ergeben sich aus seiner Rolle heraus auch Pflichten bezüglich der Mitverantwortung und (Vor-)Sorge für seine soziale und natürliche Mitwelt. Eine motivationspsychologische These lautet, dass eine solche Verantwortung für die Gemeinschaft gerade dann erfolgreich aufgegriffen wird, wenn der Akteur selbst durch diese Gemeinschaft Schutz und Vorsorge erlebt hat. Damit wäre die Gewährleistung von Schutz zugleich die Grunderfahrung, aus der heraus Verantwortung übernommen wird. Das modische Denkmodell „Eigenverantwortung statt Schutz“ müsste dann ergänzt werden durch den Ansatz „**Mitweltverantwortung durch erfahrenen Schutz**“.

(52)

In der Leitbilddiskussion muss die **Heterogenität der Verbraucher** Berücksichtigung finden und auf eine Differenzierung der Ziele und instrumentellen Gestaltung der Verbraucherpolitik durchschlagen. Hier ist im Wesentlichen einerseits eine inhaltliche Dimension zu bedenken, die von egoistischer Eigennutzmaximierung bis hin zur Übernahme sozialökologischer Verantwortung verschiedene Ausprägungen hat. Andererseits besteht eine Differenzierung in einer informationsgestalterischen Dimension und betrifft die verschiedenen Informationsaufnahme-potentiale (Informationswilligkeit und -fähigkeit) der Verbraucher. Aus der Kombination der Ausprägungen dieser beiden Dimensionen ergeben sich verschiedene Wertansätze für die Verbraucherpolitik.

(53)

Das Leitbild eines Verbrauchers, der Verantwortung übernimmt, darf dabei nicht in paradoxer Weise zur Entlastung von Anbietern von den bewährten Wohlverhaltensanforderungen des Wettbewerbsrechts führen. Im Bereich des **Rechts des unlauteren Wettbewerbs** hat sich in vielen Jahrzehnten auf der Basis weniger Gesetzesnormen ein reichhaltiges Regelungsnetz entfaltet, das die beteiligten Wirtschaftskreise im Wesentlichen untereinander bei der ordentlichen Gerichtsbarkeit erwirkt haben. Es beruht auf der Feinfühligkeit der Anbieter im Wettbewerb untereinander, die sich insbesondere gegen **aggressive, reißerische und irreführende Werbung** richtet. Dabei war Maßstab vielfach eher der flüchtige Leser, der leichtgläubige oder naive Kunde, wobei jeweils eine hohe Einfühlungsfähigkeit der Wirtschaftsunternehmen in Bezug auf ihre Kunden zugrunde gelegt wurde. Die Entwicklung dieses Einfühlungsvermögens beruht auf einem langfristigen historischen Prozess.

Die mit dem auf europarechtlichen Anstößen beruhenden Leitbild des mündigen Verbrauchers operierende Deregulierungsoffensive hat auch im Bereich des Rechts des unlauteren

Wettbewerbs ihre Berechtigung, wo es um die Auflösung von Informations- und Kommunikationsblockaden geht. So wird die Informationsbasis für Verbraucherentscheidungen aufgrund europarechtlicher Vorgaben durch die Ermöglichung von Preisvergleichen gestärkt, eine Veränderung der Rechtslage, die die deutschen Anbieter lange Zeit erfolgreich verhindert hatten. Schon seit langem droht jedoch, nunmehr auch aufgrund der Verschärfung der Konkurrenz in einer wirtschaftlichen Stagnationsphase, eine Deregulierung, die einer – mit wirkungsverbesserten Methoden des Wahrnehmungsmanagements geführten – bisher unzulässigen Werbung Raum gibt. Es wäre verhängnisvoll, wenn unter Berufung auf die Verantwortung und Mündigkeit des Verbrauchers seine Fähigkeit zur Unterscheidung zwischen substantieller Aussage über Waren, Dienstleistungen und Preise und reklamehaften Übersteigerungen, die Grenze für sachfremde, suggestive, aggressive, sexualisierte und die Betrugsgrenze verschiebende Werbung immer weiter verschoben würde. Die Wirtschaftsunternehmen haben die bisherigen Rechtsgrundsätze zur Zulässigkeit von Werbung, Werbeveranstaltungen und Angebotsgestaltung bisher weitgehend in einer Art Selbstkontrolle gerichtlich erstritten, wobei die Fraktion der moderaten gegenüber der reißerischen Anbieter dominierte. Dem gemäß sollte eine Deregulierung des Rechts des unlauteren Wettbewerbs im Zeichen der Verantwortung des Verbrauchers nur dort erfolgen, wo sie die Informationsbasis und die Partizipationschancen des Verbrauchers erhöht.

