Verbraucherforschung 9

Kai-Uwe Hellmann [Hrsg.]

Verbrauchersozialpolitik

Über sozialpolitische Funktionen der Verbraucherpolitik und vergleichbare Vermischungen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kai-Uwe Hellmann [Hrsg.]

Verbrauchersozialpolitik

Über sozialpolitische Funktionen der Verbraucherpolitik und vergleichbare Vermischungen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

© Titelbild: Luecken-Design.de

Die Veröffentlichung der Druckausgabe sowie die Open Access-Veröffentlichung der elektronischen Fassung wurde ermöglicht mit Unterstützung durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.

Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage 2024

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-0821-6
ISBN (ePDF): 978-3-7489-1575-1

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748915751

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorrede

Am 26. September 2022, so Katja Gelinsky von der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*, soll Steffi Lemke, seit 2021 Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, im Rahmenprogramm des Deutschen Verbrauchertages gesagt haben: „Bei der Abfederung der Folgen von steigenden Energiepreisen und Inflation vermischen sich Sozialpolitik und Verbraucherschutz stark".[1] Wahrscheinlich dürfte diese Aussage durch damalige Umstände ad hoc motiviert worden sein, Corona, Ukrainekrieg, ‚Polykrise'[2] legen das nahe. Womöglich ging Lemkes Feststellung einer Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik derweil aber auch eine viel länger schon anhaltende Diskussion voraus. Jedenfalls Forschungslage schwieg sich bezüglich dieser Vermischungsthese damals aus.

Dabei ist diese These politikfeldpraktisch nicht ohne Brisanz. Immerhin gibt es für Sozialpolitik seit jeher ein eigenes Bundesministerium, während Verbraucherpolitik (oft auf Verbraucher*schutz* miniaturisiert) bei nahezu jeder Koalitionsverhandlung einem anderen Ministerium zugeschlagen wird, dann jeweils mit erheblichen Akklimatisierungs- und Integrationsherausforderungen konfrontiert, von der extrem ungleichen Größe der jeweiligen Etats – das Sozialministerium beansprucht seit langem den weitaus größten – gar nicht erst angefangen.[3]

Verstärkt wird diese Wahrnehmung einer strukturellen Asymmetrie zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik, qualifiziert man Verbraucher(schutz)politik mit

---

1 Vgl. Katja Gelinsky: Ramona Pop: Die Frontfrau der Verbraucher. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. Oktober 2022 (www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/ramona-pop-im-portraet-die-frontfrau-der-verbraucher-18371306.html). Der Vortrag von Frau Lemke ist über den Link www.vzbv.de/termine/deutscher-verbrauchertag-2022-energie-preis-krise nachzuhören. Die Aussage selber taucht aber nicht in diesen Videomitschnitten auf. Vielmehr hätte Frau Lemke diesen Satz, wie Frau Gelinsky mir auf Nachfrage versicherte (Emailverkehr vom 26. und 27. November 2022), im Laufe der Abendveranstaltung des Verbrauchertages in der Parlamentarischen Gesellschaft am 26. November 2022 im Rahmen ihrer Empfangsworte ausgesprochen.

2 Vgl. die Veranstaltung ‚Verbraucherpolitik in der Polykrise' (www.verbraucherforschung.nrw/vernetzen/workshop-17-verbraucherpolitik-in-der-polykrise-87734).

3 Bezüglich des Bundeshaushalts 2024 verwaltet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 171,67 Mrd. Euro oder 36,64 Prozent des Gesamtetats, während für verbraucherpolitische Belange, soweit diese durch das BMUV vertreten werden, nur 0,0085 Prozent der Bundesmittel zur Verfügung stehen (*Lamla* in diesem Band). Insgesamt liegt die Sozialleistungsquote sogar bei 45,8 Prozent des Gesamtetats.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Frank Janning als ein Politikfeld, das eine eher späte Geburt erfahren hat (symbolischer Geburtstermin: die BSE-Krise Anfang der 2000er Jahre)[4] – zudem ein Politikfeld, das sich im Vergleich mit vielen anderen, längst etablierten Politikfeldern wie Außen- und Sicherheitspolitik, Familien-, Innen-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik oder eben Sozialpolitik immer noch in einem Prozeß elementarer Institutionalisierung und Stabilisierung befindet.

Läßt man Jannings Bewertung als Arbeitsthese soweit gelten, könnte eine solche Vermischungstendenz unter strategischen Gesichtspunkten für die Verbraucherpolitik eine echte Chance bedeuten, sich als eigenständiges Politikfeld im Verbund mit anderen Politikfeldern klarer zu profilieren und intern weiter zu konsolidieren. Immerhin zählt Sozialpolitik zu einem der ältesten, schon im 19. Jahrhundert begründeten Politikfelder;[5] sie genießt bei einem Großteil der Bevölkerung hohes Ansehen und könnte durch ihren enormen Legitimitätsvorsprung, nähme sie die Verbraucherpolitik ins Schlepptau und richtete ihr sachbezogen eine Position auf Augenhöhe ein, viel mehr Anerkennung und Aufmerksamkeit verschaffen.[6]

Ein gemeinsamer Problembezug für Sozial- und Verbraucherpolitik, dies läßt sich auch dem Impulsvortrag von Frau Lemke am Vormittag des 26. September 2022 entnehmen, könnte dabei die Fokussierung auf jene sein, welche am meisten Schutz benötigen, mithin besonders vulnerable Verbraucher und Verbraucherin-

4 Vgl. Frank Janning: *Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos 2011. Siehe ferner Gert G. Wagner: Altersvorsorge erfordert effektiven Verbraucherschutz. *Frankfurter Rundschau*, 57. Jg., Nr. 17, 20. Januar 2001, 9; Kathrin Loer/Renate Reiter/Annette Elisabeth Töller: Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? Der *Moderne Staat*, 8(1), 2015, 7–28, hier 13: Christian Bala/Kathrin Loer: Konsum- und Verbraucherpolitik der Bundesrepublik Deutschland. In Christian Kleinschmidt/Jan Logemann (Hrsg.): *Konsum im 19. und 20. Jahrhundert*. Berlin/Boston: de Gruyter/Oldenbourg 2021, 589–616, hier 609ff.

5 Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gibt es seit 1949, der Gründung der Bundesrepublik Deutschland.

6 Angesichts der Debatte, die im August 2024 von Mitgliedern der FDP-Bundestagsfraktion losgetreten wurde, wonach das Entwicklungsministerium effizienterhalber dem Außenministerium zugeschlagen werden sollte, als solches also entbehrlich wäre, könnte überlegt werden, ob es dann, wenn der Fortbestand eines ganzen Ministeriums diskutiert wird, nicht naheläge, ad hoc über den Aufbau eines eigenen Verbraucherministeriums nachzudenken, dessen Funktionsbezug sicher nicht minder relevant sein dürfte, da es *allen* Verbrauchern und Verbraucherinnen – ‚For consumer are all of us; consumers are simply the general public.' (Hazel Kyrk 1923) – im *eigenen* Staatsgebiet zum Vorteil gereicht.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nen.[7] Für die Sozialpolitik, die primär für die Einkommensseite der Haushalte zuständig ist, sollte dies evident sein. Aber auch die Verbraucherpolitik, die mehr die Ausgabenseite der Haushalte im Blick hat, präsentiert sich angesichts vielfältiger Markt- und Gesundheitsrisiken bevorzugt als Verbraucherschutz besonders verletzlicher Bürger und Bürgerinnen. Nicht zuletzt hat das Leitbild des verletzlichen Verbrauchers seit 2010 eine unerwartete Renaissance erfahren – freilich auf Kosten des Leitbildes des mündigen Verbrauchers (aber dies wäre eigens zu diskutieren).[8] Hier gäbe es somit eine auffällige Gemeinsamkeit der politischen Klientel, welche es im Kontext der aktuellen Problemlagen allemal berechtigt erscheinen ließe, käme es zu einer engeren, synergetischen Kollaboration beider Politikfelder. Denn signifikantes Energiesparen beispielsweise, so komplex dieser Appell auch umzusetzen wäre, würde sich zunächst auf der Ausgabenseite bemerkbar machen, bei zunehmender Verschuldung oder zu geringen Energieeinsparerfolgen aber sehr schnell die Einnahmeseite betreffen und damit in die Zuständigkeit der Sozialpolitik fallen. Im Grunde sind beide Politikfelder gerade im Falle einkommensschwacher Haushalte früher oder später kurzgeschlossen, und falls weiterhin verschiedentlich Teuerungen auftreten, sogar darüber hinaus.

Ausgehend von diesem vorläufigen Befund wurde im Frühling 2023 beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) eine Tagung beantragt (im Sommer bewilligt und gefördert), die sich von dieser These einer stärkeren Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik inspirieren ließ und mit der Differenzierung bzw. Identifizierung der Spezifika beider Politikfelder, d. h. mit ihren unterschiedlichen Reifegraden und Zuständigkeiten befassen sollte. Ebenso sollte hinterfragt werden, ob dieser Vermischungsvorschlag nicht längst politische Übung ist, selbst wenn dies nicht immer offensiv kommuniziert wird, und welche Berührungspunkte und Synergieeffekte es zwischen diesen beiden Politikfeldern grundsätzlich gibt, unabhängig davon, ob eine konkrete Kollaboration, gar strukturelle Kopplung schon stattfindet. Überdies hätte die Vermischungsthese dahingehend überprüft werden können, ob sich mit ihr eine vergleichbare Zäsur für die Verbraucherpolitik einstellt, so wie Janning dies für die BSE-Krise Ende der 1990er Jahre diagnostiziert hatte. Noch stärker historisierend gefragt: Könnte es sein, daß die

7 Vgl. die Dokumentation unter www.bmuv.de/rede/impulsrede-von-steffi-lemke-auf-dem-deutschen-verbrauchertag-2022.

8 Vgl. Gerhard Scherhorn: *Gesucht: Der mündige Verbraucher*. Düsseldorf: Droste 1973; Kai-Uwe Hellmann: *Theater des Konsums. Vorstudien für eine Soziologie der Verbraucherbühne*. Wiesbaden: Springer 2023, 239ff; Frauke Rostalski: *Die vulnerable Gesellschaft. Die neue Verletzlichkeit als Herausforderung der Freiheit*. München: Beck 2024.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

aktuellen Umstände dazu führen, daß nach 60 bzw. rund 30 Jahren, d. h. nach Kennedys Rede bzw. der BSE-Krise, erneut ein bedeutender Entwicklungs- und Entfaltungsschub für die Verbraucherpolitik initiiert wird?

