

Remi Maier-Rigaud

## Dimensionen des Verbraucherschutzes. Verbraucherpolitik zwischen Aktivierung des Marktbürgers und öffentlicher Verantwortung

*Demokratie; Genossenschaften; Konsument; Meritorik; Sozialpolitik; Verbraucher; Verbraucherpolitik; Verbraucherschutz*

*Verbraucherschutz ist nicht auf die Aktivierung des Konsumenten als schwache Marktseite zu verkürzen. Vielmehr ist auch die kollektive Wahrnehmung von Verbraucherpolitik eine relevante Dimension des Verbraucherschutzes. Die Forderung nach einem mehrdimensionalen Verbraucherschutz wird anhand von vier einschlägigen Neuerscheinungen aus der Soziologie, Rechts- und Geschichtswissenschaft in Hinblick auf die Themenfelder Verbraucherdemokratie, europäischer Binnenmarkt und Sozialpolitik diskutiert. Zunächst wird auf den historischen Wandel des Verbraucherbildes eingegangen.*

### I. Einleitung

Die Sozialpolitik in entwickelten Volkswirtschaften ist seit den 1990er Jahren in eine Phase der Aktivierung des einzelnen Leistungsempfängers getreten. Staatliche Sozialpolitik ist aufgrund ihres Paternalismus in Verruf geraten, und es hat entsprechend eine Verschiebung von Verantwortlichkeiten auf die private Ebene stattgefunden. Verbraucher(schutz)politik hat dagegen schon immer die Rolle des einzelnen Konsumenten auf Märkten im Blick gehabt. Allerdings ist auch hier eine Akzentverschiebung vom staatlichen Schutzgedanken hin zu einer Befähigungsstrategie für „eigenverantwortliches“ Handeln zu verzeichnen.

Diese politikfeldübergreifende Entwicklung wird im Folgenden anhand von vier Neuerscheinungen beleuchtet. Die verbindende These lautet, dass die Stärkung der Konsumenten keine politische Verantwortung ersetzen kann. Nicht alle gesellschaftlichen Probleme lassen sich auf der Ebene der einzelnen Verbraucherentscheidung sinnvoll lösen. Präferenzen beispielsweise für öffentliche Daseinsvorsorge, öffentliche Regulierung und Standardisierung oder Selbstverwaltung können

nur auf kollektiv-politischem Weg verwirklicht werden.<sup>1</sup> Insofern ist Verbraucherschutz mehrdimensional zu begreifen: Als Befähigung und Schutz des Einzelnen sowie als die Wahrnehmung von öffentlicher Verantwortung in der Demokratie.

Die Leistungsfähigkeit des Verbraucherschutzes in seinen unterschiedlichen Ausprägungen ist der gemeinsame Gegenstand der hier diskutierten Veröffentlichungen. Entsprechend ihrem jeweiligen fachspezifischen Zugriff und Erkenntnisinteresse nähern sich die Autoren dem Gegenstand aber in deutlich unterschiedlicher „Flughöhe“: Der Historiker Nepomuk Gasteiger betrachtet in „Der Konsument“ (2010) den Wandel des Verbraucherbildes in der Bundesrepublik und identifiziert verschiedene historische Phasen, die auch unterschiedliche Vorstellungen über Notwendigkeit und Ausgestaltung von Verbraucherschutz beinhalten. Eine soziologische Perspektive nimmt die Monographie „Verbraucherdemokratie“ (2013) von Jörn Lamla ein. Im Zentrum steht die Frage nach den Grenzen des Marktbürgers. Die Übertragung des Aktivierungsparadigmas der sozialpolitischen Entwicklung der letzten Jahre auf die Verbraucherpolitik birgt die Gefahr, auf eine kollektive Wahrnehmung der Verbraucherrolle jenseits von Märkten zu verzichten. Dem setzt Lamla als Orientierungspunkt die Vorstellung einer Verbraucherdemokratie entgegen. Die Monographie von Marina Tamm „Verbraucherschutzrecht“ (2011) stellt hingegen auf eine Stärkung der Privatautonomie des einzelnen Verbrauchers durch rollensoziologisch informierten Verbraucherschutz ab. Ebenso wie Lamla schätzt Tamm die Marktorientierung insbesondere der europäischen Verbraucherpolitik kritisch ein. Der von Gerhard Igl herausgegebene Sammelband „Verbraucherschutz im Sozialrecht“ (2011) greift eine spezifische Thematik heraus, nämlich die Verortung bestehender und potenzieller Verbraucherschutz Elemente im Sozialrecht. Dabei wird der sozialpolitische Leistungsempfänger als Vertragspartner in einem zivilrechtlichen Vertragsgefüge konzipiert.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einem Überblick über den Wandel des Verbraucherbildes. Im zweiten Abschnitt wird die zentrale Frage nach einem denkbaren Übergang von einer Verbraucherpolitik für den Marktbürger zu einer Verbraucherdemokratie aufgeworfen. Hieran schließt die Diskussion von Verbraucherschutzkonzepten im Kontext der Entwicklung der europäischen Verbraucherpolitik an. Im vierten Abschnitt werden spezifischere Fragen des Verbraucherschutzes im Sozialrecht verfolgt, die beispielhaft für die übergreifende Geltung von Verbraucherschutz gesehen werden. Der Beitrag schließt mit einem Fazit, das die Bedeutung einer mehrdimensionalen Verbraucherpolitik aus den vorgestellten Veröffentlichungen ableitet.

