

Zusammenfassende Thesen

Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW

DOI 10.15501/978-3-86336-916-3_12

Dieser Beitrag erscheint unter der Creative-Commons-Lizenz: Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland | CC BY-SA 3.0 DE
Kurzform | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>
Lizenztext | <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

1 Strukturen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik im Wandel

These 1.1 Vorläufer heutiger Verbraucherorganisationen finden sich bereits Anfang des 20. Jahrhunderts.

Ursprünge heutiger Organisationsstrukturen von Verbraucherverbänden finden sich bereits vor dem Ersten Weltkrieg in Form der New Yorker, Österreichischen und Pariser Konsumentenligen, der Schweizer Käuferliga und dem Deutschen Käuferbund. Diese Organisationen setzten sich etwa für eine Ausbildung und Erziehung von Verbraucherinnen und Verbrauchern ein. Sie hatten tendenziell die Funktion einer „Reparaturinstanz“ für die Folgen der Hochindustrie.

Mit dem Ziel, „Produzentenkartellen“ ein starkes „Konsumentenkartell“ gegenüberzustellen, erfuhr der Verbraucherschutz in der Weimarer Republik dann eine Aufwertung infolge der Erfahrung von Krieg und Inflation und der im Krieg erfolgten institutionellen Verankerung der Verbraucherinteressen durch die Gründung des Kriegsausschusses für Konsumenteninteressen, auch wenn dessen Erfolge gering blieben. Mit den Konsumgenossenschaften existierte seit dem Kaiserreich ein weiterer Ursprung moderner Strukturen, die in der Weimarer Republik einen enormen Aufschwung nahmen. Wenngleich sich die Ziele von damaligen und heutigen Verbraucherorganisationen unterscheiden, sind diese Zusammenschlüsse Indizien für ein frühes kollektives Konsumentenbewusstsein.

These 1.2 Bis heute existierende Herausforderungen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik reichen zurück bis ins Kaiserreich.

Historische Wurzeln hat die föderale Organisation des Verbraucherschutzes und die damit einhergehende Aufteilung der Zuständigkeiten auf Bund beziehungsweise Reich und Länder. Diese führte bereits im Kaiserreich sowohl zu einem kooperativen Föderalismus als auch zu einer konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Geschichte zeigt überdies Gefahren mit aktueller Relevanz auf. Hierzu zählen beispielsweise die thematische Zerfaserung eines Querschnittfeldes,

wie sie durch immer neue Aufgaben- und Themenbereiche zum Problem für den Kriegsausschuss für Konsumenteninteressen wurde. Der historische Blick auf die Zwischenkriegszeit zeigt auch die Gefahren von kleinteiligen Verordnungen auf, deren Einhaltung nicht oder nur unzureichend kontrolliert wurde. Dies führt letztlich zu einer ineffektiven Rechtsdurchsetzung, die es auch in der heutigen Verbraucherpolitik zu vermeiden gilt.

2 Rollen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Geschichte und Gegenwart

These 2.1 Die erste Wandlung der Vorstellungen über die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher vollzieht sich vom Fremdling zum Wirtschaftsfaktor.

Das Verständnis der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Markt unterliegt einem stetigen Wandel. So wurden Verbraucherinnen und Verbraucher im Kaiserreich noch als „Fremdlinge“ im Markt angesehen, bevor ihre Interessen ab 1914 und insbesondere nach 1918 eine verstärkte Anerkennung des Staates fanden. Aber auch danach waren die Widerstände der Produzenten noch groß. Zum Beispiel betrachteten in der Weimarer Republik Agrarlobbyisten eine gesonderte Instanz zur Verfolgung von Verbraucherinteressen noch als widersinnig. Dieses Rollenverständnis wandelte sich jedoch. In der jungen Bundesrepublik wurden Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend als ein Wirtschaftsfaktor betrachtet. Sie sollten einen Beitrag zum Wachstum und zur Unterstützung von Wettbewerb leisten. Aus dieser Konzeption der Verbraucherrolle resultiert auch das Credo, Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik sei die beste Verbraucherpolitik.

