

## Verbraucherpolitik – nur Reparaturbetrieb oder Motor für gesellschaftspolitischen Fortschritt?

Karl Kollmann<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Seit 40 Jahren ist die Verbraucherpolitik etabliert und auch erfolgreich. Sie blieb dabei dem Leitbild der schutzbedürftigen Verbraucher\_innen treu, mit einer Ausnahme: Bei Umweltfragen sollten Konsument\_innen verantwortungsvoll handeln und damit das Angebot steuern. Hatten Problemlösungen in den 1970er Jahren noch gesellschaftspolitischen Veränderungsanspruch, so ist dieser mittlerweile verloren gegangen. Sinnvoll wäre es, aus dieser Pragmatismusfalle wieder herauszukommen.

### Verbraucherpolitik heute

Seit den Anfängen der Verbraucherpolitik in den 1970er Jahren hat sich viel verändert, Konsumgüter- und Dienstleistungsangebote vervielfachten sich. Ehemals staatlich organisierte Bereiche wie Energie, Telekommunikation oder Altersvorsorge sind heute ganz oder teilweise liberalisiert und den Marktprozessen unterworfen. Die Verbraucherpolitik war gefordert, diesen Veränderungen zu folgen und sie hat sich mit dem breiteren Konsumgüter- und Dienstleistungsangebot weiterentwickelt. Erkannt wurde, dass mit dem vervielfachten Angebot die Schutzbedürftigkeit der Verbraucher\_innen größer geworden ist: Gefahren lauern nahezu überall – Schadstoffe in Lebensmitteln und Kinderspielzeug, problematische Arzneimittel, Übervorteilungen bei Telekom-, Energielieferverträgen, Finanzanlagen und Mietverträgen, Gefährdungen durch neue Technologien und staatliche wie kommerzielle Datensammlung und Überwachung. Und da sind nur einige Dinge herausgegriffen, die sich verändert haben.

Dabei hatte die Verbraucherpolitik immer nur eingeschränkte finanzielle und personelle Möglichkeiten, um mit der Marktentwicklung Schritt zu halten. Sie blieb auf staatliche Unterstützung angewiesen, eine verursacherorientierte Finanzierung, etwa als Abgabe auf Werbung, wurde gelegentlich andiskutiert, aber nie umgesetzt.

Die Ressourcenknappheit der Verbraucherverbände bewirkte, dass ihre Veränderungsansprüche, was Wirtschaft und Gesellschaft anbelangt, begrenzt blieben. Manchmal scheint es daher, als lebte Verbraucherpolitik noch in einer Welt von gestern.<sup>2</sup>

## Neuer Konsum

Nicht nur Güterangebot und Alltagstechnik haben sich vervielfacht, es hat sich in den letzten Jahrzehnten in der Konsumgesellschaft auch eine tiefgreifende Veränderung des Verständnisses von „Konsum“ ergeben. Konsumgüter sind nicht mehr nur Bedarfsdeckungsmittel im klassischen Sinn – ein Stück Brot oder eine Mahlzeit gegen den gerade verspürten Hunger: Nein, sie sind Lebens-Mittel im weiten Sinn, nämlich auch Identitäts-, Ausdrucks- und Kommunikationsmittel geworden.

Mit Konsum lassen sich empfundene Lebensweltdefizite kompensieren (ein neues Kleidungsstück entschädigt für Konflikte am Arbeitsplatz), mit geeigneten Konsumgütern lässt sich soziale Anerkennung verschaffen oder Status demonstrieren. Konsumgüter sind Vehikel für persönliches „Change-Management“, als neues teures Hobby, oder persönliches Statement, veganes Bio-Essen etwa. Sie markieren Gruppen-Feeling oder sind Ausdruck eines Milieus, zu dem man gehören will. Sie können in greller Sprache daherkommen, etwa als aufgemotzter 3er BMW, oder mit subtilem Understatement die eigene (gewählte) Rolle anmerken, etwa durch eine sündteure mechanische Armbanduhr am Handgelenk.