## II. Verbraucherbilder im Wandel

Historisch betrachtet sind die Bilder des Verbrauchers starken Wandlungen unterworfen. Gleichwohl sind es immer wieder dieselben Narrative zwischen individueller Rationalität und Autonomie auf der einen sowie eines von Suggestionen und Manipulationen kommerzieller Interessen

<sup>1</sup> Dies ist keine neue Einsicht und schon frühe Werke der Verbraucherpolitik haben Regulierung und Standardisierung als öffentliche Aufgaben erkannt. So bereits Kreisman (1964, S. 234ff.), der die unterschiedlichen Maßnahmen des Verbraucherschutzes entsprechend der föderalen Struktur der USA differenziert. Allerdings stellt sich gegenwärtig die Frage mit neuer Schärfe, da sowohl in der Sozialpolitik als auch in der Verbraucherpolitik politische Verantwortlichkeit auf die individuelle Ebene verschoben wird.

oder schlicht „der Masse“ geleiteten Triebwesens auf der anderen Seite. Diesen Wandel der Verbraucherbilder in Werbung, Konsumkritik und Verbraucherschutz hat Nepomuk Gasteiger in seiner Dissertationsschrift „Der Konsument“ für die Bundesrepublik zwischen 1945 bis 1989 überzeugend sowie detail- und quellenreich aufgearbeitet. Gasteiger identifiziert in seiner historischen Diskursanalyse vier Phasen, in denen jeweils unterschiedliche Verbraucherbilder vorherrschen. Die Übergänge der weitgehend dialektischen Entwicklung aus Diskurs und Gegendiskurs beschreibt Gasteiger als Paradigmenwechsel.<sup>2</sup>

In der ersten Phase der Bundesrepublik dominierte das Leitbild des rationalen Konsumenten in bewusster Abgrenzung zur nationalsozialistischen Propaganda. Der Aufstieg der Verbraucherpolitik ist eng mit der Nachkriegsordnung der Bundesrepublik und der Etablierung einer sozialen Marktwirtschaft verknüpft. Die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AGV) schloss sich 1953 aus verschiedenen Verbänden zur größten Verbraucherorganisation in der Bundesrepublik zusammen. Programmatisch verfolgte die AGV eine Stärkung des Konsumenten zur Erreichung eines verbraucherorientierten Wettbewerbs. Die AGV entwickelte Rechte der Verbraucher und stellte Grundsätze zur Verbraucheraufklärung mit der Absicht auf, den Verbraucher pädagogisch zu aktivieren und letztlich einen indirekten Verbraucherschutz durch eine Verbesserung der Funktionsbedingungen des Wettbewerbs zu erreichen (Gasteiger 2010, S. 58-65).

Mitte der 50er bis Mitte der 60er Jahre trat dann, getrieben durch die Markt- und Motivforschung aus den USA, zunehmend das Bild des psycho-sozialen Konsumenten in den Vordergrund, der als emotionales Wesen stark der unterbewussten Manipulation ausgesetzt ist. Dies löste dann auch bereits eine erste Welle der Konsumkritik aus. Soziologisch wurden diese ersten beiden Phasen des Nachkriegskonsums in Anlehnung an Schelskys Formulierung als der Tendenz nach „nivellierend“ in Hinblick auf Einkommen, Bildung und Herkunft charakterisiert.

Dies änderte sich in einer dritten Phase zwischen 1965 und 1975, in der auf gesättigten Märkten immer kleinere Zielgruppen identifiziert und so durch den (demonstrativen) Konsum eben nicht länger „nivelliert“, sondern neue soziale Hierarchien geschaffen und Konsumententypologien von der Marktforschung entworfen wurden. Gasteiger beschreibt, wie eine neuerliche Konsumkritik im Zuge der 1968er-Bewegung und der kritischen Theorie, die Vorstellung eines manipulierten Konsumenten beförderte. Diese Entwicklung mündete in eine deutliche Stärkung von Verbraucherpolitik und Verbraucherorganisationen. So schlossen sich die Verbraucherorganisationen 1971 zu einem schlagkräftigen Dachverband zusammen. Auch die Bundesregierung unterstützte durch neue Gesetzgebungen viele Anliegen der Verbraucher (Gasteiger 2010, S. 194-199). Diese Popularität des jungen Politikfelds fand auch Widerhall in Form einer gesteigerten wissenschaftlichen Auseinandersetzung (beispielsweise Scherhorn 1975 oder Wieken 1976).

Die letzte von Gasteiger identifizierte Phase ab Mitte der 70er Jahre bis 1989 ist durch eine Hinwendung zum Bild des postmodernen Konsumenten gekennzeichnet. Das Paradigma des postmodernen Konsumenten ist wieder stärker individualistisch und betont die Autonomie des kritischen Subjekts. Konsum wird vielschichtig durch den Konsumenten reflektiert und aktiv für die

2 Gasteiger nutzt hier den bekannten Ansatz von Thomas S. Kuhn über die „Struktur wissenschaftlicher Revolutionen“ (Kuhn 1979 [1967]), um Paradigmenwechsel in den Verbraucherbildern zu identifizieren. Allerdings findet das Konzept nicht in seiner vollen Tiefe eine Übertragung, und auch Verweise auf ähnliche Konzepte bleiben aus, wie etwa das von Ludwik Fleck (1980) [1935]. Es mag bezeichnend sein, dass bei Gasteiger durchweg irrtümlich von Fritz [sic!] Kuhn die Rede ist.

eigene Selbstverwirklichung eingesetzt. Sowohl die Konsumkritik als auch die Programmatik des Verbraucherschutzes verloren dadurch ihre problemdefinierende Grundlage. Diesen Bedeutungsverlust versuchte der Verbraucherschutz zu kompensieren, indem nun verstärkt auf qualitativen Konsum abgestellt wurde, d. h. es wurden mit der Selbstverwirklichung compatible Lebensstile eingefordert, die ökologische, ökonomische und soziale Folgen einbeziehen.

Sofern die von Gasteiger identifizierte Phase der postmodernen Konsumgesellschaft noch heute anhält oder zumindest nachhallt, passt der sozial distinktive Konsum des Marktbürgers auch zur Sozialpolitik des dritten Weges. Denn die Befähigung des Einzelnen zu marktbasierem Verhalten liegt als Paradigma sowohl der Verbraucher- als auch der Sozialpolitik in modernen Wohlfahrtsstaaten überwiegend zugrunde. Eine Entwicklung, die Lamla in seiner Monographie „Verbraucherdemokratie“ kritisch betrachtet.