Ferner wurde im Vorfeld die Frage gestellt, inwiefern die Konzentration der Verbraucher(schutz)politik auf Markt- und Gesundheitsrisiken überhaupt noch zeitgemäß ist. Immerhin hatte schon Edda Müller darauf gedrängt, daß Verbraucher*politik* (ohne den ‚schutz'-Einschub, also viel genereller angelegt) „Querschnittspolitik"[9] darstelle bzw. „als Querschnittsaufgabe"[10] verstanden werden sollte, eine Position, die alltagspraktisch einiges für sich hat. Zumal jeder Bürger, jede Bürgerin immer auch Verbraucher, Verbraucherin ist, beinahe 24 Stunden, 7 Tage die Woche, zwölf Monate im Jahr, so daß Verbraucherpolitik allein deshalb schon ein viel höherer Stellenwert zukommen (können) sollte.

Und falls der Trend, das Leitbild des mündigen Verbrauchers durch das des verletzlichen sukzessive zu substituieren, anhält, wäre bei genauerer Betrachtung zu fragen, ob es heutzutage überhaupt (noch) nicht-vulnerable Verbraucher und Verbraucherinnen gibt. Allein schon die Permanenz von Marktrisiken, die nur bei exquisiter Expertise partiell-temporär ausgeschaltet werden können, und dann höchstens für kleinere Sektoren, erweckt doch den Eindruck: Aufs Ganze gesehen ist jeder Verbraucher, jede Verbraucherin durchgängig verletzlich, ausgenommen eben solch kleinere Sektoren, in denen man sich speziell fit gemacht hat, aus persönlichem Ehrgeiz, weil es ein Hobby betrifft oder berufsnah ist. Wenn Verbraucherpolitik aber dazu tendiert, sich für eine derart ubiquitäre, dauerpräsente Gesamtproblematik zu engagieren, läge es nicht allzu nahe, Verbraucherpolitik so aufzuwerten wie Sozialpolitik? Zwar stünde dann nicht Umverteilung im Vordergrund. Aber genug Relevanz scheint doch gegeben.

Für die Tagung konnten die Kollegen und Kolleginnen Ingo Bode, Rolf G. Heinze, Jörn Lamla, Sebastian Nessel, Judith Niehues, Frank Nullmeier, Jürgen Schupp, Christoph Strünck und Gert G. Wagner mit eigenen Beiträgen gewonnen

9 Vgl. Edda Müller: Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24, 2001, 6–15, hier 11.

10 Vgl. Edda Müller: Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe profilieren! *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Jg. 18, 2005, Heft 4, 98–105. Siehe ferner Bernward Baule: Kommerzkultur, Verbrauchermacht, moralischer Konsum – zur Verbraucherpolitik im Föderalismus. In Ines Härtel (Hrsg.): *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus*. Berlin: Springer 2012, 515–613, hier 546.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

werden. Die Tagung fand am 12. September 2023 im Institut für Soziologie der TU Berlin statt.

Für den anschließend produzierten Tagungsband wurde das Autorentableau nochmals neu zusammengestellt.[11] Dabei konnte der Eröffnungsbeitrag ‚Wie eigenständig kann und soll Verbraucherinnen-Politik sein? Diskutiert am Beispiel der Verbraucher- und Sozialpolitik' von Gert G. Wagner nicht, wie geplant, an den Anfang dieses Bandes gesetzt werden, weil Herr Wagner am 28. Januar 2024 überraschend verstarb.[12] Um seinen Beitrag dennoch zu würdigen, sollen einige Aspekte aus seinem Vortrag hier kurz referiert werden.

So setzte Wagner mit der Unterscheidung ein, daß Sozialpolitik die Aufgabe wahrnehme, für jede/n genügend Kaufkraft sicherzustellen (was primär einkommensschwache Haushalte beträfe), während Verbraucherpolitik dafür zu sorgen habe, daß die jeweils verfügbare Kaufkraft auch „vernünftig" umgesetzt werden

11 Sebastian Nessel und ich haben Ergebnisse dieses Workshops am 28. September 2023 auf einer Tagung der Veranstaltungsreihe ‚Konsum neu denken' in Wien zur Diskussion gestellt und durften im Januar 2024 eine schriftliche Fassung im Sozialpolitikblog (difis.org/blog/?blog=98) des Deutschen Instituts für interdisziplinäre Sozialpolitikforschung veröffentlichen.

12 Siehe den Nachruf auf Dr. rer. oec. Dr. rer. pol. h.c. Gert G. Wagner vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung e.V. (www.diw.de/de/diw_01.c.368357.de/personen/wagner__gert_g..html).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

könne, staatlicherseits also Vorkehrungen getroffen werden, damit den Bürgern und Bürgerinnen diese Aufgabenstellung auch gelinge. Im Falle der Verschuldungsproblematik ergibt sich daraus zwangsläufig eine Kooperationsnotwendigkeit.

Sodann identifizierte Wagner verschiedene Abteilungen, Formen und Funktionen von Verbraucherpolitik auf Bundes- und Länderebene, wobei es zumeist (nur) um Verbraucherschutz ginge, also die Deminutivversion, mit relativ geringem Gestaltungsvermögen. Weitere Institutionen, die verbraucherpolitisch relevant seien, fänden sich in der Hochschul- und Fachhochschulforschung, beim Deutschen Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung, verschiedensten Sozialpolitik-Abteilungen und -Gruppen in Wirtschaftsforschungsinstituten, im Sachverständigenrat für Verbraucherfragen sowie im Bundesnetzwerk Verbraucherforschung.

Als Problemfelder für die Schnittmenge von Sozial- und Verbraucherpolitik nannte Wagner Alterssicherung, Gesundheitssicherung, Pflegeversorgung, Arbeitslosensicherung, Kindergeld, Wohngeld sowie Sozialhilfe (in dieser Reihenfolge) und betonte insbesondere den Aspekt der Nachhaltigkeit für den Verbraucherschutz.

Anschließend griff er die Unterscheidung zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik nochmals auf und meinte, daß es bei der Sozialpolitik um die Zuteilung von Sozialleistungen ohne Wahlmöglichkeiten gehe, während die Verbraucherpolitik gerade an der Risikobehaftetheit von Wahlmöglichkeiten (z.B. unkluge Wahlentscheidungen, Betrug, Nachhaltigkeit) ansetze, die jedem Verbraucher, jeder Verbraucherin formal wie faktisch freistünden.[13] Allerdings hätte sich inzwi-

13 Hierzu paßt die Aussage: „Grundrechte sind auch das Recht, gewollte Unmündigkeit auszuleben." (Klaus Ferdinand Gärditz: In diesen Akten steckt kein Skandal. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 17. August 2024, Nr. 191, S. 9) Bestätigung erfährt dieser Sachverhalt, schaut man auf die offenbar unvermindert hohe Nachfrage nach *Temu*-Produkten, obgleich seit Monaten über die verbraucherpolitisch beinahe schon kriminell zu nennenden Qualitätsprobleme der über diese Plattform angebotenen Produkte öffentlich breit berichtet wird. Die Klagen nehmen zu, die Nachfrage hält nichtsdestotrotz an, wie Marktforschung offenlegt: „Die deutliche Mehrheit der Nutzer gab an, zwar um die harsche Mängelliste rings um die Angebote auf der Onlineplattform zu wissen. Die Hälfte davon erklärte, sie jedoch weiterhin nutzen zu wollen. Nur 7 Prozent gaben an, sich von der Plattform abzuwenden. Die Mehrheit dagegen lässt sich von Schnäppchenpreisen für Angebote aller Art weiterhin umgarnen. / Ausschlaggebend sind für viele dieser Nutzer vor allem die niedrigen Preise und das breite Angebot. Billig-Shoppen in den virtuellen Einkaufsstraßen von Temu samt seinem spielerisch wirkenden Marketing mit Glücksrädern, Gewinngutscheinen und versandkostenfreien

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schen eine Entwicklung ergeben, wonach sich selbst im Gebiet der Sozialpolitik vermehrt Wahlmöglichkeiten auftun, etwa im Bereich der Alterssicherung oder bei Gesundheitsleistungen, was eine Annäherung an die Optionalitätsperspektive der Verbraucherpolitik bedeute, während die Verbraucherpolitik wiederum dazu tendiere, sich immer stärker mit einkommensschwachen Haushalten zu beschäftigen, für welche die Optionalitätsperspektive (Wahlmöglichkeiten nutzen können/müssen) kaum noch erfüllt sei (da kaum Kontingenz) – mithin auch hier eine gegenläufige Annäherung.

Vor diesem Hintergrund fragte Wagner, ob Sozial- und Verbraucherpolitik zusammengeführt werden sollten (ebenso übrigens die Sozial- mit der Verbraucherpolitikforschung). Beides verneinte Wagner, weil Spezialisierung erhebliche Vorteile biete. Außerdem würden sich die gängigen Methoden der Sozialpolitikforschung zu sehr von denen der Verbraucherpolitikforschung unterscheiden, „da es einerseits darum geht zu analysieren und zu simulieren, wie man sicherstellt, daß alle Menschen genug Geld haben, und andererseits der Umgang mit asymmetrischen Informationen und unerwünschten Präferenzen analysiert wird."

Mit Bedauern wird hier festgestellt, daß Herr Wagner nicht mehr dazu gekommen ist, seinen Eröffnungsvortrag sorgfältig auszuarbeiten und für diese Veröffentlichung einzureichen und beizusteuern.

Der jetzt vorliegende Tagungsband ‚Verbrauchersozialpolitik. Über sozialpolitische Funktionen der Verbraucherpolitik und vergleichbare Vermischungen' hat sich zum Ziel gesetzt, Möglichkeiten der Ausweitung der Zuständigkeiten der Verbraucherpolitik über das bislang Übliche hinaus zu diskutieren. Daß dafür die Sozialpolitik als Kollaborationsoption zuerst in den Blick genommen wird, ist lediglich dem Umstand geschuldet, daß Frau Lemke 2022 dies so prominent vertreten hat. Ebenso gut könnte es um die Vermischung von Digitalisierungs- und Verbraucherpolitik, Energie- und Verbraucherpolitik, Entwicklungshilfe- und Verbraucherpolitik, Klima- und Verbraucherpolitik, Migrations- und Verbraucherpolitik, Umwelt- und Verbraucherpolitik, Verkehrs- und Verbraucherpolitik oder Wohnungs- und Verbraucherpolitik gehen (um nur Beispiele zu nennen), bei denen sich funktional äquivalente Schnittmengen längst abzeichnen. Insofern ist hiermit kaum mehr denn ein Anfang gemacht.

Zusendungen scheinen die Mängel an der Qualität von Produkten und Verstöße gegen Standards der Sicherheit aufzuwiegen." (‚Verdruss über Temu-Schnäppchen'. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. September 2024, Nr. 207, S. 21) Wenn 93 Prozent wider *besseren* Wissens weiterhin *Temu*-Angebote nachfragen, fällt es schwer, unverdrossen von Vulnerabilität zu sprechen (aber auch von Mündigkeit).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Der Herausgeber dankt dem Koordinierungsgremium des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung dafür, auch diesen Tagungsband in seine Nomos-Buchreihe ‚Verbraucherforschung' mit aufgenommen zu haben.