## **4.2 Verbraucherpolitische Ziele**

(54)

Das im BMVEL verfolgte Ziel einer nachhaltigen Wohlfahrt der Verbraucher durch eine vorsorgende Verbraucherpolitik erfährt Konkretisierung im Wechselspiel mit folgenden Zielen:

### **1. Förderung einer nachhaltigen Entwicklung**

Die politische Legitimation dieses neuen, auch verbraucherpolitisch relevanten Zieles ergibt sich aus dezidierten politischen Stellungnahmen und ratifizierten multilateralen Verpflichtungen, die die Bundesrepublik eingegangen ist. Eine „**aktivierende**“ **Verbraucherpolitik** (Verbraucherausschuss) soll „die Entwicklung nachhaltiger Wirtschafts- und Lebensformen unterstützen“. Aus politischer Sicht sind nachhaltiger Konsum und Verbraucherpolitik eine Querschnittsaufgabe, die verschiedene Ressorts und Politikfelder betreffen (Wirtschaft, Forschung und Entwicklung, Bildung, Umwelt, Gesundheit und Soziales, Rechtsprechung, Haftung, Integrierte Produktpolitik etc.). Die Querschnittsaufgabe muss noch adäquat aufgegriffen und bearbeitet werden. Die Zuständigkeiten für Fragen, die die Verbraucher und verschiedene relevante Produktgruppen im Wesentlichen betreffen, sind auf mehrere Ministerien verteilt. Wichtige Aktivitäten im Bereich nachhaltiger Konsum, wie etwa BMBF-Forschungsprogramme, der Rat für Nachhaltige Entwicklung und sein Konzept des Nachhaltigen Warenkorb sowie diverse Marketing-Kampagnen wurden nicht als Querschnittsaufgabe gesehen und entsprechend abgestimmt behandelt. Auch wenn viele erfreuliche und richtige Einzelaktivitäten in Form staatlicher Initiativen, Lokale Agenda-Prozessen und Produktinitiativen der Anbieterseite zu verzeichnen sind, fehlt ein koordinierendes Forum und ein **Rahmenprogramm zum nachhaltigen Konsum**, wie es etwa auf EU-Ebene und sehr allgemein in Johannesburg im Herbst 2002 beschlossen wurde.

(55)

## 2. Wettbewerbs- und Konsumfreiheit

Die Erhaltung bzw. Förderung von **Wettbewerbsfreiheit** (d.h. dem Parallelprozess zwischen Anbietern) und **Konsumfreiheit** (d.h. der Wahlfreiheit, betreffend den Austauschprozess zwischen Produzenten und Verbrauchern sowie die Erhaltung systemarer Konsumalternativen) schafft die Voraussetzung für die Wahlfreiheit der Konsumenten. Konsumfreiheit wird als „innere und äußere“ Freiheit verstanden, d.h. als **Handlungsfreiheit** (d.h. Abwesenheit von Zwängen durch andere Wirtschaftssubjekte) und **Entschließungsfreiheit** (d.h. Abwesenheit von inneren Zwängen). Das Ziel Wettbewerbsfreiheit führt nicht zum Verbot jeglicher, sondern nur von **wettbewerbsbeschränkender Marktmacht**; kompetitive Marktmacht und temporäre Vorsprungsgewinne sind dagegen für innovative Unternehmen im Marktprozess unbindbar. Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik sind hoch interdependent und dienen der Sicherung der Freiheit auf der jeweiligen Marktseite. Insofern können sie als zwei Seiten der Medaille „Wohlförderung“ betrachtet werden. Wenn Wohlstand nicht auf den Güterwohlstand begrenzt ist, sondern auch eine hohe Qualität der natürlichen und sozialen Mitwelt sowie des Zeit- und Raumwohlstands umfassen soll, wird man auf eine rasche und genaue Analyse der Interaktionen und Interdependenzen dieser Wohlförderungsbereiche mit der Wettbewerbs- und Konsumfreiheit angewiesen sein.