These 2.2 Die zweite Wandlung des Rollenverständnisses vollzieht sich vom Wirtschaftsfaktor zum mündigen Verbraucher.

Das Bild vom Verbraucher als reinem Wirtschaftsfaktor wurde durch die Hinzunahme der Dimension der „Mündigkeit“ und der Anerkennung von Informationsasymmetrien weiterentwickelt. So sollten Verbraucherinnen und Verbraucher auf der Grundlage von Informationen dazu befähigt werden,

selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu konsumieren. Damit unterscheidet sich das in Deutschland entwickelte Rollenverständnis beispielsweise von der Konzeption der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Schweden und Frankreich, wo stärkere Schutzregelungen und Eingriffe in den Markt üblich sind.

These 2.3 Sozial-ökologische Aspekte ergänzen das moderne Verbraucherbild, reichen aber zurück bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts.

Schließlich ergänzen sozial-ökologische Aspekte das heutige Rollenverständnis von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Zum einen kennzeichnen diese Aspekte das Verständnis der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern, zum anderen laufen sie auch während der Konsumententscheidungen permanent übergeordnet mit. Trotz aller Aktualität dieser Aspekte reichen sie bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Vor allem soziale Aspekte finden sich in früheren Konzeptionen des Verbrauchers als moralischem Bürger wieder. Die „shop early“ Kampagnen der New Yorker Käuferliga (um 1912) riefen beispielsweise Verbraucherinnen und Verbraucher dazu auf, Weihnachtseinkäufe frühzeitig zu tätigen, um das Verkaufspersonal vor Weihnachten zu entlasten.

3 Treiber von Entwicklungen in Verbraucherschutz und Verbraucherpolitik in Geschichte und Gegenwart

These 3.1 Die Marktmacht von Verbraucherinnen und Verbrauchern sollte differenziert betrachtet werden.

Verbraucherinnen und Verbrauchern wird einerseits immer wieder eine große Marktmacht unterstellt, andererseits gestaltet sich deren Ausübung in der Praxis oft schwierig. Am Beispiel von Konsumboykotten kann gezeigt werden, dass Verbrauchermacht keineswegs ‚stabil‘ bleibt, sondern sich mit ihren rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Prämissen im Zeitverlauf wandelt. So stellten vom Kaiserreich bis heute mitunter nicht ideologische Hemmnisse, sondern eine schwierige Mobilisierung und organisatorische Fragen kritische Hürden dar. Die Gruppe der Verbraucherinnen und

Verbraucher ist deutlich heterogener als es die Bezeichnung „die Verbraucher“ impliziert. Schließlich ist Einflussnahme auf Grund der Marktmacht von Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht per se positiv zu bewerten, weil die Anliegen, die verfolgt werden, auch undemokratisch, ausgrenzend oder reaktionär sein können.

These 3.2 Geschichte und Gegenwart liefern einige Beispiele für die Vorreiterrolle von Frauen im Verbraucherschutz.

Frauen haben in der Entwicklung des Verbraucherschutzes historisch oft eine Vorreiterrolle eingenommen. Die besondere Rolle von Frauen im Verbraucherschutz zeigt sich zum Beispiel in der Gründung der Konsumenten- und Käuferligen, die maßgeblich von Frauen betrieben wurden. Des Weiteren waren es Hausfrauenorganisationen, die während des Zweiten Weltkrieges im Bereich Lebensmittelsicherheit Druck auf die Politik ausübten, um das als krebserregend geltende Buttergelb zu verbannen. Maßgeblich trieben Politikerinnen aller Parteien im Bundestag (die „Einheitsfront der weiblichen Abgeordneten“) im Jahr 1956 die Neufassung des Lebensmittelgesetzes voran. Schließlich zeigt der Blick nach Japan, dass in einigen Ländern auch heute Verbraucherschutz eine Frauendomäne ist und Verbraucherthemen oft von Frauenverbänden und -organisationen behandelt werden.