Kai-Uwe Hellmann
Berlin, 24. September 2024

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

Vorrede 5
Kai-Uwe Hellmann

Einführung, Hinführung, Ausführung

Verbrauchersozialpolitik: Zur Einführung 17
Kai-Uwe Hellmann

König Kunde vs. sozialer Untertan.
Die Trennung von Verbraucher- und Sozialpolitik in der Gründungsphase der Bundesrepublik 53
Christian Bala

Verbraucher- oder Sozialpolitik?
Versuch einer trennscharfen Abgrenzung 75
Olaf Langner

Grundrechte, Haushalt, Holistik

Verbraucherpolitik als Äquivalent für fehlende soziale Grundrechte? 99
Christoph Strünck

Zum Verhältnis von Verbraucher- und Sozialpolitik aus der Sicht des privaten Haushalts.
Eine Betrachtung vom Standpunkt der Haushaltsökonomik 115
Mirjam Jaquemoth

Konsum als holistische Perspektive.
Wie sich Sozial- und Verbraucherpolitik als Konsumpolitik zukunftsweisend zusammendenken lassen 135
Jörn Lamla

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Alterssicherung, Gesundheits-, Wirtschafts- und Verbraucherpolitik

Zur Überlagerung von Sozial- und Verbraucherpolitik in der Alterssicherung 163
Frank Nullmeier

Verbraucherpolitische Dimensionen in der Gesundheitspolitik: Herausforderungen für eine sozial gerechte Gesundheitsversorgung 185
Kathrin Loer

Konfrontation statt Kooperation: die Ladenschluss-Debatte 209
Günther Rosenberger

Klima-, Nachhaltigkeits- und Verbrauchersozialpolitik

Klimageld als Transformationshebel – Gestaltungspotenziale und Umsetzungsblockaden 231
Rolf G. Heinze/Jürgen Schupp

Verbrauchersozialpolitik für eine nachhaltige Entwicklung 251
Michael-Burkhard Piorkowsky

Nachwort 269
Kai-Uwe Hellmann

Autorenverzeichnis 273

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Einführung, Hinführung, Ausführung

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Kai-Uwe Hellmann[1]

Verbrauchersozialpolitik: Zur Einführung

Auf dem Deutschen Verbrauchertag am 26. September 2022 machte die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV), Steffi Lemke (so kolportiert[2]), folgende Bemerkung: „Bei der Abfederung der Folgen von steigenden Energiepreisen und Inflation vermischen sich Sozialpolitik und Verbraucherschutz stark." Im März 2023 verkündete das BMUV dann, „Verbraucherpolitik ist auch Sozialpolitik",[3] und in ihrer Rede auf dem Deutschen Verbrauchertag am 27. November 2023 bekräftigte Frau Lemke erneut, daß der Verbraucherschutz in erster Linie ein Hebel für eine gerechte Sozialpolitik sein solle (ferner Gelinsky 2023).[4]

Alle drei Aussagen haben eine Absichtserklärung gemeinsam: Verbraucherpolitik kann/soll/muß sozialpolitisch wirksamer werden, indem verbraucherpoli-

1 Im Text wird einerseits zwischen Käufer, Kunde und Konsument als Rollenmuster unterschieden (Hellmann 2005), zusammengefaßt als ‚Verbraucherrollen', andererseits zwischen Verbrauchs- und Verbraucherforschung, erstere auf die Sachdimension des Verbrauchens als Infrastruktur- und Praxisgeflecht gerichtet, zweitere auf die Sozialdimension der Personen, die auf vielfältigste Art und Weise einkaufen (Käuferrolle), sich beraten lassen (Kundenrolle) und konsumieren (Konsumentenrolle) (Hellmann 2021a, 2023).

2 Das Zitat lautet (inklusive Kontext): „Verbraucherschutz gerät in der Krise an seine Grenzen, wie selbst die zuständige Ministerin Steffi Lemke (Grüne) eingesteht. ‚Bei der Abfederung der Folgen von steigenden Energiepreisen und Inflation vermischen sich Sozialpolitik und Verbraucherschutz stark', sagte Lemke vor Kurzem auf dem Deutschen Verbraucherschutztag des vzbv. Knapp zwei Drittel der Bürger fürchten nach einer Umfrage des Verbandes, dass die Energieversorgung im Herbst und Winter gefährdet sein könnte, und gut drei Viertel der Befragten plagen finanzielle Sorgen wegen der hohen Energiepreise." (Gelinsky 2022)

3 Vgl. Website des BMUV (www.bmuv.de/pressemitteilung/verbraucherpolitik-ist-auch-sozialpolitik). Außerdem fand am 19. Oktober 2022 eine Veranstaltung mit dem Titel ‚Soziale Verbraucherpolitik in Zeiten von Krise und Transformation' statt, organisiert von der SPD-Bundestagsfraktion (www.spdfraktion.de/verbraucherpolitik).

4 Vgl. Impulsvortrag während des Deutschen Verbrauchertags am 27. November 2023 (www.bmuv.de/rede/rede-von-steffi-lemke-zum-deutschen-verbrauchertag-2023-the-future-is-now#:~:text=Deutschen%20Verbrauchertag%202023-,Rede%20von%20Steffi%20Lemke%20zum,2023%20%22The%20Future%20is%20Now%22&text=In%20ihrer%20Rede%20sprach%20Steffi,vor%20Abzocke%20in%20Schutz%20nehmen).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tisch initiierte Deckelungen, Einsparmaßnahmen, Subventionen, Transferleistungen, welche zunächst nur die Ausgabenseite der Haushalte, d. h. Verbraucher und Verbraucherinnen betreffen, dazu beitragen, die Liquidität der Bürger und Bürgerinnen auch auf der Einnahmeseite der Haushalte sozialpolitisch substanziell zu verbessern.[5] Im Prinzip weisen Sozial- und Verbraucherpolitik bei der Bewertung der sozialen Frage die größte Übereinstimmung auf (Dobner 2007; Castel/Dörre 2009).[6]

Doch was nur beiläufig geäußert worden sein mag, birgt in der Sache Sprengstoff.[7] Während das Feld der Sozialpolitik den größten Anteil am Staatskuchen

5 Ganz neu sind solche Positionierungen (und Kontroversen) übrigens nicht. So tätigte etwa MdB Erik Schweickert (FDP) anlässlich der Haushaltsberatungen am 18. März 2010 die Aussage: „Bei Verbraucherpolitik geht es nicht darum, Almosen zu verteilen. In Ihrem Antrag vom 15. März schreiben Sie: ‚Dabei ist insbesondere das Angebot für einkommensschwache Haushalte zu stärken.' Wenn Sie [Die Linke] Verbraucherpolitik als Sozialpolitik ansehen, haben Sie uns nicht auf Ihrer Seite; denn das gehört nicht hierher. Bei Verbraucherpolitik geht es darum, die Verbraucherrechte zu stärken und Wettbewerb endlich wieder stattfinden zu lassen." (Plenarprotokoll 17/31) 2012 stellte die SPD-Fraktion den Antrag ‚Verbraucherpolitik neu ausrichten – Verbraucherpolitische Strategie vorlegen', in dem es wörtlich hieß: „Verbraucherpolitik ist damit zur Sozialpolitik geworden." (Drucksache: 17/8922) Begründet wurde dies damit, daß die sozialen Sicherungssysteme zunehmend (teil)liberalisiert und damit vermarket wurden und daher nicht mehr ausschließlich Teil der staatlichen Daseinsvorsorge seien. In der entsprechenden Plenardebatte äußerte Ulrich Kelber (SPD): „Verbraucherpolitik ist Sozialpolitik, weil wir dadurch Eigenvorsorge ermöglichen und benachteiligten Gruppen helfen." Erwidert wurde daraufhin von Mechthild Heil (CDU): „Für uns sind die Verbraucher nämlich nicht in erster Linie Schutzbefohlene, also Menschen, die ohne Hilfe von außen hilflos wären. Verbraucherpolitik ist für uns eben keine Sozialpolitik" (Plenarprotokoll 17/168) Im selben Jahr brachten Bündnis 90/Die Grünen außerdem noch den Antrag ‚Bezahlbare Energie sichern durch Einsparung, Erneuerbare und mehr Verbraucherrechte' ein, wobei hier der Link zur Sozialpolitik ähnlich wie heute in der Regulierung der Energiepreise gesehen wurde: „Sozial ausgewogene Fördermaßnahmen zum Energiesparen in Privathaushalten, Energieberatung, Stromspartarife, Soforthilfe und dauerhafte Stärkung für in Not geratene bzw. einkommensschwache Haushalte, Förderung effizienter und sparsamer Geräte, Senkung des Wärmeverbrauchs von Gebäuden durch Sanierungsstandards, mietrechtliche Regelungen, Energieausweis u. a., Untersuchung von‚Energiearmut'" (Drucksache 17/11030).

6 Freilich spielte Kaufen und Konsumieren bei Dobner (2007) (noch) keine relevante Rolle, ein eklatantes Versäumnis, wie man inzwischen sieht (allerdings schon bald 20 Jahre her). Und auch bei Castel und Dörre (2009) wurde über diese Dimension (noch) kaum ein Wort verloren.

7 Nach dem Gebot ‚Wildere nicht in fremden Revieren': Im Kurzgutachten ‚Soziale Ungleichheit und Konsum in Deutschland' des Sachverständigenrates für Verbraucherfra-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beansprucht, fallen für das Feld der Verbraucherpolitik nur ein paar Krümel ab.[8] Obgleich alle Verbraucher oder Verbraucherinnen sind, „‚Verbraucher' ist zugleich jedermann und niemand" (Offe 1981, 126), und das rund um die Uhr, fristete Verbraucherpolitik über Jahrzehnte ein Schattendasein. Was über die Informationsasymmetrie zwischen Produktion und Konsumtion gesagt wird, trifft gewissermaßen auch für die Macht- und Ressourcenasymmetrie zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik zu: Sie ist immens, wie bei Goliath und David (natürlich nur was die Größenverhältnisse angeht). Womit erklärt sich dann aber die Chuzpe, wenn für die Verbraucherpolitik vor diesem Hintergrund plötzlich sozialpolitische Funktionen angeregt, beansprucht oder gar gefordert werden? Was für ein Kalkül steckt dahinter, mit welchen Erfolgsaussichten? Tagung und Tagungsband testen Antworten auf solche Fragen.