(56)

## 3. Erhöhung der Markttransparenz

Konsumfreiheit braucht Transparenz. Vor allem auf Vertrauensgütermärkten und bei asymmetrischer Informationsverteilung muss diese – wie oben begründet – erhöht werden. Ziel ist, dass Konsumenten selbst fundierte Kaufentscheidungen treffen können. Angesichts des Überangebots an Information, der zunehmenden Zeitknappheit für die einzelne Konsumentenscheidung sowie der empirisch gezeigten „relativen Inkompetenz“ der Konsumenten muss diese Transparenz vorwiegend in Form von **verständlicher, qualitativ hochwertiger und nützlicher Schlüsselinformation** geschaffen werden, etwa in Form von glaubwürdigen Labels oder Warentestergebnissen auf Produktverpackungen, in Form von Grundpreisangaben oder auch von Zertifikaten und Lizenzen. Die Möglichkeiten des **Internet** als zusätzliches Medium der Verbraucherinformation, -beratung und -bildung sollten in Bezug auf Zielgruppen und besondere Möglichkeiten, aber auch Schwächen, systematisch untersucht und gezielt genutzt werden. Dabei ist im Auge zu behalten, dass der besonders leichte Zugriff auf Information aus dem Internet auch mit erheblichen Nachteilen verbunden sein kann, da häufig für den Verbraucher der Wahrheitsgehalt einer Information nicht verifizierbar ist.

(57)

Zusätzliche **Informationspflichten** für Anbieter, wie sie im Entwurf zum Verbraucherinformationsgesetz gefordert werden, können spezifischere Informationsbedarfe von *information seekers* decken (z.B. Inhaltsstoffe für Lebensmittelallergiker). Insgesamt muss die **Kennzeichnung** von Verbrauchsgütern nach Preis, Gewicht, Herkunftsland, Anbau- und Herstellungsverfahren, Handelsklasse und Zusatzstoffen weiterentwickelt werden. Der Schutz der eigenen Präferenzen und Interessen, aber auch die Möglichkeit, über den eigenen Warenkorb die nachhaltige, ressourcenschonende, biodiversitätserhaltende und Menschenrechte gewährleistende Herstellung der Waren zu fördern, müssen systematisch erweitert werden. Da die Umsetzung dieser umfassenden Aufgabe mit hohen Arbeits- und Zeitanforderungen verbunden ist, ist es wichtig, Prioritäten für besonders wirksame Präzedenzfälle zu setzen.

Dabei empfiehlt es sich, gerade in innovativen Bereichen keine neue Kennzeichnung einzuführen, die nicht von einer Infrastruktur zur Sicherung ihrer Einhaltung begleitet wird.

(58)

Den Forderungen nach mehr Markttransparenz wird zum einen das **Kostenargument** entgegengehalten (Wer soll die Kosten der Information tragen? Und wird sie schlussendlich nicht immer vom Verbraucher selbst zu finanzieren sein?). Zum anderen begegnet man dem **Wettbewerbsargument** (Wie soll der für das Bestehen im nationalen und internationalen Wettbewerb unabdingbare Schutz vertraulicher Geschäftsinformationen gewährleistet bleiben? Wie soll sich bei seiner Gefährdung noch Investition in Innovation bezahlt machen?). Das Kostenargument ist ökonomisch schnell entkräftet, denn aufgrund der Kuppelprodukteigenschaft von Produktinformation liegt der Effizienzvorteil beim Hersteller (vgl. unten 69). Das Wettbewerbsargument ist problematischer. Unbestreitbar sind temporäre Wissensmonopole und damit auch temporäre Intransparenz konstitutiv für Innovationen und Wettbewerbsprozesse. Dieser legitime Schutz vertraulicher Geschäftsinformation (*confidential business information*) findet jedoch dort seine Grenzen, wo er Konsumenten über gesundheits- oder nachhaltigkeitsrelevante Dimensionen eines Leistungsbündels im Unklaren lässt und ihn damit Risiken aussetzt oder wenn er systematisch und erkennbar dazu eingesetzt wird, opportunistisches Anbieterverhalten zu vertuschen.

(59)

#### 4. **Ausgleich struktureller Ungleichgewichte zwischen Produzenten und Konsumenten**

Konsumenten sind systemimmanent wirtschaftlich schwächer, haben eine schlechtere Informationslage und haben als unerfahrene „Einmal-Prozessierer“ ohne eigene Rechtsabteilung einen schlechteren Zugang zur Rechtssprechung als Produzenten. Um ihrer Rolle auf dem Markt und in der Zivilgesellschaft als „Konsumenten-Bürger“ gerecht werden zu können, muss ihre Stellung systematisch gestärkt werden. Auf individueller Ebene soll ihre **Konsumkompetenz** im Marktgeschehen (d.h. Entscheidungskompetenz, Medienkompetenz, Werbekompetenz) erhöht werden. Um ihre Interessen wahrzunehmen und um effektive Interessengruppen der Zivilgesellschaft vertreten zu können, bedarf es zusätzlich einer Stärkung von **unabhängigen Interessenvertretungen**, die Verbraucheransprüche bündeln und vertreten.