Konsumgüter wurden in einer sich rasch verändernden Alltagswelt, die traditionelle Ordnungsrahmen verloren hat, zu geschätzten neuen Orientierungsmustern. Denn natürlich schließen wir von Kleidung, Schmuck oder Lebensstil auf den Menschen, und liegen dabei meist nicht falsch; selbst wenn wir uns heute, neuer Political Correctness wegen, wechselweise gern versichern, so etwas nicht zu tun. Lebensstile, sichtbar ausgedrückt durch Konsumgüter, sind ein probates Mittel, um soziale Aufmerksamkeit und Anerkennung zu gewinnen. Dieses Bedürfnis nach Teilhabe und dennoch Unterscheidung ist zwar anthropologisch universal, die Waren schaffen aber ein neues, künstliches und stets größer werdendes Bewegungsfeld dafür.

## Altes Verbraucherbild

Diese Konsummuster werden von der Verbraucherpolitik (und der Verbraucherforschung) noch kaum aufgegriffen. Zwar ist mittlerweile eine Differenzierung von Verbrauchertypen („verantwortungsvoller, vertrauender und verletzlicher Verbraucher“) gängig, jedoch bleibt das Leitbild der schutzbedürftigen Konsument\_innen vorherrschend. Interessant ist, dass bei den später hinzugekommenen ökologischen Fragestellungen dieses Verbraucherbild verlassen und gestaltende, souveräne Konsument\_innen unterstellt wurden: Verbraucher\_innen sollten im Bewusstsein ihrer Nachfragemacht durch ökologisch tragfähige Kaufentscheidungen einen Beitrag zur Umweltentlastung und zur Verbesserung des Angebots leisten.

Schutzbedürftig (verletzlich) einerseits, gestaltend (verantwortungsvoll) andererseits? Diese Janusköpfigkeit des Verbraucherbilds hat ihre Ursache darin, dass Ökologie in der Entstehungszeit von Verbraucherpolitik, in den 1970er Jahren, noch keine bedeutende Rolle spielte. Umwelt wurde erst in den späten 1980er Jahren zum Thema. Übrigens in einer Phase ausgeprägt neoliberaler Denkkultur und eines neu entstandenen Marktfundamentalismus. Ließ sich in den 15, 20 Jahren davor noch augenfällig formulieren: Es gibt nirgendwo den idealen Markt und Konsument\_innen sind stets in Hinblick auf Wissen und Macht gegenüber den Anbieter\_innen benachteiligt, so wurden nun vor allem die Verbraucher\_innen in die Umweltpflicht genommen, denn sie sollten mit umweltfreundlichen Kaufentscheidungen das Angebot umformen.

## Vor dem Kauf

Kaufentscheidungen der Konsument\_innen spielen eine zentrale Rolle in der Verbraucherpolitik, die ja nicht nur die interessenspolitische Tätigkeit, sondern auch Information, Verbraucherbildung und Forschung umfasst. Grundlagenarbeiten zum Kaufverhalten wurden allerdings der Marketingwissenschaft überlassen und blieben behavioristisch orientiert. Normative Zielsetzung für Verbraucher\_innen dabei: gute Kaufentscheidungen zu treffen, also anerkannte Qualitäten und günstige Preise zu erhalten.

Wenig in Frage gestellt bleibt dabei die unterliegende Bedürfnisstruktur, und regelmäßig überse-

hen werden die den Kaufentscheidungen vorgelagerten Konsumententscheidungen. Also die Frage: Muss ich etwas sofort kaufen, sollte ich lieber zuwarten oder verzichten, und lässt sich manches, möglicherweise gemeinsam mit anderen, nicht auch selbst verfertigen? Verbraucherfragen entgeht damit oft ein grundsätzlicher Umstand: Verbraucher\_innen sind, sofern sie nicht als Single leben, in der Regel in Haushalte eingebunden. Diese rund 25 Millionen Mehrpersonenhaushalte in Deutschland sind Lebens- und Wirtschaftseinheiten der Menschen, sie sind Basis ihrer sozialen und wirtschaftlichen Existenz. Dies betrifft ähnlich sogar die rund 15 Millionen Singlehaushalte, die oft durch verwandtschaftliche Bindungen mit einem Unterstützungsnetz verknüpft bleiben.

Haushalte haben eine grundsätzliche Fähigkeit: Sie können Leistungen und Güter selbst herstellen, statt sie (in Konsumform) vom Markt zu kaufen. Eine Geburtstagstorte lässt sich selber machen; ohne häusliche Betreuung von Kranken und Alten wäre das Gesundheitssystem längst kollabiert. Viel wird von Haushalten aus Kostengründen selbst erbracht: Reinigen von Wäsche, Kleidung, Wohnung, Mahlzeitenzubereitung, Verbesserungsarbeiten (Do it Yourself) usw.; gemeinsame Freizeit muss nicht zwangsläufig Konsumzeit bedeuten. Konsumententscheidungen, also die Vorentscheidung, etwas selbst zu machen, oder zu verzichten, oder es eben durch „Marktentnahme“ zu kaufen, stehen vor den Kaufentscheidungen. Diese Tatsache ist der Verbraucherpolitik abhanden gekommen, sie hat sich damit auf Einkaufsberatung beschränkt, statt Wirtschaft zu gestalten.