Dazu wird in einem ersten Schritt das Feld der Verbraucherpolitik grob umrissen. Einschlägige Fachliteratur gibt es hierfür ausreichend (Bock/Specht 1958; Kuhlmann 1990; Janning 2004a, 2004b, 2011; Strünck 2006; Nessel 2016, 2019; Jaquemoth/Hufnagel 2018; Strünck/Reisch 2018). Sodann wird auf den Forschungsstand kurz eingegangen, soweit er sich mit der Möglichkeit sozialpolitischer Funktionen der Verbraucherpolitik beschäftigt hat. Schließlich geht es um eine komparative Perspektive, die sich an der Identifikation weiterer Schnittmengen und ‚Vermischungen', die zwischen dem Feld der Verbraucherpolitik und anderen Politikfeldern längst bestehen oder zukünftig einstellen mögen, und weiteren feldspezifischen Vergleichen interessiert zeigt.

1. Feld und Funktionen der Verbraucherpolitik: eine Skizze

Beginnt man mit einer Art Diskursanalyse, genauer der Ermittlung von Häufigkeiten, mit denen die Worte ‚Verbraucherschutz' und ‚Verbraucherpolitik' im deutschen Bundestag von 1949 bis 2019 Verwendung fanden, zeigt sich für das Wort ‚Verbraucherschutz', daß dieses im Grunde erst im Zuge des BSE-Skandals, so wie

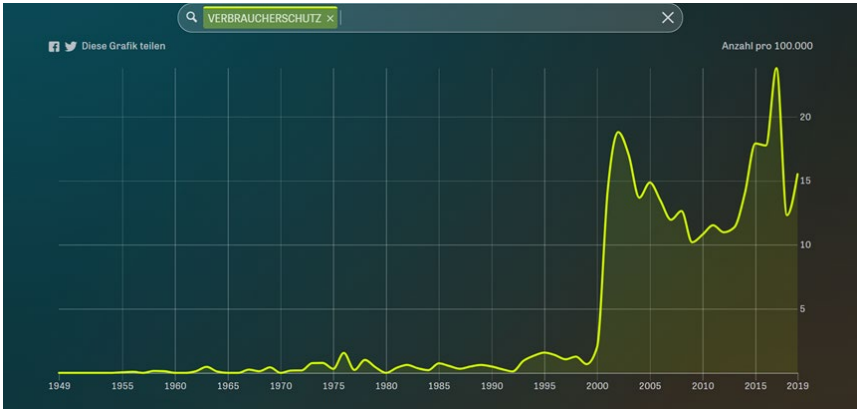
gen (SVRV) aus dem Jahre 2023 wurde zwischen verbraucher- und sozialpolitischen Zuständigkeiten interessanterweise exakt getrennt. So ginge es bei letzteren um Aufgaben „der Sozialpolitik, nicht der Verbraucherpolitik, weshalb der SVRV sie hier gezielt ausklammert." (SVRV 2023, 11, 32)

8 Bezüglich des Bundeshaushalts 2024 verwaltet das Bundesministerium für Arbeit und Soziales 171,67 Mrd. Euro oder 36,64 Prozent des Gesamtetats (insgesamt liegt die Sozialleistungsquote sogar bei 45,8 Prozent), während für verbraucherpolitische Belange, soweit diese durch das BMUV vertreten werden, nur 0,0085 Prozent der Bundesmittel zur Verfügung stehen (*Lamla* in diesem Band).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Janning (2011) dies ermittelt hatte, regulär Eingang fand in den parlamentarischen Diskurs (Abb. 1).[9]

Abbildung 1: Häufigkeit der Verwendung des Wortes ‚Verbraucherschutz' im deutschen Bundestag von 1949 bis 2019



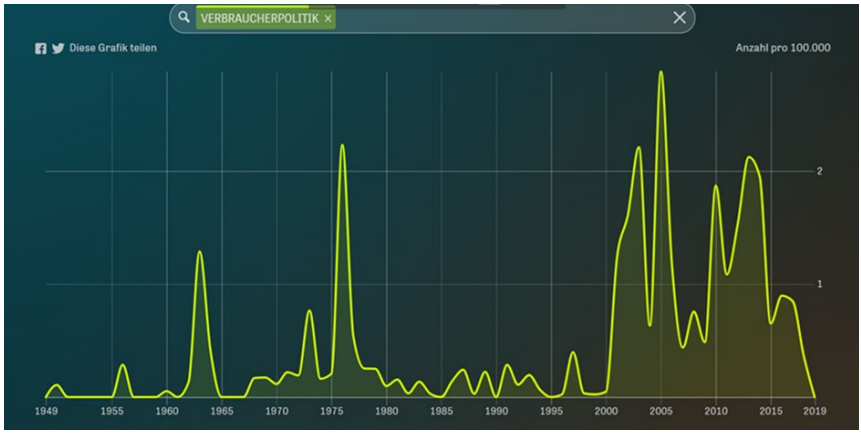
Quelle: www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/bundestag-jubilaeum-70-jahre-parlament-reden-woerter-sprache-wandel#s=verbraucherschutz

Etwas anders schaut es für das Wort ‚Verbraucherpolitik' aus, das vor 2000 immerhin schon 1963, 1973 und 1976 kurzzeitig Aufmerksamkeit fand und dann ab 2000, je nach Parteizugehörigkeit vermutlich, zum mehr oder weniger festen Bestandteil der parlamentarischen Rede aufgewertet wurde – wenn diese ‚Einbürgerung' auch nicht darüber hinwegtäuschen sollte, daß der Verbraucher*politik* selbst nach 2000 die Anerkennung als eigenständiges Politikfeld bis heute größtenteils versagt blieb (Abb. 2).

9 Vgl. Maier-Rigaud (2023) zur ‚Spätgeburt' der europäischen Verbraucherpolitik.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abbildung 2: Häufigkeit der Verwendung des Wortes ‚Verbraucherpolitik' im deutschen Bundestag von 1949 bis 2019



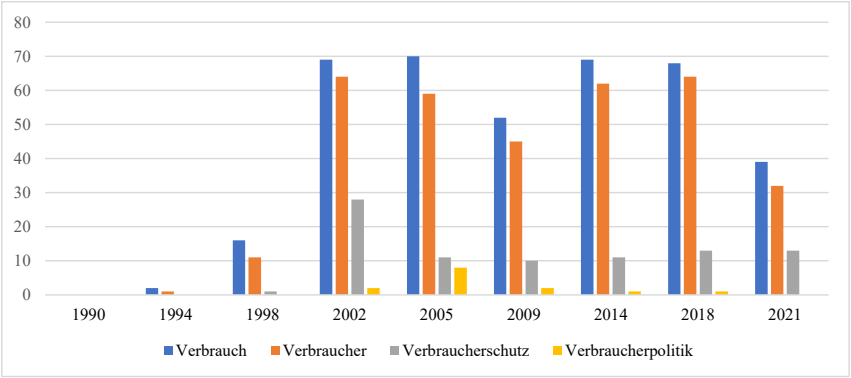
Quelle: www.zeit.de/politik/deutschland/2019-09/bundestag-jubilaeum-70-jahre-parlament-reden-woerter-sprache-wandel#s= verbraucherpolitik

Schaut man sich daraufhin die Koalitionsverträge an, die 1990, 1994, 1998, 2001, 2002, 2005, 2009, 2014, 2018 und 2022 geschlossen wurden, ist festzustellen, daß bis zur Rot-Grünen Koalition 1998 die beiden Wörter ‚Verbraucherschutz' und ‚Verbraucherpolitik' in den Verträgen kaum eingesetzt worden sind und seitdem – soweit es ‚Verbraucherschutz' betrifft (von ‚Verbraucherpolitik' gar nicht erst angefangen) – auf eher niedrigem Niveau verharren, bei wechselnden Ministeriumsunterschlupfen (Abb. 3).[10]

10 2001 wurde das *Bundeslandwirtschaftsministerium* in *Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft* umbenannt, dieses dann 2005 in *Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz*. 2009 blieb die Situation unverändert. 2014 wurde der Verbraucherschutz dem *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* zugeschlagen. 2018 blieb die Situation erneut unverändert. 2022 wurde die Abteilung dem *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz* einverleibt (*Jaquemoth* in diesem Band). In den letzten Jahren belief sich die Stellenanzahl bei deutlich weniger als zehn Mitarbeitern.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abbildung 3: Häufigkeit der Erwähnung der Worte ‚Verbrauch', ‚Verbraucher', ‚Verbraucherschutz' und ‚Verbraucherpolitik' in den Koalitionsverträgen seit 1990



Quelle: eigene Darstellung

Ohne daß hierfür schon eine abgeschlossene Untersuchung vorläge, entsteht der Eindruck, daß Verbraucherpolitik noch immer einen recht schweren Stand hat, trotz der aufmunternden Perspektive, die von Jannings Studie damals ausging. Fragt man sich vor diesem Hintergrund, was denn nun die Systembedingungen dieses Politikfeldes sind, soll zunächst der Begriff ‚Politikfeld' geklärt werden.[11]

Ohne hier die Multiperspektivität, die mit dem Feldbegriff ab Kurt Lewin seit jeher verbunden ist, weiter aufzuschlüsseln (Martin 2003; Fligstein/McAdam 2015; Hilgers/Mangez 2015; Albright et al. 2018), kann mit Kathrin Loer et al. (2015) davon ausgegangen werden, daß die Entstehung eines Politikfeldes zunächst eine Problemidentifikation benötigt, die ausreichend Relevanz (Bedrohlichkeit, Gefährdungsgrad) und eine gewisse Mindestreichweite aufweist, d.h.

11 Bemerkenswert erscheint, daß sich die Institutionalisierung eines Politikfeldes teilweise gut erfassen läßt, orientiert man sich dazu an den ‚pattern variables' von Talcott Parsons. So dürfte sich ein etabliertes Politikfeld vom Selbstanspruch her eher durch ‚achievement' denn ‚ascription', eher durch specifity' denn ‚diffuseness', eher durch ‚universalism' denn ‚particuralism' (wenn es auch immer eine partikulare Funktion ist, die tendenziell universal vertreten wird) und eher durch ‚neutrality' denn ‚affectivity' auszeichnen. Sollte sich das ändern, etwa indem mehr ‚affectivity' (Moralisierung) oder ‚diffuseness' (Allzuständigkeit) eingefordert wird, könnte das grundsätzliche Fragen hinsichtlich einer schleichenden Deinstitutionalisierung aufwerfen.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ausreichend viele Personen betrifft. Wie in der Bewegungsforschung, die schon vor Jahrzehnten herausgestellt hatte, daß es permanent viele Probleme, aber nur relative wenige Proteste und noch weniger soziale Bewegungen gibt, so John D. McCarthy und Mayer N. Zald (1977), gilt auch für die Entstehung von Politikfeldern, daß eine Problemdiagnose zwar notwendig, aber nicht hinreichend ist. Vielmehr bedarf es der Institutionalisierung, also der Unterstützung durch ressourcenstarke Organisationen, um ein bestimmtes Problem auf die Agenda der Öffentlichen Meinung zu bringen (Müller 2001, 12ff.; Janning 2011; Jaquemoth/Hufnagel 2018, 95ff.). Politikfeldgenese hat demnach viel mit Sozialkonstruktivismus zu tun (Snow/Benford 1988; Benford/Snow 2000). Treffenderweise haben Maximilian Hösl und Ronja Kniep (2019) hierfür den Begriff der Diskursinstitutionalisierung aufgegriffen, und selbst die sozialen Probleme sollten noch eine gewisse Eignung aufweisen, etwa Kriterien wie Skandalträchtigkeit erfüllen, um den Aufmerksamkeitsregeln des Agendasetting zu genügen (Loer et al. 2015, 21f.; Hellmann 1994). Schließlich braucht es noch mobilisierungsstarke Akteure, die eine besondere Affinität zu den jeweiligen Problemidentifikationen aufweisen, damit der Entstehungsprozeß eine Mindestdynamik entfalten und über genügend Potenzial verfügen kann. In Vielem ähnelt Politikfeldentstehung übrigens der Mobilisierung sozialer Bewegungen (Gerhards 1993; Hellmann/Koopmans 1998; Hellmann 2016, 2022a).