(60)

Nicht zuletzt sollten **ökonomische Anreize** im Hinblick auf verbrauchergerechtes Verhalten für Unternehmen geschaffen werden, die ex-post Strategien als Reaktion auf Qualitätsverschlechterungen überflüssig machen. Auch die **Gefährdungshaftung** kann ein effizientes Instrument sein. Das zugrunde liegende **Verursacherprinzip** hat zum einen eine Opferentschädigungskomponente. Es werden viele Risiken eingegangen, deren schädliche Folgen nicht unmittelbar auf die Verursacher selbst zurückschlagen, sondern andere treffen. Durch staatliche Implementierung des Verursacherprinzips in Haftungsregelungen haben die Opfer solcher eingegangener Risiken eine Chance auf Entschädigung, obwohl zeitliche und räumliche Ferne möglicher Wirkungen eine kausale Zuordnung erschwert. Die Entwicklung internationaler und intergenerationeller Haftungs- und Entschädigungsregelungen stecken erst in den Anfängen. Das Verursacherprinzip kann auch eine direkte Vorsorgewirkung haben, falls Gefährdungshaftung mit Versicherungspflicht kombiniert wird. Da dann den Risiken für die sie Eingehenden direkt ein spürbarer Preis zugeordnet werden kann (*risk pricing*), steigt der Anreiz zur Vermeidung kostspieliger, großer Schäden.

(61)

## 5. Vorsorgender Schutz der Konsumenten und Prävention

Verursacherprinzip und Vorsorgeprinzip gehen Hand in Hand. Vorsorge umfasst den **Schutz von Gesundheit und Sicherheit** sowie von **wirtschaftlichen Interessen**, d.h. insbesondere Schutz vor Täuschung und Übervorteilung. Dem wirtschaftlichen Verbraucherschutz wird politisch eine wachsende Bedeutung zugemessen. Die Schutzverpflichtung des Staates für seine Bürger ist eine Verpflichtung, die mit dem staatlichen Gewaltmonopol einhergeht. Sie ist die Basis von Prävention und Vorsorge. **Prävention** geschieht u.a. durch die Schaffung und Erhaltung gesundheitsfördernder Lebenswelten. **Vorsorge** bedeutet eine Aufforderung zu staatlichem Handeln, wenn Hinweise auf mögliche erhebliche Schäden vorliegen, aber noch keine gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse über deren genaue Art und Ausmaße. Dieser Schutzverpflichtung wird vor allem mit Hilfe von Rechtsetzung (rechtlicher Verbraucherschutz), Normung und Verhaltenskodizes entsprochen. Sie kann durch eine marktgerechte Kosten/Nutzen-Analyse ergänzt, aber nicht ersetzt werden. Häufig liegt das Problem eher in der Rechtsdurchsetzung von Rechtsansprüchen als in mangelnder Regulierung, weshalb Schritte zu einer Verbesserung des **Verbandsklagerechts** zu begrüßen sind. Bei allen Schutzverpflichtungen müssen die Konsumenten aber auch vor einer überzogenen Regulierung geschützt werden, die die Wettbewerbs- und Konsumfreiheit ungerechtfertigt behindert, Handlungsspielräume beschränkt und monopolartige Stellungen schafft. In einigen Bereichen – z.B. vergleichende Werbung, UWG Novelle 2000, Liberalisierung von Ladenschlusszeiten, Rabattgesetz – ist daher die bereits begonnene **Deregulierung** wohlfahrtserhöhend. Dies sind typischerweise alle Bereiche, in denen es nicht um Leib und Leben geht.

## 5. Instrumente

(62)

Der gewählte Instrumentenmix ist letztlich die wohlverwogene Antwort auf die Frage nach der geeigneten Art und dem geeigneten Ausmaß staatlichen Handelns im jeweiligen Handlungsfeld. Die wettbewerbliche Selbststeuerung ist grundsätzlich so wertvoll, dass sie nicht ohne Not beeinträchtigt werden sollte. Gemäß den Prinzipien der Marktsteuerung – d.h. Marktkonformität, Eigeninitiative, Hilfe zur Selbsthilfe, Subsidiarität – sollten die Instrumente stets in der Reihenfolge von niedriger zu höherer **Eingriffsintensität** eingesetzt werden. Erst wenn interventionsarme, marktkomplementäre Instrumente – dies sind insbesondere Instrumente zur Bildung, Beratung und Information der Verbraucher sowie Formen der freiwilligen Regulierung – nicht die gewünschte Wirkung haben, sollten sie durch interventionsstärkere marktkompensierende Instrumente flankiert werden. Letzteres ist bei Vertrauensgütermärkten nahezu unausweichlich.