### Verwegene Rationalität

Verbraucherpolitik hat ein disziplinierendes Bild der Verbraucher\_innen, „Augen auf vor dem Kauf“ lautet es und gibt als Ziel rationale Bedarfsdeckung an. Verbraucher\_innen (nicht nur Händler\_innen und Hersteller\_innen) sollen im eigenen Interesse ein „homo oeconomicus“ sein. Also, sich informieren, abwägen, vergleichen, vielleicht sogar über den Preis verhandeln. Dazu wurden Warentests entwickelt und warenkundliche Informationen (Verbraucherinformation) angeboten, denn Markt und Anbieter liefern keine objektiven Informationen – Verkaufen war nie eine humanitäre Veranstaltung.

Natürlich ist bedächtiges, vernünftiges Kaufen sinnvoll. Nur zur Erinnerung: Eine Vorform von Verbraucherpolitik waren vor 160 Jahren die Konsumgenossenschaften, die der Überlegung folgten, dass Menschen jenes Geld, das sie sich mühevoll durch Verkauf ihrer Arbeitskraft erwirtschaften, ihnen nicht durch hohe Preise, schlechte Qualität oder falsche Entscheidungen aus der Tasche gezogen werden sollte.

### Jenseits rechenhafter Vernunft

Nur ein kleiner Teil der Verbraucher\_innen (die ja im Wesentlichen für ihre Haushalte handeln) trifft Konsum- und Kaufentscheidungen rational, warenkundig und in Kenntnis der Gefahren des Marktes bedächtig. Viele Menschen meinen zwar, sie seien verständig und im Besitz guter Kenntnisse – sie sind es aber nicht. Diese Selbstüberschätzung (bzw. der sogenannte „Dunning-Kruger-Effekt“) zeigt sich empirisch auffallend in der Einschätzung der Wirkung von Werbung: Rund 80 Prozent der Konsument\_innen meinen, selbst nicht durch Werbung beeinflussbar zu sein, die anderen Konsument\_innen wären das jedoch sehr wohl. Bei vielen anderen Sachverhalten auch außerhalb des Konsumfeldes ist es ähnlich.<sup>3</sup>

Kritisch reflektierter Bedarf, Preis und Produktqualität wären Parameter sinnvoller Kaufentscheidungen. Solche „extensive Kaufentscheidungen“ können sich nur Menschen mit konsumpraktischem Vorwissen, viel Freizeit, und selbst dann wohl nur bei teureren, riskanteren Anschaffungen leisten. Für die Mehrheit bleibt es bei Marke, Preis und der Produktnutzung als „Entscheidungshilfen“.

### Konsumwirklichkeit

Die große Mehrheit kauft also nach undisziplinierten Mustern: Eine mittlerweile alle Lebensbereiche überflutende Werbung gibt entsprechende Impulse; Marken stehen für (oft uneingelöste) Qualitätsversprechen; soziale Effekte animieren, beim Zugehörigkeitspool dabei zu sein. Wer ein Apple-Gerät haben will, da ihm oder ihr das eine hohe Wertigkeit und Anerkennung zu versprechen scheint, lässt sich auch nicht durch ausgefeilte Verbraucherinformation davon abhalten. Menschen sind eingepresst in reale, virtuelle oder eingebaute Gruppenzwänge, die Kaufverhalten bestimmen und sie sind permanent angereizt durch Medieninhalte, die das Konsum-

verhalten von oberen Mittelschichten und Oberschichten abbilden und so – ungeahnt und vermutlich mitunter ungewollt – Werbung reproduzieren.

Menschen in der Verbraucherrolle sind hier Ölpartikel im Getriebe eines alles umspannenden Wirtschaftssystems, und sie haben als Bürger\_innen oft Ansprüche auf Gestaltung der Lebenswelt aufgegeben, da sie dafür keine Chance sehen. Vielen bleiben in diesen schnelllebigen und brüchigen Zeiten nur die werblichen Glücksversprechen der Konsumgüterindustrie.