### III. Vom Marktbürger zur Verbraucherdemokratie?

Lamla stellt die Gefahren und Fehlerpotenziale einer am Leitbild des mündigen Verbrauchers orientierten Sozialpolitik dar (Lamla 2013, S. 376ff.). Er diagnostiziert, dass die Verbraucherpolitik der Sozialpolitik in ihrer Entwicklung folgt und ähnliche Fehler wiederholt, die von der politikfeldübergreifenden Verschmelzung von Bürger und Konsument im Leitbild des „Consumer Citizen“ herrühren (Lamla 2013, S. 376ff.). Die bereits seit den 1990er Jahren beobachtbare Hinwendung zu Aktivierungsstrategien in der Sozialpolitik in den westlichen Wohlfahrtsstaaten basiert auf der Konzeption eines dritten Weges, wie er von Giddens für die Sozialdemokratie in Europa ausgearbeitet wurde. Der Programmatik des „Förderns und Forderns“ zufolge soll der Bürger als individueller Vertragspartner, als Marktbürger, befähigt werden. Die Verengung von Autonomie auf Marktkompetenz und im Bereich der Sozialpolitik die Verschiebung staatlicher Aufgaben auf Wohlfahrtsmärkte hemmen die Ausformung politischer und kollektiver Identität (Lamla 2013, S. 382). Denn der Verbraucher soll im Konsum, also marktvermittelt, gleich auch Gemeinwohlförderungen realisieren (z. B. ethischen und nachhaltigen Konsum). Damit befürchtet Lamla eine weitere Erosion der politischen Autonomie des Gemeinwesens (Lamla 2013, S. 384). Um sozialpolitische Aktivierung als eine umfassende „Gewinnung lebenspraktischer Autonomie“ (Lamla 2013, S. 384) des Verbrauchers weiterzuentwickeln, schlägt Lamla eine Professionalisierung und Demokratisierung der Verbraucherpolitik vor. Dies würde bedeuten, dass die sozialpolitische Verbraucheraktivierung neben dem Erhalt von Privatautonomie auch „staatsbürgerliche Solidarität über institutionelle Foren und Verfahren als Positivsummenspiel wieder möglich und erfahrbar“ (Lamla 2013, S. 394) macht. Eine solche Verbraucherpolitik müsste auf mehreren Ebenen und kontextabhängig realisiert werden. Professionalisierung würde hier bedeuten, staatliche Entscheidungen in Hinblick auf die Institutionalisierung von Verbrauchergemeinwohl zu treffen. Dies bedeutet eine Abwägung, in welchen Fällen der Verbraucher zu schützen, zu entlasten und wann er einzubeziehen ist. Die so betriebene staatliche Regulierung des Verbrauchergemeinwohls muss demokratisch akzeptiert und nachvollziehbar sein, weshalb eine wie auch immer ausgestaltete Demokratisierung der Verbraucherpolitik notwendig ist (Lamla 2013, S. 394-395).

Ob hierfür eine von Lamla (2013, S. 400-447) favorisierte Verfassung der Verbraucherdemokratie, die auf einem bedingungslosen und existenzsichernden Grundeinkommen fußen würde, den Königsweg darstellt, ist bei allen denkbaren Einwänden in der Sache als Denkanstoß sehr zu begrüßen. Die Analogie zwischen Wahlrecht als Voraussetzung für effektive Demokratie und Grundeinkommen als Voraussetzung für eine effektive Verbraucherdemokratie (Lamla 2013, S. 401) überzeugt. Ob aber damit allein tatsächlich eine Befreiung der Gesellschaft aus „produktivistischen Zwängen“ (Lamla 2013, S. 405) erreicht wird, die „das Gemeinwesen zum kollektiven Wertschätzungslernen befähigt“ (Lamla 2013, S. 445) bleibt offen.

Ein alternativer, aber von Lamla nicht näher beleuchteter Weg<sup>3</sup> in die Verbraucherdemokratie wäre die Stärkung von Formen genossenschaftlicher Kooperation und Selbsthilfe. Dies ist ebenfalls ein dritter Weg, der nicht nur demokratische Selbstbestimmung stärkt, sondern darüber hinaus auch die atomisierende Trennung in Konsument und Produzent überwindet (Maier-Rigaud 2013, S. 95-96). Damit würde die Verbraucherdemokratie an Überlegungen einer „Wirtschaftsdemokratie“ (Naphtali) aus den 1920er Jahre und einer Auflösung von Antagonismen in der Rolle des „Prosumenten“ anknüpfen. Tatsächlich sind gemeinwirtschaftliche Unternehmen,<sup>4</sup> die im öffentlichen Interesse (z. B. Daseinsvorsorge) agieren, von Thiemeyer als „verfassungspolitisches Instrument“ zum Wohle der Verbraucher charakterisiert worden (Thiemeyer 1972, S. 138). Sie gelten als marktregulierende „Gegenmacht“ auf durch Marktmacht gekennzeichneten Märkten. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen könnten jenseits der Stützung wettbewerblicher Marktformen einen Ausdruck von kollektiven Verbraucherinteressen darstellen und einen demokratischen Kontrapunkt zur gegenwärtigen verbraucherpolitischen Verengung auf den Marktbürger setzen.<sup>5</sup>

Möglicherweise ist die von Lamla beschriebene Verbraucherdemokratie die passende Bezeichnung für eine aufziehende neue Phase, die sich an die von Gasteiger identifizierte Phase des postmodernen Konsums anschließt. Selbstverwirklichung würde nach dem Hyperindividualismus des postmodernen Marktbürgers nun auch kollektiv jenseits von Marktlösungen in einer Verbraucherdemokratie stattfinden. Der Monographie von Lamla kommt dabei ein doppeltes Verdienst zu: Zum einen die Analyse von Verbindungen zwischen den Bereichen Verbraucher, Demokratie und Sozialpolitik, die an sich bereits ein mutiges Unterfangen gegen den wissenschaftlichen Trend kleinschrittiger Analysen ist. Zum anderen, und dies ist vermutlich noch wichtiger, stößt er eine überfällige gesellschaftspolitische Diskussion über die kollektiv gelebte Zukunft unserer Marktgesellschaft an, in die verschiedene spezifischere Diskurse, wie etwa der über ein Grundeinkommen, eingeordnet werden können. Damit liefert die „Verbraucherdemokratie“ einen dringend benötigten utopischen Orientierungswert<sup>6</sup> in einer weitgehend visionsfreien politischen Landschaft.