(63)

**Marktlösungen** sind grundsätzlich effektiver bei der Erzeugung von Innovationen, versagen aber tendenziell bei der Sicherstellung einer jederzeit zuverlässigen Sicherheit von Leib und Leben. Je nach Grad des „Vertrauensguts“, das bereitgestellt wird, ist mehr oder weniger Verbraucherschutz notwendig. Marktlösungen nehmen – zu Recht – im Interesse der Effizienz der Produktion von Gütern und Dienstleistungen weltweit zu. Dadurch entstehen neue Regulierungsnotwendigkeiten. Insbesondere nutzen Staat und Gesellschaft für die Versorgung mit Infrastruktur und sozialer Sicherung zunehmend marktlichen Wettbewerb als Instrument, so z.B. die Bahn, die Energieversorgung, die Post und Telekommunikation sowie die Altersvorsorge (Stichwort „Riester-Rente“). Verbraucherschutz, der bislang von staatlichen Behör-

den quasi nebenbei erledigt wurde (z.B. durch die Post oder die gesetzliche Rentenversicherung), wird damit zur expliziten Aufgabe. Seine Qualität kann dadurch steigen, denn staatliche Einrichtungen sind nicht zwingend gute Verbraucherschützer (was z.B. durch die legendären Klagen über die „Kundenfreundlichkeit“ von Beamten zum Ausdruck kommt).

(64)

Kriterien für die Beurteilung der Eignung eines Instrumentes sind seine

- **Wirksamkeit:** d.h. die Zwecke müssen deutlich sein, Fortschritte müssen überwacht werden;
- **Konzeptkonformität:** d.h. seine ordnungspolitische Zulässigkeit;
- **ökonomische Effizienz:** Gegenüberstellung von Transaktionskosten für Verbraucherschutz und den potenziellen Schäden der Verbraucher; Verteilung der Kosten auf Staat, Anbieter und Verbraucher; Ziel ist die Minimierung der Summe aus Transaktions- und Produktionskosten;
- **politische Durchsetzbarkeit:** Beachtung der politischen Bedingungskonstellation und Kräftespiel der Interessengruppen (ggf. Ausweichen auf „second-best-Lösungen“);
- **Nebenwirkungen und nicht-intendierten Folgen:** d.h. auch Schäden und Kontraproduktivitäten müssen überwacht werden.

(65)

Die **Information der Verbraucher** sollte auf die Behebung **objektiver kollektiver Informationsdefizite** ausgerichtet sein. Auf objektive Risiken bei Leistungsbündeln sollte aktiv hingewiesen werden und nicht nur ex post in Form von Tipps zum Risikomanagement. Anbieterinformation allein kann dies nicht leisten, da sie nicht selbstschädigend auf versteckte Risiken hinweisen wird. Und auch die Medien mit ihrer Vorliebe für den jeweiligen „Skandal der Woche“ sind nur sehr bedingt als Träger von Verbraucherinformation geeignet. Da sie überwiegend als Werbeträger fungieren, kann es für sie leicht zu Loyalitätskonflikten kommen. Zur professionellen Erfüllung dieser Aufgabe wurde daher kürzlich das **Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)** geschaffen.

Instrumentell kann Verbraucherinformation durchaus auch mit den emotionsbetonten Methoden des Marketing vermittelt werden (z.B. Ecotainment- und Edutainment-Strategien), die eher Aufmerksamkeit erzeugen, dafür aber u.U. als weniger glaubwürdig wahrgenommen werden. Ergebnisse der Forschung zur Umweltkommunikation sind hier zu nutzen. Dies gilt auch für die **Verbraucherbildung und -erziehung**, die mit neuen handlungs- und erfahrungsorientierten Methoden gerade in Vorschul- und Grundschulalter erstaunliche Erfolge verzeichnet. Im Bildungssektor ist daher eine enge Zusammenarbeit des BMVEL mit den zuständigen Ministerien der Länder anzustreben.

(66)

Bei allen Informationsbemühungen darf nicht von unrealistischen Vorstellungen der Informationswilligkeit und -fähigkeit der Konsumenten ausgegangen werden, sondern die verbreitete Lernresistenz berücksichtigt werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Informationsinhalte heute noch umfangreicher geworden sind, wenn gläserne Wertschöpfungsketten und ein sozial-ökologisch transparentes Anbieterverhalten erreicht werden soll. Ohne verbraucherinteres-

sengeleitete **Bewertung, Gewichtung** und **Auswahl** von Informationen sowie die Sicherstellung ihrer **Vergleichbarkeit**, kann das Interesse der Konsumenten leicht „tot-informiert“ werden.