These 3.3 Skandale und Krisen beschleunigen Paradigmenwechsel in der Verbraucherpolitik.

Entwicklungen in Verbraucherpolitik und -recht folgen häufig einem kontinuierlichen Pfad. Skandale und Krisen wie beispielsweise der Contergan-Skandal, die BSE- und die Finanzkrise oder jüngst der VW-Abgasskandal können zu einer Beschleunigung der Abweichung von diesem Pfad bis hin zu einem Paradigmenwechsel führen. Verschiedene mögliche Ursachen kommen hierfür infrage: Einerseits stärken Skandale und Krisen Akteure, die bereits vor der Krise einen anderen Kurs forderten. Andererseits kann eine breite Basis von Betroffenen (zum Beispiel alle EU-Bürgerinnen und Bürger), kombiniert mit einer lang anhaltenden medialen Präsenz einer Thematik, die Auswirkungen auf Veränderungen stärken. Die hohe Relevanz und den Folgenreichtum von

Skandalen im Bereich des Verbraucherschutzes zeigen auch historische Beispiele wie die Hamburger „Sülzeunruhen“ von 1919, die als früher „Gammelfleischskandal“ eines der Kernthemen von Verbraucherschutz, die Lebensmittelsicherheit, betrafen.

4 Verbraucherwissen und Verbraucherinformation im Wandel

These 4.1 Wissen stellt im Laufe der Geschichte eine zentrale und wachsende Anforderung an Verbraucherinnen und Verbraucher dar.

Die schwache politische und juristische Vertretung von Verbraucherinteressen und die Notwendigkeit, in begrenzter Zeit Entscheidungen aus einem potentiell unüberschaubaren Auswahlbereich zu treffen, führt zur Notwendigkeit von Informationen und Wissen. Da Verbraucherinnen und Verbraucher nicht über eine „encyklopädische Warenkenntnis“ (Marx) verfügen, wurden bereits früh organisiert Informationen zur Verfügung gestellt (zum Beispiel in Form von Warenkunden oder durch die Stiftung Warentest). Zusätzlich dienen spezielle Läden (etwa für Produkte aus sklavenfreiem Handel – sozusagen historische Vorgänger der heutigen Weltläden), Siegel und Marken der Komplexitätsreduktion. Gleichzeitig führt das schnelle Wachstum echter und vermeintlicher Wissensquellen (zum Beispiel Bewertungsportale im Internet, Empfehlungen, Siegel) zu einer weiteren Komplexitätsexpansion, was wiederum Verbraucherwissen als Kernkompetenz erforderlich macht. Dabei handelt es sich allerdings nicht mehr nur um das Wissen-wo (eine Information gefunden werden kann), sondern auch um das Wissen-wie (eine gefundene Information zu bewerten ist).

These 4.2 Neben Faktenwissen beeinflusst die Art des Diskurses und wer ihn führt Verbraucherinnen und Verbraucher.

Nicht immer ist nur der tatsächliche Inhalt einer Information für Verbraucherinnen und Verbraucher entscheidend. Vielmehr beweist die Geschichte, dass auch die Darstellung und Rezeption von Informationen einen Einfluss hat. Am Beispiel von industriell-verarbeiteten Lebensmitteln, Zusatzstoffen und

speziellen Ernährungsformen wie der Rohkost zeigt sich, wie bereits vor dem Zweiten Weltkrieg unterschiedliche Lager innerhalb eines Expertensystems (zum Beispiel Naturwissenschaften) Risikodiskurse führten und Informationen bereitstellten. Deren propagandistische Färbung (etwa die Übersetzung des Werkes „The science of eating“ mit „Kultursiechtum und Säuretod“ von Alfred W. McCann, 1927) und mediale Reproduktion wirken sich schließlich auf die Endverbraucherinnen und Endverbraucher aus. Als Beispiel für einen Risikodiskurs der Zwischenkriegszeit dient die Debatte zur Bestrahlung von Milch als Mittel zur Rachitisbekämpfung. Mit anderen inhaltlichen Schwerpunkten aber vom Prozess vergleichbar können heutige Debatten somit als Wiedergänger bereits geführter Diskussionen angesehen werden.