### Was für Verbraucherpolitik zu tun wäre

Verbraucher\_innen sind heute im Großen und Ganzen mit dem Angebot, letztlich mit ihrer Konsumwelt, nicht unzufrieden, das zeigen empirische Ergebnisse, – sie haben sich mit den Gegebenheiten und Marktverhältnissen achselzuckend arrangiert. Dennoch möchten sie, dass eine weitaus kritischere Beschäftigung mit Konsum in der Öffentlichkeit stattfindet, zwei Drittel votieren dafür. Dies belegt die Unzufriedenheit der Mehrheit mit der Art, wie Konsum heute in der Gesellschaft abgehandelt wird. Gewünscht wären kritische Haltungen und damit mehr an Orientierungshilfe.

Verbraucherpolitik nutzt diese Spannung von oberflächlicher Zufriedenheit und hohem grundsätzlichem Unbehagen nicht; vielmehr beschränkt sie sich darauf, nur bei großflächigeren Missständen aktiv zu werden. So bleibt sie in der Rolle einer Reparaturorganisation für Wirtschaftspraxis. Diese Aufgabe hat sie aus Unternehmenssicht schon lange zugeordnet bekommen.

Eine neue Verbraucherpolitik würde, neben der Selbstermächtigung der Verbraucher\_innen und

Bürger\_innen (Consumer-Citizen)<sup>4</sup>, auch die eigene Selbstermächtigung forcieren. Wenn Konsum für Menschen weit mehr als Bedarfsdeckung ist, nämlich: Kommunikations-, Demonstrations-, Kompensations- und Identitätsbildungsmittel, dann sollte sich das im eigenen Aktionsradius niederschlagen. Das heißt, Beschäftigung nicht nur mit Marktentnahmefragen, sondern auch Entzauberung der sozialpsychologischen Wirkungsweise von Konsum. Eine Wiederentdeckung gesellschaftspolitischer Reichweite konzentrierte sich nicht allein auf Smartphones, die den „besten Kauf“ darstellen, sondern fokussierte beispielsweise auf die technologische Erweiterung (oder Reduktion) der Verwender\_innen, auf die Zurechtweisung der Menschen zur Selbstoptimierung vor allem für Erwerbsarbeit und Konsum und die dahinterstehenden wirtschaftlichen Verwertungsinteressen.

So etwas stünde sogar in recht guter Tradition. Verbraucherpolitisches Verständnis hatte in den 1960er und 1970er Jahren, wo es ausgeprägt von sozialdemokratischen Abgeordneten – erinnert sei etwa an Anke Martiny<sup>5</sup> – getragen war, intensiven gesellschaftspolitischen Bezug. Die verbraucherpolitischen Akteur\_innen wollten damals Initiatoren gesellschaftlichen Wandels hin zu einer mehr zufriedenstellenden und weniger verlogenen, weil werblich dominierten Lebenswelt sein.

Aus so einem umfassenden verbraucherpolitischen Verständnis lassen sich nicht nur Ziele besser formulieren, auch die politische Praxis müsste dann weniger zögerlich sein – nicht zu vergessen: Menschen hätten ja gerne mehr kritische Orientierung. Man muss nicht demutsvoll vor Marktfreiheit der Unternehmen und Wahlfreiheit der Konsument\_innen die Augen schließen.

- 1 Univ. Prof. Dr. Karl Kollmann, Vorsitzender Verbraucherrat (Austrian Standards Institute), Lehr- und Forschungstätigkeit (Konsumökonomie, Verbraucherpolitik), Autor.
- 2 Fischer, Michael: Was die Verbraucherpolitik wissen sollte, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2010.
- 3 Quellen in: Kollmann, Karl: Eine notwendige Neudimensionierung im Verbraucherverständnis, 2. Verbraucherforschungsforum, Zeppelin University, Friedrichshafen, 3.-4.4.2014, in: JVL 4/2014, S. 285-287.
- 4 Lang, Tim; Gabriel, Yiannis: The Consumer as Citizen, in: Consumer Policy Review, Vol. 5, 3/1995, S. 96-102.
- 5 Martiny, Anke; Klein, Otfried: Marktmacht und Manipulation – Sind die Verbraucher Objekt oder Subjekt unserer Wirtschaftsordnung? Frankfurt am Main, Köln 1977.