3 Lamla geht kurz auf die Literatur zum Wohlfahrtspluralismus in der Sozialpolitik ein (Lamla, 2013, S. 379 f.).

4 Gemeinwirtschaftliche Unternehmen sind nach Thiemeyer Konsumgenossenschaften, öffentliche Unternehmen und gewerkschaftseigene Unternehmen (Thiemeyer 1972, S. 136).

5 Die Debatte um die kommunale Wasserversorgung vor dem Hintergrund der Marktöffnungspläne der Europäischen Kommission ist ein Beispiel für die große Bedeutung von Präferenzen über die vielfältigen institutionellen Arrangements der Daseinsvorsorge. Daran wird nicht nur das Politische der Ökonomie deutlich, sondern vielmehr auch die Relevanz von Fragen der Organisation des Gemeinwesens für die Identität der Menschen (Schulz-Nieswandt 2011, S. 31).

6 Im Sinne von Engelhardts „kleinen Utopien“ sind hiermit nicht-ganzheitliche Ordnungsleitbilder gemeint, die gerade bei dritten Wegen zwischen Markt und Staat Orientierung vermitteln (Engelhardt 2013, S. 257-261).

Dass die Diskussion über eine Verbraucherdemokratie nicht antagonistisch zum Markt geführt werden muss, zeigt das finanzwissenschaftliche Meritorik-Konzept von Musgrave (Musgrave 1969, S. 14-17 sowie zur Revitalisierung des Konzepts im Kontext einer differenziellen Verbraucherpolitik Maier-Rigaud 2014). Ausgehend vom Primat des Politischen werden unter Meritorik Möglichkeiten gefasst, Marktergebnisse demokratisch zu überformen, d. h. Quantitäten und Qualitäten von Marktergebnissen auf politisch-demokratischem Wege zu verändern. Es begründet die Notwendigkeit eines Gemeinwesens jenseits der bekannten Fälle von öffentlichen Gütern und Externalitäten. Hieraus resultierende Einschränkungen der individuellen Handlungsfreiheit mögen paternalistisch anmuten, aber sie können das Ergebnis demokratischer Entscheidungsfindung sein. Sie wären damit legitim und an den methodologischen Individualismus der Ökonomie anschlussfähig (Sturm 2013).<sup>7</sup>

Das Meritorik-Konzept impliziert zwei hierarchische Modi einer Verbraucherdemokratie, nämlich die individuelle Markthandlung und die übergeordnete kollektive politische Handlung. Es finden sich bei Lamla zwar keine direkten Hinweise auf das Meritorik-Konzept, aber mit Verweis auf Hirschman (1984) wird ausführlich das Oszillieren zwischen Privatwohl und Gemeinwohl in den Rollen als Verbraucher und Bürger thematisiert (Lamla 2013, S. 199-206). Mit Bezügen zu den Arbeiten von Harry G. Frankfurt und Amartya Sen identifiziert Lamla Metapräferenzen und „Willensäußerungen zweiter Ordnung“ als mögliche Übergänge vom Verbraucher in die politische Arena (Lamla 2013, S. 203). Somit sind Verbindungen zum Meritorik-Konzept bei Lamla durchaus angelegt.

Der politische Modus der Verbraucherdemokratie kann dann weiter spezifiziert werden. Neben die Veränderung von Menge und Qualität der auf Märkten gehandelten Güter und Dienstleistungen kann die meritorische Begründung auch auf die Form der Erstellung, die Wirtschaftsform abzielen. Präferenzen für Formen der genossenschaftlichen Selbsthilfe ließen sich auf diese Weise genauso integrieren wie etwa Prozessstandards im Hinblick auf zu vermeidende ökologische und soziale Effekte. Allerdings ist die Vorstellung der Präferenzaggregation eine naive Vereinfachung des durch Auseinandersetzungen geprägten politischen Entscheidungsprozesses. Thiemeyer hat aufgezeigt, dass der Gemeinwirtschaft keine rationalistische Gemeinwohlkonzeption im Sinne eines mechanischen Vollzugs von Abstimmungsregeln zugrunde liegen kann, sondern die Definition des Gemeinwohls stets fallweise politisch zu treffen ist (Thiemeyer 1972, S. 136-139). Damit schlägt das Meritorik-Konzept eine Brücke zwischen kollektiver Wahrnehmung der Verbraucherrolle in einer Verbraucherdemokratie und Fragen nach den Metapräferenzen für gewünschte Wirtschaftsformen. Möglicherweise wäre eine Stärkung genossenschaftlicher Kooperationsformen das Ergebnis einer praktizierten Verbraucherdemokratie.

7 Für die sich durchsetzende Mehrheit ist das Ergebnis kollektive Selbstbindung, d. h. an die Stelle von privater tritt öffentliche Autonomie (Hiebaum 2013). Für die im Entscheidungsprozess unterlegene Minderheit erscheint das Ergebnis eher nur als Restriktion, wobei auch hier eine Einsicht in die Richtigkeit des Verfahrens zumindest Zustimmung auf konstitutioneller Ebene sichert.