Am Ende eines solchen Prozesses sollte ein neues Politikfeld „relative Autonomie" (Hösl/Kniep 2019, 211), d.h. ausreichend Resilienz und Robustheit errungen haben, um sich Interventionen von außen gegenüber erfolgreich erwehren zu können, trotz aller feldspezifischen Interdependenzen, die ja durchweg unvermeidlich sind. Dabei bleibt es stetige Herausforderung, wie der Grad relativer Autonomie ermittelt wird, aus der Feldperspektive wie für die Fremdbeobachtung. Entscheidend ist, ob es gelingt, eine gewisse Kernkompetenz auszubilden, eine Art Deutungshoheit (institutionalisiert abgesichert), die Feld- und Themengrenzen so zu ziehen vermag, daß sie von außen nicht ohne weiteres überschritten werden können, mit hinreichend Autorität, Legitimität und wehrhaften Zuständigkeiten (Sanktionen) ausgestattet (Bergemann et al. 2016).[12] Für das Feld der Sozialpolitik dürfte dies alles wohl als (überdimensioniert) erfüllt gelten, für das

12 Abgesehen davon, daß der Grenzbegriff bzw. die exakte Abgrenzbarkeit sozialer Felder unverändert Probleme bereitet, ist klar, dass das Selbstverständnis sozialer Felder nach Pierre Bourdieu fortlaufend umkämpft wird und somit hochdynamisch bleibt, selbst wenn sehr hohe Institutionalität erreicht wurde (Bourdieu/Wacquant 1992). Dies dürfte sogar für das Feld der Sozialpolitik gelten, siehe die aktuelle Debatte um das Bürgergeld.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Feld der Verbraucherpolitik mitnichten, und dies nicht bloß, weil ihr ein eigenes Ministerium ebenso wenig zuerkannt wird wie der Internetproblematik (Hösl/Kniep 2019).[13]

Kommt man damit nochmals auf die Dynamik der Diskursinstitutionalisierung zu sprechen (in der Bewegungsforschung hat sich dafür der Begriff des Framing eingebürgert), die für die Institutionalisierung und Stabilisierung eines neuen Politikfeldes wesentlich ist, kann für die Verbraucherpolitik festgestellt werden, daß diese vielfältige Zielvarianten aufweist. Erfolgte der Feldwandel anfangs noch recht gemächlich, dokumentierte die Studie ‚Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft' von Stefan Mitropoulos (1997) immerhin schon, daß das Feld der Verbraucherpolitik, so fragil und unfertig seine institutionellen Strukturen bis heute doch geblieben sind, über die Jahrzehnte ein beachtliches Spektrum unterschiedlicher Funktionszuweisungen erfuhr (Mitropoulos 1997, 92ff.; Janning 2004a, 2004b). Auf der einen Seite wird die Ansicht vertreten, Verbraucherpolitik müsse im Grunde kaum zum Einsatz kommen, in vollem Vertrauen auf die Intelligenz der Marktgesetze (streng liberal). Dazwischen befindet sich die dominante Fraktion jener, die der Verbraucherpolitik spürbar mehr Einfluß zubilligen, weil der Marktübermacht der Produzenten (‚Informationsparadigma') anders nicht begegnet werden kann, etwa über das Prinzip der Wettbewerbs- und Konsumfreiheit oder das ‚Gegenmachtmodell', welches schon deutlich stärker wohlfahrtsstaatlich ausgerichtet ist (Scherhorn 1975; Kenning/Reisch 2013; Reisch/Kenning 2013). Und auf der Gegenseite gibt es die emanzipatorisch-partizipativen Ansätze, die ein entschieden größeres Eingreifen in die Marktgegebenheiten verlangten (Schumacher 1959; Biervert et al. 1977, 1978, 1984; Nickel 1980; Kuhlmann 1990, 6ff.). Inzwischen wird sogar von einer ‚Verbraucherpolitik von unten' gesprochen, im Sinne des Gegenmachtmodells von Scherhorn, da die Zivilgesellschaft ihre verbraucherpolitischen Belange mehr und mehr in die eigenen Hände nimmt (Selter 1973; Rick 2015; Hellmann et al. 2020; Hellmann 2022a).

Wendet man sich damit den „Problemmaterien" (Janning 2011, 20) zu, also den gesellschaftlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichen, für welche die Verbraucherpolitik verantwortlich erklärt wird, geht es im Kern um die Kontrolle von und den Schutz vor Marktrisiken (unter besonderer Berücksichtigung gesundheitsschädlicher Probleme) (Hagen/Wey 2009, 9ff.). So beantwortet der Ver-

13 Dabei erscheint es angesichts der Feststellung Offes (1981, 122), daß die Interessierten in der Verbraucherpolitik schwach, da aufgrund ihrer Anzahl und Unterschiedlichkeit kaum organisierbar sind, eigentlich um sich wichtiger, dafür ein eigenes Ministerium zu schaffen, um dieses gravierende Selbstorganisations- und -vertretungsmanko auf der Makroebene angemessen auszugleichen.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

braucherzentrale Bundesverband (vzbv) die selbstgestellte Frage ‚Worum kümmert sich die Verbraucherpolitik?' wie folgt: „Ob Altersvorsorge, Gesundheit oder unsere Daten, Lebensmittel, Energie oder Mobilität – Verbraucherschutz steht für gesetzliche Rahmenbedingungen, die Verbraucher:innen vor Schaden schützen und ihre Bedürfnisse ins Zentrum der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung stellen. Verbraucherschutz soll ein unkompliziertes, selbstbestimmtes und sicheres Leben ermöglichen." (www.vzbv.de/verbraucherpolitik) Dies deckt schon eine recht bunte Palette unterschiedlicher Interessen- und Motivlagen ab.[14] Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hält zwar keinen eigenen Eintrag ‚Verbraucherpolitik' vor, notiert aber unter ‚Verbraucherschutz': „Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) stärkt auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene unser aller Verbraucherrechte und schützt unsere Interessen. Dabei werden insbesondere diejenigen in den Blick genommen, die besonders schutzbedürftig sind, wie Kinder und Jugendliche oder Menschen mit niedrigen Einkommen." (www.bmuv.de/themen/rechte-und-hilfe-fuer-verbraucherinnen-und-verbraucher) Wo aber wird die Grenze gezogen? Wo endet die Zuständigkeit von Verbraucherpolitik?

Greift man zur Klärung dieser Frage auf den frühen Text ‚Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik' von Gerhard Scherhorn (1975) zurück, findet sich darin eine bemerkenswerte Positionierung, was den Inhalt von ‚Verbraucherinteressen'[15] angeht, nämlich *Selbstverwirklichung* (Scherhorn 1975, 1; Janning 2004a, 162ff.). Zugrunde liegt dieser Positionierung eine Persönlichkeitsentwicklungslogik (Ontogenese) à la Abraham Maslow, wonach das menschliche Streben über die anfängliche Befriedigung physiologischer Bedürfnisse, sodann von Sicherheitsbedürfnissen, weiteren Bedürfnissen nach Geborgenheit und Liebe, ferner Geltungsbedürfnissen schließlich Selbstverwirklichung herbeisehnt (Scherhorn 1975, 9; 2015). „Wir fassen das *Verbraucherinteresse* daher als de[n] Wunsch auf, von den Bedingungen frei zu sein, die Fixierung an eine der ersten vier Stufen der

14 Vgl. Fuhrmann/Vogel (2020, 131): „Verbraucherschutz betrifft alle Lebensbereiche: den Lebensmitteleinkauf, die Altersvorsorge und Finanzanlagen genauso wie Fragen des Wohnens, der Mobilität und der Energieversorgung bis hin zu (digitalen) Medien und Datenschutz."

15 Siehe hierzu auch Jaquemoth/Hufnagel (2018, 169): „Verbraucherpolitik dient der Verwirklichung von Verbraucherinteressen." Vgl. ebenso die Aussage von Ramona Pop (vzbv): „Wir wollen Verbraucherinteressen in ihrer ganzen Breite und Vielfalt vertreten, weil wir sehen, dass die Themen und Problemlagen nun einmal sehr weit gefächert und sehr unterschiedlich sind." (Gelinsky 2023)

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Persönlichkeitsentwicklung bewirken und dadurch den Übergang zur fünften, die Selbstverwirklichung, verhindern oder erschweren. […] *Selbstverwirklichung* als Verbraucherinteresse bedeutet demnach als erstes das Interesse daran, daß dem Menschen in der Verbraucherrolle keine Bedingungen gesetzt werden, die ihm die Selbstverwirklichung dadurch erschweren, daß sie ihn an eine frühere Entwicklungsstufe fixieren. Es bedeutet als zweites, daß im Bereich des Angebots an privaten und öffentlichen Konsumgütern die Voraussetzungen geschaffen werden, die gegeben sein müssen, damit der Übergang zur Stufe der Selbstverwirklichung ermöglicht und erleichtert wird." (Scherhorn 1975, 12)

Im Übrigen stellte die Verknüpfung von ‚Konsum und Lebensqualität' ein verwandtes Konzept für Scherhorn (1975, 2) dar, eine Anregung, die später von Lucia A. Reisch (2005, 444) aufgegriffen wurde, um ‚Verbraucherpolitik als Lebensqualitätspolitik' zu bezeichnen: „Die Verbraucherpolitik hat zunehmend Querschnittsaufgaben übernommen. die im weitesten Sinne als *Lebensqualitätspolitik* definiert werden können: Gesundheit, Wohnen, Ernährung im Alter und in der Jugend, Altersvorsorge, öffentlicher Nah- und Fernverkehr, ökologischer und ethischer Konsum, materieller und immaterieller Wohlstand, Ver- und Überschuldung, öffentliche Daseinsvorsorge sind wichtige Aspekte für ein ‚angenehmes Leben' […] usw. lauten nur einige Stichworte. Hier fehlt in Deutschland noch die Debatte einer strategischen Gesamtausrichtung einer solchen ‚Lebensqualitätspolitik'.[…] Weitere für die Lebensqualität relevanten Politikfelder wie die Gesundheits-, Bildungs- und Verkehrspolitik sowie neue Politikfelder wie die Zeitpolitik, könnten künftig im Sinne einer *integrierten Verbraucherpolitik* sinnvoll abgestimmt und unter Makroperspektive einer ‚Lebensqualitätspolitik' bewertet werden."