5 Schlussfolgerungen und Relevanz für die heutige Verbraucherpolitik

These 5.1 Um als Politikfeld relevant zu sein und zu bleiben, muss die Verbraucherpolitik ihr gesellschaftliches, politisches und wirtschaftliches Selbstverständnis kontinuierlich hinterfragen und ggf. neue Rollenverständnisse entwickeln.

Der historische Rückblick zeigt, dass die Vorstellungen über die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher im Markt einem kontinuierlichen Wandel unterliegen. Ein solcher Wandel ist notwendig, da sich die gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und normativen Rahmenbedingungen verändern. Nur ein Politikfeld, das diese Veränderungen aufgreift, bleibt gesellschaftlich relevant. Hierfür ist es notwendig, die strukturellen Veränderungsprozesse zu analysieren und das zeitlich jeweils dominierende Rollenverständnis von Verbrauchern und der Verbraucherpolitik stetig zu hinterfragen. Eine solche Hinterfragung erleben wir derzeit etwa in der Debatte über das Rollenbild des „mündigen Verbrauchers“, der Diskussion über die sogenannte Prosumentenrolle der Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen der Sharing Economy oder auch bei der Frage, welche ethische Verantwortung Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich eines nachhaltigen Konsums spielen. – Um das „Rad nicht neu zu erfinden“, sollten historische Veränderungen im Rollenverständnis und die Erfahrungen hiermit bei dieser Hinterfragung mitberücksichtigt werden.

These 5.2 Skandale und Krisen fördern Paradigmenwechsel. Allerdings sollten diese nicht der einzige oder überwiegende Treiber von Veränderungen sein.

Historisch betrachtet haben gerade Skandale und Krisen Veränderungen bis hin zu Paradigmenwechseln in der Verbraucherpolitik befördert. Diese Entwicklung findet sich auch in anderen Politikfeldern. Allerdings sollte sich ein Politikfeld nicht primär von Skandalen und Krisen leiten lassen. Stattdessen gilt es, durch fundierte Marktbeobachtungen und -analysen strukturelle Hürden und Hindernisse in Märkten zu identifizieren und diese Probleme systematisch abzustellen. Hierfür ist eine empirisch basierte, angewandte und interdisziplinäre Verbraucherforschung sowie eine enge Zusammenarbeit mit behördlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen notwendig, die im Bereich der Verbraucherberatung und -rechtsdurchsetzung tätig sind.

These 5.3 Innovationen in der Verbraucherpolitik wurden insbesondere durch Aktivitäten ausgewählter Gruppen von Verbraucherinnen und Verbrauchern ausgelöst. Diese Innovationsimpulse sollten verbraucherpolitisch auch weiterhin aktiv genutzt werden.

Gerade Frauen haben historisch als eine Gruppe von Verbrauchern eine Vorreiterrolle eingenommen und für Innovationen in der Verbraucherpolitik gesorgt. Die Frage ist demnach, ob bestimmte Gruppen von Verbraucherinnen und Verbrauchern auch heute ähnliche Innovationstreiber sind oder sein könnten. Hierzu zählen etwa die Digital Natives oder auch Personen mit Migrationshintergrund. Die Verbraucherpolitik sollte sich kritisch fragen, ob das Innovationspotential dieser Gruppen heute bereits ausreichend genutzt und deren Anliegen und Anregungen aufgegriffen werden. Hierfür sollte die Verbraucherpolitik diese Gruppen stärker als bislang zu Wort kommen lassen.