(67)

Mögliche Ansatzpunkte zur Verbesserung der Informationslage sind auf Anbieterseite:

- Sozial-ökologisch erweiterte **Informationsoffenheit** (*Disclosure*) von Unternehmen durch gesetzliche Regelung (Verbraucherinformationsgesetz), aber auch durch freiwillige Maßnahmen, die durch die Politik initiiert und durch entsprechende Marktsteuerungsinstrumente (z.B. Steuern, Beschaffungswesen) unterstützt werden können. Dabei kommt es nicht nur auf die Inhalte, sondern v.a. auf die konsumentengerechte Form der Informationsvermittlung an (Nützlichkeit und Nutzbarkeit);
- weitere Reduzierung des **Label-„Wildwuchses“**, der eher Konsumentenverwirrung als Entlastung und Orientierung schafft. Im Bereich Ökolebensmittel wurde dies durch eine klare nationale Kennzeichnung, dem vom BMVEL initiierten Bio-Siegel, erreicht; zusätzlich Vermeidung der Entwicklung von „Gegen-Labels“ oder „Trittbrettfahrer-Labels“ sowie Unterstützung von QS-Systemen.

(68)

Mögliche Ansatzpunkte auf Seite der Verbraucher bzw. ihrer Organisationen sind:

- Die Verbreitung sozial-ökologischer Informationen im Sinne einer **Popularisierung** des nachhaltigen Konsums und eines Marketing für Verbraucherinformationen. Dabei können latent durchaus vorhandene Informationsbedürfnisse der Konsumenten aktiviert werden. Wer nicht weiß, was er wissen kann und wie leicht und schnell er wissen kann, hat auch keine Bedürfnisse zu wissen. Informationen müssen emotional positiv aufgeladen werden in dem Sinne, dass Wissen zu einem „besseren“ Lebensstil befähigt. Hier können Verbraucherorganisationen ihre kommunikationspolitische Kompetenz durchaus noch ausbauen;
- Ausweitung der Informationen zum **sozial-ökologischen Unternehmensverhalten** (*ethical banking, ethical investment*), z.B. durch die Stiftung Warentest;
- eine stärkere Trennung zwischen Verbraucherinformationen, die als Dienstleistung **privatwirtschaftlich vermarktet** werden können und solchen, die unter Aspekten sozial-ökologischer Verantwortung zwar wichtig sind, deren momentane Kosten aber noch die Zahlungsbereitschaft bei den Konsumenten übersteigen. Auf letztere ist die staatliche Förderung zu konzentrieren, nicht zuletzt durch die Förderung privater Initiativen und Institute. In diesem Zusammenhang wäre dann eine Ergänzung oder **Neuorganisation des Testwesens**, seiner Subventionierung und Zwecksetzung erforderlich.

(69)

Eine wichtige Frage ist, wer – Anbieter, Nachfrager, Intermediäre oder Staat – die **Kosten der Information** tragen soll. Aufgrund der Kuppelprodukt-Eigenschaft von produktspezifischen Informationen ist in der Regel der Hersteller der kostengünstigste Informationsanbieter. Unter Effizienzgesichtspunkten sollten Kennzeichnungsverpflichtungen von dieser Seite aus erfüllt

werden. Jede Kennzeichnung sollte allerdings einer unabhängigen Kontrolle unterliegen. Bei Informationen ist die Zuverlässigkeit und Glaubwürdigkeit wichtiger als in vielen anderen Produktbereichen. Da Informationsasymmetrien nicht nur zwischen Angebot und Nachfrage, sondern auch zwischen Angebot und Staat bestehen, wird diskutiert, ob Informationsverordnungen oder aber Anreize zur Offenlegung von Information (z.B. Gefährdungshaftung mit hohen Entschädigungszahlungen, die die Beweispflicht voll dem Anbieter anlastet) das effizientere Instrument darstellen. In der internationalen Diskussion ist dies ein heißes Thema. In den USA, deren wirksamstes Umwelt- und Gesundheitsschutzinstrument die durch ein Anwaltsheer erfolgreich implementierte Haftung der Hersteller ist, gibt es allerdings viele Akteure, die eine Abkehr von der Gefährdungshaftung betreiben, auf jeden Fall aber keine neuen internationalen Regelungen unterzeichnen wollen.