Versteht man Verbraucherpolitik dergestalt als Lebensqualitätspolitik, mit dem Fernziel der Selbstverwirklichung, beansprucht sie in der Tat eine Allzuständigkeit, deshalb auch ‚Querschnittsaufgabe' (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 108), welche die Verbraucherpolitik wahrzunehmen habe, und es wird klarer, was Edda Müller (2001, 11) damit meinte, „Verbraucherpolitik [sei] eine Querschnittspolitik" (ebenso Hagen/Wey 2009, 5; Strünck/Reisch 2018, 490).

Angesichts einer solch breiten Bestimmung von Verbraucherpolitik, die beinahe universale Zuständigkeit einfordert, weil nahezu alles zum Verbraucherinteresse werden kann, und wir, wie Hazel Kyrk (1923, 1) dies schon vor mehr als 100 Jahren formuliert hatte, alle und ständig Verbraucher und Verbraucherinnen sind („For consumer are all of us; consumers are simply the general public."), leuchtet es ein, daß Edda Müller (2001, 9) schon vor mehr als 20 Jahren eine „Emanzipation der Verbraucherpolitik" anregte, d.h. eine Befreiung von zu engen,

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rein auf Wirtschaft bezogenen Funktionszuweisungen. Wenn daher von ‚Entgrenzungen des Konsums' (Kenning/Lamla 2018) die Rede ist: Sollte das nicht auch eine Entgrenzung der Verbraucherpolitik mit sich bringen, mit neuen Zuständigkeiten, die durchaus andere Politikfelder berühren und betreffen können, nicht zuletzt die Sozialpolitik?

2. Sozialpolitische Funktionen der Verbraucherpolitik: ein unvollständiger Forschungsstandsüberblick

Die Möglichkeit, Verbraucherpolitik sozialpolitisch in Stellung zu bringen, ihr gar sozialpolitische Funktionen zuzutrauen, mag auf den ersten Blick überraschen, wurde in der deutschen Verbraucherpolitikforschung indes wiederholt thematisiert.

So setzte sich Hermann Scherl (1978) mit der von David Caplovitz (1963) aufgestellten These ‚The Poor Pay More' auseinander, wonach einkommensschwache Haushalte auch verbraucherpolitisch schlechter gestellt seien, weil sie aufgrund ihrer prekären Lebensverhältnisse mehrdimensional benachteiligt wären, weshalb „die Verbraucherpolitik in der BRD sich besonders der sozial schwachen Konsumenten annehmen soll, um mit Verbesserung ihrer Konsumentenposition zugleich konform sozial- bzw. gesellschaftspolitischer Zielsetzungen ihre Lebenslage zu verbessern und bestehende Realeinkommensunterschiede im unteren Einkommensbereich etwas zu mindern." (Scherl 1978, 110) Darin klang eine Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik schon an. Allerdings stellte Scherl (1978, 119) damals auch fest: „Eine entsprechende Verzahnung von Verbraucherpolitik und Sozialpolitik wurde in der BRD bisher erst vereinzelt vorgeschlagen, wie es scheint, ohne große Resonanz." Die anschließend angeführten Beiträge sollten diesen Eindruck bestätigen, zumal gegen „die Forderung, die Verbraucherpolitik in der BRD sollte stärker auf das Ziel der Verbesserung der Lebenslage besonders benachteiligter, bzw. sozial schwacher Konsumenten ausgerichtet werden" (Scherl 1978, 120), diverse Einwände vorgebracht wurden. Am Ende begnügte sich Scherl (1981, 121) mit der Aussage: „Der vorliegende Beitrag sollte für die verbraucherpolitische Forschung in der BRD eine Anregung sein, sich auch solcher Fragestellungen im Berührungsbereich von Verbraucherpolitik und Sozialpolitik anzunehmen." Eben das wird auch mit diesem Sammelband angestrebt.

1981 äußerte Claus Offe einige ‚Bemerkungen über strategische Alternativen der Verbraucherpolitik' und gab zunächst eine „*institutionelle* Definition des Ver-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

brauchers" vor, der zufolge „Verbrauch die Gesamtheit von *Wahlakten privater Haushalte auf Gütermärkten* ist und dafür der Wirtschaftsbürger als ‚Verbraucher' handelt, insofern er solche Wahlakte ausübt." (Offe 1981, 119) So definiert, würde sich auch Verbraucherpolitik relativ wirtschaftsnah zu orientieren haben, ganz im konventionellen Rahmen bewegend. Danach meinte Offe (1981, 130) aber, daß, wenn man „die *konsumtiven Wohlfahrts-Interessen des Haushalts verstärkt in die Produktionssphäre*" integrieren würde, „sich die Bereitschaft abzeichnet, auch die *nicht* über Güter- und Leistungsmärkte, sondern etwa durch staatliche Leistungsverwaltungen zugeteilten Wohlfahrts-Komponenten in ihr Blickfeld einzubeziehen", was für den Zuständigkeitsbereich der Verbraucherpolitik bedeuten könnte, daß dort auch sozialpolitische Belange Berücksichtigung finden.

1993 bestimmte Gerhard Scherhorn in einem Lexikonartikel das Hauptziel der Verbraucherpolitik als „die Förderung des Verbraucherinteresses dort, wo es zur Abwendung sozialer Härten, zur effizienten Versorgung mit Konsumgütern [... oder] zur Sicherung der Verbraucherposition für erforderlich gehalten wird." (Scherhorn 1993, 703) Sodann unterschied Scherhorn drei Leitbilder, nämlich ein sozial-, ein wirtschafts- und ein gesellschaftspolitisches, und zu ersterem schrieb er: „Das sozialpolitische Leitbild der [Verbraucherpolitik] ist auf die Beobachtung gegründet, daß das real existierende Versorgungssystem soziale Härten einschließt, etwa weil ärmere Verbraucher für gleiche Quantität und Qualität von Konsumgütern (Beispiel: Stromverbrauch) höhere [...] Preise zahlen müssen [oder] weil die Versorgung älterer Verbraucher besonders in ländlichen Räumen durch die [...] Konzentration im Einzelhandel beeinträchtigt wird. Die aus dem sozialpolitischen Leitbild abgeleiteten Maßnahmen der [Verbraucherpolitik] zielen darauf ab, solche sozialen Härten auszugleichen, z. B. durch Gewährung von Wohngeld, [oder] deren Entstehen mit Hilfe von Vorschriften, Beratung [oder] Information zu verhindern." (ebd.) Somit wurde die sozialpolitische Relevanz der Verbraucherpolitik auch bei Scherhorn durch die Fokussierung auf besonders verletzliche Verbraucher und Verbraucherinnen (Arme, Ältere) abgeleitet.

2002 griff Frank Nullmeier die ‚Welfare Markets'-These von Peter Taylor-Gooby (1999) auf und wandte sie auf die damalige deutsche Sozialpolitik an. Da diese im Laufe der 1990er Jahre etablierte Wohlfahrtsleistungen wie Gesundheitsversorgung, Pflegeversicherung und Altersvorsorge vermehrt privatisiert hatte, erwuchsen für Bürger und Bürgerinnen mit niedrigem Einkommen und geringer Bildung daraus multiple Überforderungen, wodurch wiederum Verbraucherschutz notwendig wurde, um am Ende die Sozialpolitik erneut auf den Plan zu rufen. Nullmeier (2002, 278) sprach zunächst von „Sozialpolitik als Verbraucher(schutz)politik?", doch der Zusammenhang stellt sich etwas komplizierter

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

dar. Indem sozialstaatliche Leistungen privatisiert wurden, entstanden neue, sozialstaatlich regulierte ‚Wohlfahrtsmärkte', über die sich die Bürger und Bürgerinnen nunmehr als Verbraucher und Verbraucherinnen selber versorgen sollen (mußten). „Je mehr Sozialpolitik über Wohlfahrtsmärkte erfolgt, desto mehr tritt der Sozialstaatsklient hinter dem Verbraucher zurück. Die neue Marktorientierung der Sozialpolitik reduziert sicherlich diese Klientelrolle. […] Aber dadurch verwandelt sich das Mitglied des Sozialstaates nicht in jenen von vielen Kritikern erhofften mündigen Sozialstaatsbürger. Am Wohlfahrtsmarkt tritt der Bürger in der Rolle als Nachfrager, Kunde bzw. Verbraucher auf und steht dabei Unternehmungen gegenüber, die oft solche Großorganisationen darstellen wie die Sozialversicherungsträger." (Nullmeier 2002, 279) Für viele Bürger und Bürgerinnen mochte diese neue Rolle vertraut und halbwegs bewältigbar erscheinen, doch nicht für alle. Diese dann verletzlich werdenden Verbraucher und Verbraucherinnen mußten eigens geschützt werden, und zwar wiederum durch die Sozialpolitik als Verbraucherschutzpolitik. „So stehen die ehemaligen Sozialstaatsklienten nunmehr in der Rolle der Verbraucher auf Wohlfahrtsmärkten großen Organisationen und Unternehmensgruppen gegenüber. Um ihre Interessen zu wahren, bedarf es der Verbraucherorganisation und/oder des Verbraucherschutzes. Sozialpolitik wird mit der grundlegenden Strukturänderung der neunziger Jahre zu einem Neuansatz auch als Verbraucherschutzpolitik gezwungen. Sozialpolitik wird – jenseits der traditionellen Politik der Fortführung der alten und in ihrer Bedeutung nicht zu unterschätzenden Sozialleistungssysteme – zum einen zur Marktschaffungs-, Marktförderungs- und Regulationspolitik. Im Sinne der Sozialstaatsbürger kann sich Sozialpolitik aber nur legitimieren, wenn sie zum anderen als Verbraucherpolitik auftritt, die die Konsumenteninteressen auf Wohlfahrtsmärkten schützt." (ebd.) Insofern zwang die ‚Vermarktlichung der Sozialpolitik' diese wiederum, selber verbraucherpolitische Funktionen zu übernehmen, um selbst erzeugte Probleme durch politikfeldfremde Maßnahmen zu kompensieren. Allerdings bedeutete das für die Verbraucherpolitik zugleich, daß ihr entweder eine ganz neue Klientel zuwuchs, oder aber die Problemlast verletzlicher Verbraucher und Verbraucherinnen, die sie ohnehin schon betreute, noch weiter zunahm und damit auch die Aufgabenlast der Verbraucherpolitik, die dadurch (indirekt) sozialpolitische Funktionen erfüllte, wenn sie sich vermehrt um Bürger und Bürgerinnen kümmern mußte, die mit ihrer sozialpolitisch erzwungenen Rolle als Verbraucher und Verbraucherinnen nicht mehr klar kamen (Reisch 2005, 442).