## IV. Verbraucherschutz im europäischen Binnenmarkt

Die rechtswissenschaftliche Habilitationsschrift „Verbraucherschutzrecht. Europäisierung und Materialisierung des deutschen Zivilrechts und die Herausbildung eines Verbraucherschutzprinzips“ (2011) von Marina Tamm ist in drei Teile gegliedert: Im ersten Teil werden verbraucherpolitische Grundsatzfragen behandelt, bevor im zweiten, sehr umfangreichen Teil deskriptiv „Rechtstatsächliches“, wie beispielsweise die verbraucherschützenden Instrumente (Informationspflichten, Widerrufs- und Rückgaberechte etc.), dargelegt wird. Der dritte Teil fragt nach dem Entwicklungsstand und der Qualität des Verbraucherschutzrechts. Tamm argumentiert, dass der Verbraucherschutz ein eigenes Rechtsprinzip abgibt und eben nicht nur ein loses Sammelsurium zivilrechtlicher Vorgaben darstellt. Positiv hervorzuheben ist an dieser Arbeit, dass trotz allen Detailreichtums stets der Überblick für die großen Zusammenhänge bewahrt wird und die Autorin nicht vor deutlichen und überzeugenden Standpunkten zurückschreckt.

Tamm definiert Verbraucherschutz im engen Sinne als das Verhältnis des einzelnen Verbrauchers zu Marktanbietern (Tamm 2011, S. 11). Wettbewerbsdefizite, unaufrichtiges Marktverhalten, aber vor allem die Asymmetrie der Beziehung mit der Anbieterseite und die fehlende Marktübersicht des Verbrauchers bei großer rollensoziologischer Inhomogenität prägen die moderne Konsumgesellschaft und begründen Verbraucherschutz (Tamm 2011, S. 14-18 und 50-54). Der Schutz des Verbrauchers ist im Primärrecht der EU (AEUV, Grundrechtecharta) als Querschnittsmaterie und „Mehrebenenrecht“ (Tamm 2011, S. 31) angelegt. Die Binnenmarktorientierung (Art. 169 AEUV) der EU legt eine enge Definition von Verbraucherschutz als Schutz von Marktakteuren nahe (Tamm 2011, S. 21). Folgerichtig ist die europäische Verbraucherpolitik überwiegend dem Informationsmodell verbunden, setzt also auf empowerment und Aktivierung. Die Verbesserung der Informationslage, so die kritische Analyse von Tamm, ist aber nur eine Säule, neben die auf europäischer Ebene auch marktkompensatorische, d. h. tatsächlich schützende Elemente treten müssten (Tamm 2011, S. 38-44). Dies ist aber nur möglich, wenn sich die EU zu einer „umfassenden Rechts- und Wertegemeinschaft weiterentwickelt“ (Tamm 2011, S. 41).

Tamm sieht eine Emanzipierung der europäischen Verbraucherpolitik vom Sekundärrecht ausgehen. Bei den Richtlinien der EU tritt der marktöffnende Zweck zunehmend in den Hintergrund und macht einem genuinen Verbraucherschutz Platz. Auch wenn bislang ein europäisches Gesamtkonzept fehlt (Tamm 2011, S. 93), wertet Tamm dies als positiven Trend, der im Primärrecht berücksichtigt werden sollte. Eindeutig positioniert sich Tamm auch für die Beibehaltung von Öffnungsklauseln im Primärrecht, um höheres nationales Verbraucherschutzniveau zu ermöglichen und die Gefahr einer race-to-the-bottom-Dynamik durch den Anspruch einer Vollharmonisierung von vornherein zu vermeiden (Tamm 2011, S. 301-312).

Tamm setzt sich ebenso wie Lamla kritisch mit einer Verengung der Verbraucherpolitik auf Marktbefähigung auseinander. Die Analysen sind insofern komplementär, als dass Lamla die kollektive Verbraucherdimension betont und Tamm weitgehend auf die Regulierungserfordernisse in der Beziehung des einzelnen Verbrauchers gegenüber der Unternehmerseite eingeht. Beispielsweise plädiert Tamm für eine moderne Interpretation der Privatautonomie, indem nicht nur auf formale Vertragsfreiheit, sondern auf ergänzende Inhaltskontrolle im Sinne einer Berücksichtigung vorliegender Asymmetrien Wert gelegt wird (Tamm 2011, S. 170-173).

Darüber hinaus ist den Arbeiten von Tamm und Lamla die Forderung nach einer größeren öffentlichen Verantwortung gemein. Die Rolle des Menschen als Bürger bleibt im Verbraucherschutzkonzept von Tamm zwar zunächst außen vor (Tamm 2011, S. 11). Sie argumentiert aber, dass die Intention des Verbraucherschutzgedankens übergeordnet und entsprechend in vielen Rechtsbereichen einschließlich des öffentlichen Rechts und des Wettbewerbsrechts zu finden ist (Tamm 2011, S. 58-66). Der Interessenausgleich zwischen Verbraucher und Unternehmer ist letztlich im Spannungsverhältnis von Freiheit und Gerechtigkeit demokratisch durch die Legislative zu leisten. Es sind die demokratischen Reflexions- und Entscheidungsprozesse, die bedeutend die Entwicklung und Anpassung des Verbraucherschutzrechts an gesellschaftliche Herausforderungen vorantreiben (Tamm 2011, S. 992-994). Dies gilt ähnlich auch für die Vision einer Verbraucherdemokratie von Lamla. Allerdings geht Lamla noch ein Stück weiter, indem er nach den institutionellen und materiellen Voraussetzungen (Grundeinkommen) eines verbraucherdemokratischen Gemeinwesens fragt.