(70)

Die **Lenkung der Verbraucher** durch das Schaffen einer geeigneten Infrastruktur, die steuerliche oder preisliche Vor- und Nachteile schafft (z.B. Ökosteuer) kann die „weichen“ Informations- und Bildungsmaßnahmen flankieren, erwünschtes Handeln belohnen, motivieren und verstärken. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen, um die intendierten Lenkungseffekte tatsächlich zu realisieren. Beispielsweise sollten jene Elemente des Steuer- und Subventionssystems entfernt werden, die dem Gerechtigkeitssinn der Konsumenten widersprechen (z.B. steuerliche Ungleichbehandlung von sportlicher und sozialer ehrenamtlicher Tätigkeit). Denn es scheint eine Kombination aus *low cost* und *high justice* Situation zu sein, die Verbraucher dazu bewegt, nachhaltige Konsumoptionen zu wählen.

(71)

Die Unterstützung der **Vertretung der Verbraucher durch Organisationen** bleibt aufgrund der mehrfach zitierten strukturellen Selbstorganisationsprobleme von Verbraucherinteressen ein wichtiges Element der Verbraucherpolitik. Ein besonderes Augenmerk muss auf die ständig prekäre Finanzlage der **Verbraucherzentralen** sowie deren ungleiche Ausstattung in den Bundesländern gerichtet werden. Der Beirat betont die immense Bedeutung der lokalen Verbraucherarbeit nicht nur für den einzelnen Verbraucher, der von Beratungen profitiert, sondern ebenso für Gesellschaft und Markt. Ein tragfähiges Finanzierungskonzept muss in naher Zukunft entwickelt werden. In der Praxis hat sich die Arbeitsverteilung zwischen den **Umwelt- und Verbraucherorganisationen** eher verwischt. Seit den 1980er Jahren übernehmen die finanzkräftigeren Umweltorganisationen (wie BUND, NABU, Greenpeace) zunehmend klassische verbraucherpolitische Aufgaben. Auf europäischer Ebene sollen gemäß der verbraucherpolitischen Strategie der EU Verbraucherorganisationen mehr Gewicht und Kompetenz bekommen (u.a. durch Mitarbeiterfortbildungen) mit dem Ziel, deren Professionalität und Professionalisierung in der Wahrnehmung von Verbraucherbelangen zu verbessern.

(72)

Der **rechtliche Verbraucherschutz** (d.h. Zwang in Form von Geboten und Verboten, Normung und Qualitätsuntergrenzen) wurde in den letzten Jahrzehnten stark ausgedehnt. Einige Bereiche sind dadurch überreguliert. Dort kann sinnvollerweise auf das nötige Maß „zurückgefahren“ werden. Allgemein werden diese Beispiele dazu genutzt, die Vorzüge **freiwilliger Selbstverpflichtungen** und Vereinbarungen der Wirtschaft (z.B. freiwillige Beschwerde- und Schlichtungsstellen wie dem „Ombudsmann“ für Banken und Versicherungen) sowie **branchenbezogene Verhaltensregeln** (*codes of conduct*) zu betonen. Bei Anerkennung von Kosten- und Flexibilitätsvorteilen dieser Instrumente gegenüber ordnungspolitischen Rege-



lungen muss die Wirksamkeit solcher – selten wirklich „freiwilligen“, sondern durch heran-nahende Regulierungsvorhaben ausgelöste – Selbstverpflichtungen kritisch gesehen werden (vgl. etwa die Studie des Verbraucherzentrale Bundesverbands zur freiwilligen Auskunftspflicht von Unternehmen ).

(73)

Die **Diskurs- und Kommunikationsmodelle**, die den Verbraucher vielfältig und frühzeitig in Produktionsentscheidungen mit einbeziehen, haben heute wieder Konjunktur. Der wichtigste Grund hierfür liegt wohl in den drastisch gesunkenen Transaktionskosten für Verbraucher-kommunikation und -organisation durch die Nutzung neuer Medien. Internet-Communities, Internet-Konsumentenplattformen und internetbasierte Nutzer-Dialoge erleichtern die Partizipation von Konsumenten, beispielweise in Form von Prototyping-Strategien (Konsumenten wirken an der Entwicklung von Konsumgütern mit), „built-to-order“ und „mass customization“ Produktionsmethoden.