2005 stellte Lucia A. Reisch die Konzeption für eine ‚Neue Verbraucherpolitik' in Deutschland vor, so von der damaligen ‚Verbraucherministerin' Renate Künast angekündigt, in der Reisch – die Vorgehensweise von Gerhard Scherhorn

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

(1993) aufgreifend – zuvörderst die sozialpolitische Dimension der Verbraucherpolitik thematisierte. Freilich sprach Reisch nicht von Leitbildern, sondern von Dimensionen, und bezüglich der ersten Dimension schrieb sie: „Die *sozialpolitische* Dimension zielt auf den Ausgleich sozialer Härten, insbesondere von strukturell benachteiligten oder besonders gefährdeten, da wenig konsumkompetenten Konsumentengruppen. Im Fokus stehen hier Alte, Kinder und Jugendliche, Migranten oder einkommensschwache Haushalte. Verbraucherpolitische Maßnahmen, die dieser Zielsetzung entspringen, sind beispielsweise die Verfechtung eines Rechts auf ein Girokonto, die neuen Regelungen zur Verbraucherinsolvenz oder Werbeverbote bestimmter Produkte, die auf Jugendliche zielen." (Reisch 2005, 441) Auch hier geht es bei dezidiert sozialpolitisch engagierter Verbraucherpolitik somit vorrangig um als besonders verletzlich eingeschätzte Verbraucher und Verbraucherinnen, deren besondere Verletzlichkeit in erster Linie aus ihrer prekären sozialen Lage abgeleitet wird.[16]

2009 diskutierte Wolfram Lamping im Nachgang zu Nullmeiers Perspektive neue Herausforderungen an eine sozialpolitisch orientierte Verbraucherpolitik. Während bei Nullmeier (2002) noch der damalige Strukturwandel der Sozialpolitik im Vordergrund stand, wenn verbraucherpolitische Konsequenzen auch schon erkennbar wurden, widmete sich Lamping diesen ganz und gar, indem er für die Pflegeversicherung, die aktivierende Arbeitsmarktpolitik, die gesetzliche Krankenversicherung und Alterssicherung empirisch aufzeigte, in welchem Maße diese neuen ‚Wohlfahrtsmärkte' zahlreiche Heraus- und Überforderungen mit sich brachten, und dies keineswegs nur für verletzliche Verbraucher und Verbraucherinnen. Das merkt man sogleich, wenn man sich Lampings Aufzählung von Entscheidungsproblemen anschaut, die allein schon im Umgang mit

16 Übrigens meinte Edda Müller (2005, 99) im selben Jahr, „dass Verbraucherpolitik eine Gestaltungsaufgabe ist, die in alle Politikfelder hineinreicht. Das gilt für den Umbau der Sozialsysteme, das heißt für die Gesundheitspolitik, die Pflegeversicherung, die Pflegeberatung. Es gilt aber auch für Verbraucherrechte im Versicherungsgeschäft, bei Finanzdienstleistungen und der Telekommunikation, um nur einige Themen zu nennen. All das sind Themen, die die Verbraucherpolitik ausmachen." Hingegen findet sich bei Gerhard Scherhorn (1975, 241) noch die skeptische Anmerkung, „wie problematisch es ist, Verbraucherpolitik als Teil der Sozialpolitik aufzufassen. Denn nach unserer These hat Verbraucherpolitik nicht die Aufgabe, Funktionsschwächen des Wettbewerbs auszugleichen, sondern gemeinsam und gleichrangig mit der Wettbewerbspolitik die Funktionsfähigkeit des Marktes sicherzustellen, ebenso wie sie im Bereich der Produktion öffentlicher Konsumgüter nicht etwa Funktionsschwächen der Demokratie kompensieren soll, sondern zu den notwendigen Voraussetzungen einer funktionierenden Demokratie gehört."

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Pflegedienstleistungen auftreten könnten. So war (damals) darauf zu achten, geeignete ambulante, teilstationäre oder stationäre Pflegeanbieter auszuwählen; die großen Differenzen hinsichtlich Preisen, Leistungen und Qualität der Anbieter zu beurteilen; zu entscheiden, ob sie Pflegegeld oder Pflegesachleistungen in Form ambulanter Pflege in Anspruch nehmen wollen; eine prospektive Kalkulation der eigenen (möglichen) Versorgungslücke zwischen Pflegezuschuß und tatsächlichen Kosten vornehmen zu müssen; und eine zusätzliche private Vorsorge, also eine Pflegezusatzversicherung, abschließen zu müssen, für Leistungen, die von der Pflegeversicherung nicht oder nicht vollständig abgedeckt werden (Lamping 2009, 47). Sozialpolitisch betrachtet ist das schon höhere Mathematik und dürfte Pflegeversicherungslaien einiges abverlangen. Gleiches gelte im Übrigen für die anderen Wohlfahrtsmärkte, und im Besonderen seien es dann wieder verletzliche Verbraucher und Verbraucherinnen (Lampings Gruppe 3), die zusätzliche Fürsorge benötigten. Bemerkenswerterweise deutete Lamping (2009, 59) „Grenzen der Verbraucherpolitik" an, „wo es nicht mehr um das tatsächliche *Wollen* der Bürger geht, sondern um ihr faktisches *Können*, das heißt ihre finanziellen Möglichkeiten (Gruppe 3). Verbraucherpolitik hiermit zu betrauen, hieße, sie tendenziell zu überfrachten." Insofern erschien Verbraucherpolitik bei Lamping sozialpolitisch schon längst integriert und tendenziell sogar überfordert, ähnlich wie bei durch sozialpolitische Auflagen verletzlich werdenden Verbrauchern und Verbraucherinnen.

2011 ging Christoph Strünck der Frage nach, ob Verbraucherpolitik nicht sozialpolitisch sinnvolle Ziele unterstützen könnte. Strünck (2011, 166f.) entfaltete das exemplarisch – durchaus im Sinne von Lamping und Nullmeier – an der Auswahl von Gesundheitsleistungen (und übertrug diese Figur dann auf die private Altersvorsorge): „Je höher die Wahlfreiheit in Gesundheitssystemen, desto stärker die soziale Ungleichheit beim Zugang und in der Versorgungsqualität. Arme, einkommensschwache und bildungsferne Patienten werden dort signifikant schlechter versorgt, wo der Zugang zu Gesundheitsgütern am geringsten reguliert ist. Wettbewerb und freie Arztwahl scheinen vor allem der Mittelschicht zu nutzen. Dies ist kein grundsätzliches Argument gegen wettbewerbliche Strukturen in Sozialmärkten. Doch die institutionelle Rahmung und Regulierung des Wettbewerbs ist äußerst anspruchsvoll, wenn Wettbewerb möglichst vielen Patienten nützen soll." Auch rücken damit wieder die besonders verletzlichen Verbraucher und Verbraucherinnen in den Mittelpunkt, ja man gewinnt fast den Eindruck, diese entstünden erst durch die Privatisierung von Sozialleistungen. Jedenfalls wurde die Verbraucherpolitik aufgefordert, „zugleich wirtschafts- und sozialpolitische Ziele zu unterstützen." (ebd., 167) Allerdings stellten diese neuen

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Sozialmärkte eine Herausforderung dar, welche die Verbraucherpolitik (damals) „bislang nur halbherzig" angenommen hätte.

2013 beleuchtete Remi Maier-Rigaud in einem Editorial „die Sozialpolitik als einen Bereich, in dem zunehmend verbraucherpolitischer Handlungsbedarf besteht und in dem die differenziellen Vulnerabilitätsprofile sozialpolitischer Leistungsempfänger in angemessener Weise berücksichtigt werden müssen." (Maier-Rigaud 2013a, 41) Auch hier wurde gleich zu Beginn der Fokus auf die besonders Verletzlichen gelegt (ohne daß, wie dies auch in den anderen Beiträgen unterblieb, Vulnerabilität näher spezifiziert wurde: Die unterstellte Prekarität der benachteiligten sozialen Lagen wurde durchgängig vorausgesetzt).[17] Sodann leitete Maier-Rigaud den sozialpolitischen Bedarf für mehr Verbraucherpolitik gleichfalls aus dem Aufkommen der neuen Sozialmärkte ab: „Eine Gemeinsamkeit von Verbraucherpolitik und Sozialpolitik liegt darin, dass sie jeweils versuchen, den Geltungsbereich der Sphären Markt und Staat auszutarieren. Typischerweise werden in der traditionellen Sozialpolitik Marktprozesse staatlich überformt, während die Verbraucherpolitik die jeweiligen Marktseiten adressiert und sich mit dem Spannungsfeld aus Produzenten- und Konsumentensouveränität auseinandersetzt. Durch die zunehmende Öffnung der Sozialpolitik für Märkte ergeben sich auch für die Sozialpolitik verbraucherpolitische Herausforderungen zwischen den Polen Produzenten- und Konsumentensouveränität." (ebd.) Lesenswert erscheint ferner noch Maier-Rigauds kurze Auflistung gleichartiger Forschungsaktivitäten, die ungefähr zur selben Zeit stattfanden (Maier-Rigaud 2013a, 42).[18]

17 Obgleich diese permanente Konzentration auf vermeintlich besonders verletzliche Verbraucher und Verbraucherinnen auf den ersten Blick unvermittelt evident wirkt (bei einer Mehrheit eher unverletzlicher Verbraucher und Verbraucherinnen, so der Subtext), wäre zu hinterfragen, ob tendenziell nicht sämtliche Verbraucher und Verbraucherinnen kontextspezifisch vulnerabel sein könnten, was diese Konzentration dann fragwürdig erscheinen läßt. Orientiert man sich etwa an der Verbraucherleitbildtypologie von Micklitz et al. (2010), drängt sich die Maslow'sche Pyramide auf, indem im unteren Bereich die verletzlichen, im mittleren die vertrauenden und im oberen die verantwortungsbereiten Verbraucher und Verbraucherinnen mengenmäßig eingeordnet werden könnten. Wobei selbst dieses Pyramidenmodell noch fehlleiten könnte, insofern die Anteile mitnichten als groß/mittel/klein einzuschätzen sind, sofern vertrauende und selbst verantwortungsbereite Verbraucher und Verbraucherinnen jederzeit verletzlich werden könnten, je nach Kauf- oder Verbrauchsakt.