## V. Verbraucherschutz im Sozialrecht

Die These von Lamla, dass die Verbraucherpolitik dem Vorbild sozialpolitischer Aktivierungsstrategien folgt, kann umgekehrt die Frage nach den verbraucherpolitischen Elementen in der Sozialpolitik entgegengestellt werden. Die Autoren des von Gerhard Igl herausgegebenen Sammelbandes „Verbraucherschutz im Sozialrecht“ (2011) stellen sich genau diese Frage. Bereits der Untertitel „Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht“ diagnostiziert eine Entwicklungstendenz hin zu mehr Verbraucherschutz im Sozialrecht. Damit kann dies auch als eine Evidenz für die These von Tamm aufgefasst werden, wonach der Verbraucherschutz ein Prinzip darstellt, das auch in anderen Rechtsbereichen prägend wirkt. Der Sammelband ist aus der dritten Tagung des Sozialrechtsverbundes Norddeutschland e. V. Ende 2010 hervorgegangen und enthält Beiträge, die sich mit den Kernbereichen des Sozialrechts auseinandersetzen. So finden sich u. a. Ausführungen zu den fünf Sozialversicherungszweigen, der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen aber auch sozialpolitikfeldübergreifende Untersuchungen.

Schon im ersten Beitrag werden deutliche Parallelen zwischen Verbraucherschutzrecht und Sozialrecht herausgestellt (Fuchs 2011, S. 19). Zunächst einmal ist die aus Güter- und Dienstleistungsmärkten bekannte strukturelle Unterlegenheit des Verbrauchers gegenüber den Anbietern ähnlich im Sozialrecht gegeben: Eine vielfach schutzbedürftige natürliche Person trifft auf eine bürokratische Institution. Darüber hinaus sieht Fuchs auch das Sozialrechtsverhältnis ähnlich einem privaten Versicherungsvertrag als quasi-vertraglich und damit zumindest punktuell die Möglichkeit, Verbraucherschutzrecht auf das Sozialrecht zu übertragen (Fuchs 2011, S. 19). Diese Analogie zu privaten Märkten führt dazu, dass die Diskussion letztlich von der Gegenüberstellung staatlicher und marktlicher Lösungen geprägt ist. Überspitzt formuliert degradiert diese Herangehensweise den Verbraucherschutz somit zu einem Erfüllungsgehilfen für marktkonforme Sozialpolitik. So wird im Beitrag von Schütte der Verbraucherschutz nur als eine privatrechtliche Perspektive gesehen, die das öffentliche Sozialrecht bereichern kann, indem beispielsweise pa-



ternalistische Elemente im Sozialrecht aufgedeckt oder nutzerbezogene und leistungerschließende Verbesserungen identifiziert werden (Schütte 2011, S. 102).

Shafaei kommt in seiner Analyse der Rentenversicherung dagegen zum Schluss, dass es keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf gebe und stattdessen eine konsequente Umsetzung bestehender rechtlicher Vorgaben durch die Sozialleistungsträger dem Verbraucherschutzziel genüge tue (Shafaei 2011, S. 88). Ähnlich betont auch Welti, dass im Sozialrecht der Leistungsträger selbst prinzipiell als der „unvoreingenommene Entscheider, als Mittler zwischen Bürger und Gesetz“ (Welti 2011, S. 26) konzipiert sei. Insofern würden Forderungen nach unabhängigem Fallmanagement, neutraler Bedarfsfeststellung und verbraucherschutzpolitischer Flankierung ins Leere laufen (Welti 2011, S. 26). Allerdings konzidiert Welti ein Spannungsverhältnis zur Wahrnehmung der Bürger, ja sogar eine Störung des Gefühls für die Reziprozitätsbasis von Sozialpolitik. Dieses „Klima des Misstrauens“ (Welti 2011, S. 27) ist nicht nur durch Kostendämpfungs- und vorgeblichem Sozialleistungsmissbrauch entstanden. Hinzu kommt die strukturelle Verschiebung des Fokus von der Gesetzeserfüllung hin zum Akteur in einer Wettbewerbssituation. Etwa hat die Implementierung von Wettbewerbselementen in der Krankenversicherung zu einem strategischen Umgang mit „Kunden“ geführt, um u. a. die Einführung von Zusatzbeiträgen zu vermeiden (Welti 2011, S. 26). Tatsächlich ist es fraglich, ob die Krankenkassen immer im Interesse der Versicherten handeln. Dies betont Felix in ihrem Beitrag und verweist auf den Widerspruch, den der Gesetzgeber im SGB angelegt hat, indem die Krankenkassen nach § 15 SGB I und § 1 SGB V zur Auskunft, Aufklärung und Beratung verpflichtet sind, aber gleichzeitig gesetzlich zu einem Kassenwettbewerb gezwungen werden (Felix 2011, S. 47).

Besonders im Beitrag von Hänlein (2011) wird die rechtswissenschaftliche Perspektive deutlich, die den privatrechtlichen Verbrauchervertrag zum Schlüsselement erhebt, um die Einführung von Verbraucherschutzelementen zu ermöglichen. In der stationären Pflege hat das Heimrecht mit dem Wohn- und Betreuungsvertrag eine Vorreiterrolle für die Etablierung von Verbraucherschutz im Sozialrecht eingenommen (Hänlein 2011, S. 157-158). Denn im Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz ist der Bewohner als Verbraucher und der Betreiber als Unternehmer charakterisiert. Auch der häuslichen Pflege liegt ein Pflegevertrag zugrunde (Hänlein 2011, S. 161). Auf die Vorreiterrolle der sozialen Pflege bei der Verankerung von Verbraucherschutzelementen verweist auch Igl mit Blick auf die Wahlmöglichkeiten, aber auch die Pflegeberatung einschließlich Fallmanagement und Qualitätsberichterstattung (Igl 2011 und auch Welti 2011, S. 29).