### **III. Schlussfolgerungen und Handlungsoptionen**

(74)

Bisher war staatliche Verbraucherpolitik weniger das Resultat eines strategischen Gesamtkonzeptes, sondern überwiegend geprägt von kurzfristigen Reaktionen auf aktuell auftretende Probleme. Sie war vom politischen Kompromiss und einengenden Rahmenbedingungen – in erster Linie finanzieller – Art geprägt. Die aktuell sich entwickelnde Konzeption zur Wettbewerbs- und Konsumfreiheit, die den Abbau von Überregulierung anstrebt, hat hohe gesellschaftliche Relevanz, wie die Beispiele Liberalisierung von Ladenschluss- und Rabattgesetz, die Privatisierung von Bahn, Post, Telekommunikation und Versorgungsbetrieben zeigen. Dieses Konzept „mehr Markt, weniger Staat“ trifft jedoch auf den erklärten politischen Willen zur Nachhaltigkeitsstrategie, die die Setzung staatlicher Rahmenbedingungen erfordert. Die Politik muss hier Akzente setzen, klar umrissene Bereiche definieren und im gesellschaftlichen Diskurs begründen, damit Deregulierung und Regulierung einander komplementäre, sich sinnvoll ergänzende Maßnahmen darstellen, die sich jeweils am langfristigen, Generationen übergreifenden Gemeinwohl, dem Wohl der einzelnen Bürger und an den Interessen der Verbraucher messen lassen müssen.

(75)

Produktive Verbraucherpolitik

- ist am **Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung** ausgerichtet und hat dabei Interessen des Verbraucherschutzes und der Ökologie ebenso im Blick wie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Belange;
- entwickelt kompetente Infrastrukturen für **pro-aktive Krisenvermeidung und -bewältigung** anstelle einer ex-post Defensive; sie setzt auf gesellschaftlich anerkannte, hoch kompetente Fachleute in Exzellenzzentren (*Task force*);
- entwickelt ein strategisches Konzept ihrer Rolle innerhalb der verschiedenen Bereiche der **europäischen Verbraucherpolitik** und setzt Prioritäten für Bereiche, in welchen sie die Vorreiterrolle übernehmen will. In diesen Bereichen baut sie auf und pflegt nationale (evtl. europäische) **Netzwerke exzellenter Berater** um Initiativen mit größtmöglicher Durchschlagskraft auf der europäischen Ebene voranzubringen. (Solche Entwicklungen, sind z.B. im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auch

in England, Frankreich und den Niederlanden zu beobachten);

- positioniert sich auf dieser Basis international und multilateral verstärkt durch **Kompetenzausbau** und Übernahme der **Federführung bei multilateralen Verhandlungen**, die die Verbraucher- und Ernährungspolitik prägen;
- entwickelt eine Gesamtstrategie der **Bund-Länder-Koordinierung** zum Ausgleich föderal unterschiedlicher Niveaus der Verbraucherarbeit, zur Auflösung der Zersplitterung der Überwachungsorgane auf Bundes-Landes-Bezirks-Kommunalebene, zur Entwicklung kurzer Kommunikations- und Entscheidungswege und zu der hier erforderlichen Verteilung der Finanzlasten;
- versteht sich auch als **Wirtschafts- und Innovationsförderung** und setzt im globalen Wettbewerb auf die Stärke der deutschen Wirtschaft bei Produkten und Leistungen hoher Qualität, Lebensdauer und Sicherheit;
- setzt auf Strategien der Kommunikation, Partizipation und Kooperation zwischen und mit den Marktpartnern, fördert die Rolle von **Verbraucherorganisationen** im Bereich Mediation und Verbraucherbildung und stärkt die **zivilgesellschaftliche Kraft** der Verbraucher als verantwortlich handelnde Nachfragende am Markt;
- nutzt in Zukunft verstärkt den **gesellschaftlichen Diskurs**, um Optionen und Alternativen für verbraucherpolitische Strategien zu entwickeln;
- begreift **Nichtregierungsorganisationen** als wichtige Impulsgeber, Kompetenzträger und Korrektive, billigt ihnen Mitspracherechte in nationalen und internationalen Gremien zu und überträgt ihnen Teile des Monitoring;
- baut **Überregulierung** ab und steht für eine bessere Rechtsdurchsetzung;
- definiert **Informationspflichten** und sichert die Lieferung zuverlässiger, unabhängig kontrollierter Informationen, auch aus dem Internet;
- trägt durch **differenzierte Maßnahmen** der **Heterogenität der Verbraucher** und ihrer verbraucherpolitischen Schutzbedürftigkeit Rechnung;
- konzentriert sich auf absehbare **Problembereiche**, wie Güter mit hohem Anteil an Erfahrungseigenschaften (z.B. Finanzdienstleister, Altersvorsorge), Märkte in frühen Phasen (unerkannte Risiken) und in späten Phasen (Marktkartelle) sowie auf besonders relevante **Zielgruppen**.