Potenzielle Anwendungsfelder für Verbraucherschutz im Sozialrecht ergeben sich dort, „wo es Raum zu privater Gestaltung gibt, wo Kunden Geschäftspartner wählen, wo Geschäfte so oder anders ausgestaltet werden können“ (Hänlein 2011, S. 158). Auch wenn die Übertragung des Verbrauchervertrags im Heimrecht auf weitere Felder des Sozialrechts zu prüfen ist, zeichnet sich ab, dass eine solche analoge Anwendung in den Zweigen der Sozialversicherung nur dort systematisch sinnvoll ist, wo Wahlmöglichkeiten und Optionen den Pflichtversicherten offen stehen (Hänlein 2011, S. 159). Dann sollten, so Hänlein, auch Instrumente des kollektiven Verbraucherschutzes Anwendung finden, also das Verbandsklagerecht, das kollektive Interessenvertretung sowie die stärkere Verbraucherbeteiligung auf der Systemebene (Hänlein 2011, S. 164-166).<sup>8</sup>

8 In der gesetzlichen Krankenversicherung wird die Beteiligung von Patientenvertretern auf der Systemebene bereits seit ein paar Jahren praktiziert (Maier-Rigaud 2014).

Folgt man diesem engen zivilrechtlichen Ansatz, so finden sich gegenwärtig im Rahmen der Sozialversicherung nur in den Bereichen der gesetzlichen Krankenversicherung und der sozialen Pflegeversicherung Felder für die Anwendung von verbraucherschutzrechtlichen Instrumenten. Dabei bleibt allerdings eine wichtige Entwicklung weitgehend außen vor: Die Entstehung von Wohlfahrtsmärkten, also der Delegation von Wohlfahrtsproduktion an Märkte und der hieraus resultierende verbraucherpolitische Regulierungsbedarf. Beispielsweise konzentrieren sich die Beiträge über die einzelnen Sozialversicherungszweige auf die sozialversicherungsinhärente verbraucherrechtliche Dimension. Randständig bleibt die gesellschaftlich zunehmend virulente Frage nach dem verbraucherschutzpolitischen Handlungsbedarf, den die Einschränkungen des Leistungsgeschehens durch bewusst oder unbewusst entstandene private Zusatzabsicherung geschaffen haben.<sup>9</sup>

## V. Fazit

Den vorgestellten Neuerscheinungen ist gemein, dass sie den Schutzbedarf des Konsumenten nicht in Frage stellen. Massenkonsum und Wohlstandsentwicklung haben in den 1960er Jahren eine Welle der Konsumkritik ausgelöst, die den grundsätzlichen Bedarf an Verbraucherschutz als nicht hintergehbaren Grundkonsens etabliert haben. Gasteiger hat die Konsumkritik Marcuses und anderer Vertreter der kritischen Theorie als einen Wendepunkt der Bundesrepublik beschrieben, der den Aufstieg von Verbraucherorganisationen und Verbraucherpolitik befördert hat. Beispielhaft für die kritische Position sei hier ein Zitat aus „Der eindimensionale Mensch“ von Herbert Marcuse angeführt:

„Die Erzeugnisse durchdringen und manipulieren die Menschen; sie befördern ein falsches Bewußtsein, das gegen seine Falschheit immun ist. Und indem diese vorteilhaften Erzeugnisse mehr Individuen in mehr gesellschaftlichen Klassen zugänglich werden, hört die mit ihnen einhergehende Indoktrination auf, Reklame zu sein; sie wird ein Lebensstil, und zwar ein guter – viel besser als früher –, und als ein guter Lebensstil widersetzt er sich qualitativer Änderung. So entsteht ein Muster eindimensionalen Denkens und Verhaltens, worin Ideen, Bestrebungen und Ziele, die ihrem Inhalt nach das bestehende Universum von Sprache und Handeln transzendieren, entweder abgewehrt oder zu Begriffen dieses Universums herabgesetzt werden. Sie werden Neubestimmt von der Rationalität des gegebenen Systems und seiner quantitativen Ausweitung.“ (Marcuse 1982 [1964], Hervorhebung im Original, S. 32).

Die von Marcuse beschriebene These der „Manipulation des Verbrauchers“ im Zeitalter des Massenkonsums in Richtung eines eindimensionalen Menschen mag man für überzeugend halten oder auch nicht. Fünfzig Jahre später wäre dieses negative Bild jedenfalls teilweise ins Positive zu verkehren: Der Verbraucher verhält sich in vielen Bereichen als Marktbürger, der auch die sozialen und ökologischen Auswirkungen berücksichtigt und damit den Kaufakt als politisches Instrument nutzt. Eindimensional ist dies aber insofern weiterhin, als es sich dabei ausschließlich um

<sup>9</sup> Eine Auseinandersetzung mit den von Wohlfahrtsmärkten ausgehenden Herausforderungen findet intensiv statt, etwa bei Nullmeier (2004), Berner/Leisering/Buhr (2009), Lamping (2009), Blank (2011), und Hagen/Lamping (2013).

marktvermittelte individuelle Aktivität handelt. Dieses individuelle Handeln allein ist aber von begrenzter Reichweite. In der Gesamtschau verdeutlichen die diskutierten Neuerscheinungen, dass Verbraucherschutz nicht nur in verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft relevant ist, sondern sich auch unterschiedliche qualitative Dimensionen des Gegenstandes identifizieren lassen. Den Marktbürger aktivierend ist die Informationsbereitstellung und teilweise auch die Regulierung von Märkten. Darüber hinaus ist die kollektive demokratische Ausübung von Verbrauchersouveränität eine weitere und bislang unterentwickelte Dimension. Erst wenn die institutionellen Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden, kann der Mensch sich als mehrdimensionaler Verbraucher entfalten.

## Literaturverzeichnis

- Berner, Frank/Leisering, Lutz/Buhr, Petra (2009), Innenansichten eines Wohlfahrtsmarkts. Strukturwandel der privaten Altersvorsorge und die Ordnungsvorstellungen der Anbieter, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 61, S. 56-89.
- Blank, Florian (2011), Wohlfahrtsmärkte in Deutschland – Eine voraussetzungsvolle Form der Sozialpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 1/2011, S. 11-18.
- Engelhardt, Werner W. (2013), Zu Methodenfragen ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Konzeptionen im Verständnis J. H. von Thünens, W. Euckens und G. Weissers – besonders bezogen auf „Dritte Ordnungen“ zwischen Markt und Staat, in: Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik zwischen Markt und Staat, hrsg. von Werner W. Engelhardt, Berlin, S. 243-265.
- Felix, Dagmar (2011), Verbraucherschutz in der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, hrsg. von Gerhard Igl, Münster u. a., S. 41-58.
- Fleck, Ludwik (1980) [1935], Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache, Frankfurt am Main.
- Fuchs, Maximilian (2011), Sind Prinzipien und Techniken des Verbraucherschutzes im Sozialrecht anwendbar?, in: Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, hrsg. von Gerhard Igl, Münster u. a., S. 7-22.
- Gasteiger, Nepomuk (2010), Der Konsument. Verbraucherleitbilder in Werbung, Konsumkritik und Verbraucherschutz 1945-1989, Frankfurt und New York.
- Hagen, Kornelia/Lamping, Wolfram (2013), Eine restriktive Produktregulierung gehört auf die politische Agenda: Systematisierung und Diskussion von Reformvorschlägen zum Riester-Sparen aus verbraucher- und sozialpolitischer Sicht, in: Sozialer Fortschritt, 62 (2), S. 43-51.
- Hänlein, Andreas (2011), Müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Verbraucherschutz im Sozialrecht geändert werden?, in: Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, hrsg. von Gerhard Igl, Münster u. a., S. 153-166.
- Hiebaum, Christian (2013), Korrektur individueller Entscheidungen zwischen Paternalismus und kollektivem Handeln, in: Grenzen der Konsumentensouveränität. Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik 12, hrsg. von Martin Held, Gisela Kubon-Gilke und Richard Sturm, Marburg, S. 119-137.
- Hirschman, Albert O. (1984), Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, Frankfurt am Main.
- Igl, Gerhard (2011, hrsg.), Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, Münster u. a.
- Igl, Gerhard (2011), Verbraucherschutz in der Pflegeversicherung, in: Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, hrsg. von Gerhard Igl, Münster u. a., S. 93-100.
- Kreisman, Leonard T. (1964), The Consumer in Society, New York.
- Kuhn, Thomas S. 1979 [1967], Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 4. Auflage, Frankfurt am Main.
- Lamla, Jörn (2013), Verbraucherdemokratie. Politische Soziologie der Konsumgesellschaft, Berlin.
- Lamping, Wolfram (2009), Verbraucherkompetenz und Verbraucherschutz auf Wohlfahrtsmärkten: Neue Herausforderungen an eine sozialpolitische Verbraucherpolitik, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 78 (3), S. 44-62.

- Maier-Rigaud, Remi (2013), Genossenschaftliche Kooperation und Entwicklungspolitik. Vorarbeiten bei Gunnar Myrdal und Alexander Rüstow, in: Kölner Beiträge zum Internationalen Jahr der Genossenschaften, hrsg. von Hans Jürgen Rösner und Frank Schulz-Nieswandt, Münster, S. 91-128.
- Maier-Rigaud, Remi (2014), Formen der Patientenbeteiligung. Wege zu einer mikrofundierten Gesundheitspolitik, in: Schriftenreihe Verbraucherforschung des Kompetenzzentrums Verbraucherforschung der Verbraucherzentrale NRW. Landeszentrale für politische Bildung NRW (i. V.).
- Marcuse, Herbert (1982) [1964], Der eindimensionale Mensch. Studien zur Ideologie der fortgeschrittenen Industriegesellschaft, 18. Aufl., Darmstadt und Neuwied.
- Musgrave, Richard Abel (1969), Finanztheorie. 2. Auflage, Tübingen.
- Nullmeier, Frank (2004), Vermarktlichung des Sozialstaats, in: WSI-Mitteilungen, 9/2004, S. 495-500.
- Scherhorn, Gerhard (1975), Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik, Göttingen.
- Schütte, Wolfgang (2011), Verbraucherschutz und Eingliederungshilfe: Ordnungsmodelle und Nutzerstellung im Recht der Behinderungen, in: Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, hrsg. von Gerhard Igl, Münster u. a., S. 101-115.
- Schulz-Nieswandt, Frank (2011), Öffentliche Daseinsvorsorge und Existenzialismus. Eine gouvernementale Analyse unter besonderer Berücksichtigung der Wasserversorgung, Beiheft 39 der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Baden-Baden.
- Shafaei, Reza Fakhr (2011), Verbraucherschutz in der Gesetzlichen Rentenversicherung, in: Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, hrsg. von Gerhard Igl, Münster u. a., S. 83-88.
- Sturn, Richard (2013), Grenzen der Konsumentensouveränität und die Perspektiven der Meritorik, in: Grenzen der Konsumentensouveränität. Jahrbuch Normative und institutionelle Grundfragen der Ökonomik 12, hrsg. von Martin Held, Gisela Kubon-Gilke und Richard Sturn, Marburg, S. 15-38.
- Tamm, Marina (2011), Verbraucherschutzrecht. Europäisierung und Materialisierung des deutschen Zivilrechts und die Herausbildung eines Verbraucherschutzprinzips, Tübingen.
- Thiemeyer, Theo (1972), Zur Theorie der Gemeinwirtschaft in der Wirtschaftswissenschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 3, S. 129-141.
- Wieken, Klaus (1976), Die Organisation der Verbraucherinteressen im internationalen Vergleich, Göttingen.
- Welti, Felix (2011), Rechtliche Dimensionen der Nutzerstellung im Sozialrecht, in: Verbraucherschutz im Sozialrecht. Sozialleistungsberechtigte als Verbraucher, Nutzer und Mitgestalter sozialer Leistungen: Auf dem Weg zu einem eigenständigen Verbraucherschutz im Sozialrecht, hrsg. von Gerhard Igl, Münster u. a., S. 23-40.