18 Vgl. ferner die gleichberechtigte verbraucher- und sozialpolitische Perspektivierung bei Hagen/Lamping (2013).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2021 bedienten sich Christian Bala und Kathrin Loer für eine historisch-systematische Einordnung der deutschen Verbraucherpolitik einer Unterscheidung, durch die sie Verbraucherpolitik nochmals von Konsumpolitik abgrenzten. Während Verbraucherpolitik darauf abziele, die Stellung von Verbrauchern und Verbraucherinnen, die strukturell der Anbieterseite unterlegen seien, durch Informationen oder Regulierungen in der Marktwirtschaft zu stärken, woraus sich eine Schutzbedürftigkeit ergäbe, umfasse Konsumpolitik alle Maßnahmen, welche den Konsum hinsichtlich der Verwendung, des Volumens oder der Struktur des Konsums fordere, lenke und begrenze, etwa durch Anreize, wie Subventionen oder Steuern, moralische Appelle oder Empfehlungen zur Haushaltsführung (Streissler/Streissler 1966). „Maßnahmen in anderen Politikbereichen können konsumpolitische Wirkung entfalten, umgekehrt können durch Konsumpolitik andere, z. B. finanzielle, wirtschafts- oder umweltpolitische Ziele verfolgt werden." (Bala/Loer 2021, 589) Diese letzte Überlegung ist hier nun relevant: Konsumpolitik bedeute demnach auch, daß andere, z. B. finanzielle, wirtschafts-, umwelt- oder auch *sozial*politische Ziele verfolgt werden. Bala und Loer (2021, 591) verwandten für diese Möglichkeit feldübergreifender Kooperationen den Interdependenzbegriff, und gerade bezüglich der Sozialpolitik meinten sie, daß Sozial- wie Verbraucherpolitik sich im Zuge der Rot-Grünen-Koalition ab 1998 gleichermaßen um die Aktivierung der Bürger bzw. Verbraucher bemüht hätten (ebd., 610). Die Verbraucherpolitik fordernde Wohlfahrtsmärkte-Problematik wurde ja schon angesprochen.

Schwenkt man kurz noch zur internationalen Sozial- bzw. Verbraucherpolitikforschung über, wurden bislang erst vereinzelt Diskussionen über Konsumismus und Reformen des Wohlfahrtsstaates angestoßen (Clarke 2006, 2007). So bezog sich John Baldock (2003) in ‚On Being a Welfare Consumer in a Consumer Society' – wodurch die Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik durch den Hybrid des ‚Welfare Consumer' beinahe schon verkörpert wird – auf Zygmunts Baumans Buch ‚Work, Consumerism and the New Poor' aus dem Jahre 1998 und leitete daraus ab, daß wir es heutzutage bei einem Teil der Bevölkerung mit ‚incomplete consumers' zu tun hätten, weil diese nicht nur von der Konsumtion mangels Geld, sondern auch der Produktion mangels Arbeit ausgeschlossen seien (‚doubly excluded'), mithin besonders verletzliche Verbraucher und Verbraucherinnen betreffend, was offensichtlich eine eng abgestimmte Arbeitsteilung zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik erforderlich macht.

Ebenso gibt es Ansätze, die sozialpolitische Funktionen der Verbraucherpolitik im Zusammenhang mit Energiearmut erörterten (Bouzarovski et al. 2021) Immerhin bezieht Energiearmut sich auf Haushalte, die Schwierigkeiten haben, stei-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gende Energierechnungen regulär zu bezahlen und grundlegenden Zugang zur Energieversorgung zu erhalten. Überdies könnten Fragen nach der Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit grundlegender Sach- und Dienstleistungen – Grundversorgungsleistungen, wie Christoph Strünck (in diesem Band) vorschlägt – ein relevantes Feld der Verbraucherforschung eröffnen und weitere Überschneidungen zwischen Verbraucher- und Sozialpolitik zu Tage fördern.

Obgleich der bisherige Forschungsstand eher dürftig erscheint, verdient die Frage nach sozialpolitischen Funktionen der Verbraucherpolitik weiterhin Aufmerksamkeit. So wäre systematisch zu prüfen, ob die von Christoph Strünck geäußerte Vermutung, Sozialpolitik betreffe in erster Linie die Einnahmeseite, Verbraucherpolitik hingegen die Ausgabenseite der Haushalte, soweit trägt. Damit verbunden ist die Frage, inwiefern sich verbraucherpolitisch bedingte Einsparungen auf der Ausgabenseite durch damit erreichbare Erhöhungen der Liquidität auf der Einnahmeseite sozialpolitisch tatsächlich auszahlen. Bildlich gesprochen würde eine solche Arbeitsteilung zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik kommunizierenden Röhren gleichen (ihr gemeinsames Medium wäre quasi Geld): Wenn auf der Ausgabenseite gespart wird, wirkt sich dies positiv auf die Einnahmenseite aus, so als ob eine zusätzliche Sozialleistung gewährt wird.[19]

Greift man noch kurz auf die Sozialpolitikforschung zurück, so ergibt sich erstaunliche Übereinstimmung bei der Bestimmung der Klientel von Sozial- und Verbraucherpolitik.[20] Auf die Sonderbehandlung besonders verletzlicher Verbraucher und Verbraucherinnen wurde ja schon wiederholt hingewiesen. Betrachtet man in dem Standardwerk ‚Sozialpolitik' von Johannes Frerich die historische Entwicklung der Sozialpolitik, kam ihrer notmindernden und gerechtigkeitsorientierten Funktion schon immer ein bedeutender Stellenwert zu.[21] „Die Notminderung bezieht sich auf die Beseitigung *konkreter* Probleme durch zeitlich begrenzte Aktivitäten (z.B. bei Ernteschäden, Bränden, usw.) sowie auf die Bewäl-

19 Gerd Billen (2011, 161) hat das Bild der kommunizierenden Röhren ebenfalls verwendet, wenn auch für eine andere Beziehung: „Verbraucherpolitik und Verbraucherwissenschaften müssen kommunizierende Röhren werden."

20 Dies gilt auch für viele Verbände und Vereine, schaut man etwa auf die 29 Verbandsmitglieder des vzbv wie den Bauherren-Schutzbund e.V., die Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V., den Deutschen Caritasverband e.V., den Deutschen LandFrauenverband oder die Katholische Arbeitnehmer-Bewegung Deutschlands e.V., die allesamt eher sozialpolitisch beheimatet sind (www.vzbv.de/ueber-uns/organisation/mitglieder/verbaende).

21 Vgl. Kaufmann (2002, 27), dem zufolge Sozialpolitik „in pathogene soziale Verhältnisse [interveniert], sie sucht also individuelle Schädigungen und soziale Probleme zu verhindern, zu beseitigen oder zu kompensieren."

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tigung *dauerhafter* Notlagen (soziale Schwäche einzelner *oder* von Gruppen auf Dauer). Zur Erfüllung dieser Verpflichtung hat der Staat in umfassender Weise öffentliche Güter bereitzustellen. Die Notminderung soll der Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit dienen, die im einzelnen über eine Neugestaltung der Einkommensumverteilung bis hin zur Abschaffung des Privateigentums und eine *überproportionale* Förderung der wirtschaftlich und sozial Schwachen (insbesondere in Ausbildung und Beruf) erreicht werden soll." (Frerich 1996, 22) Ähnlich äußerten sich Lothar Funk und Sven Jochem (2018, 560): „Alle Politiken, welche auf den Ausgleich von Benachteiligungen zielen, etwa auf den Feldern Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Familien-, Gesundheits- und Wohnungspolitik, sind Hauptbestandteile der nationalen Sozialpolitik." Insofern mag es zwar unterschiedliche Zugänge geben, einmal von der Input-, das andere Mal von der Outputseite der Haushalte. Doch in beiden Fällen geht es bei der vorrangigen ‚Förderung der wirtschaftlich und sozial Schwachen' um ‚bewahrende Daseinsvorsorge', und je mehr sich die Verbraucherpolitik auf solche besonders verletzlichen Verbraucher und Verbraucherinnen spezialisiert, umso größer die funktionale Nähe zur Sozialpolitik.

Schließlich könnte bezüglich des Verhältnisses von Sozial- und Verbraucherpolitik noch die Chance für eine funktionale Äquivalenz zum System der sozialen Hilfe diskutiert werden (Baecker 1994, 2000; Fuchs/Schneider 1995; Weber/Hildebrandt 1999; Merten 2000). Folgt man Dirk Baecker, Peter Fuchs und anderen in ihrer Deutung, daß Einrichtungen der Sozialen Hilfe Folgeprobleme der funktionalen Differenzierung kompensieren helfen, Fuchs sprach sogar von einem sekundären Primärsystem, könnte diese Funktionszuschreibung möglicherweise auf die Verbraucherpolitik übertragen werden, primär in ihrer Gestalt als Verbraucher*schutz* – nur mit der Einschränkung, daß sich diese Kompensationsfunktion auf den ersten Blick funktional spezifisch auf Folgeprobleme des Wirtschaftssystems (Kapitalismus, Marktwirtschaft) bezieht, die Problematik der Informationsasymmetrie ist dafür symptomatisch. Auf den zweiten Blick könnte hingegen eine schrittweise Ausweitung der Zuständigkeiten der Verbraucherpolitik in Betracht gezogen werden, weil – folgt man hierin Uwe Schimank (2009), der moderne Gesellschaft als eine primär kapitalistische, gleichwohl funktional differenzierte konzipierte – die kapitalistische Wirtschaftsform systemübergreifend Einfluß übt, damit auch Markteffekte und -defekte wirtschaftssystemübergreifend wirken, etwa auf Altersheime, Kindergärten, Krankenhäuser, Museen, Schulen, Theater, Universitäten, so daß plötzlich auch dort – jenseits des genuin wirtschaftlichen Feldes – verbraucherpolitische Kompensationsmaßnahmen benötigt werden. Sollte eine solche Chance materiell oder immateriell (beispielsweise

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Anerkennung, Aufrechterhaltung des Inklusionsversprechens usw.) untermauert werden können, würde das die Stellung der Verbraucherpolitik sicher substanziell aufwerten.[22]

3. Vergleichbare Vermischungen

Sofern es genügend Anhaltspunkte und Plausibilitäten dafür gibt, daß es längst zu einer gewissen Vermischung zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik gekommen ist, liegt es nahe, nach vergleichbaren Vermischungsverhältnissen Ausschau zu halten. So dürfte eine verbraucherpolitisch angeregte Verbilligung von Fahrpreisen im Öffentlichen Personennahverkehr, wie das deutschlandweite 49 Euro-Ticket, verkehrspolitische Funktionen erfüllen, und der (gescheiterte) ‚Mietendeckel' in Berlin 2021 sollte wohnungspolitische Verbesserungen bewirken. Vermehrte Verbraucherbildung in Schulen und Hochschulen dürfte sich wiederum erziehungspolitisch bemerkbar machen. Ferner könnte gefragt werden, welche Funktionen Verbraucherpolitik für andere Politikfelder im internationalen Vergleich erfüllt. Die nationalen Ausrichtungen von Verbraucherpolitik stellen sich im Vergleich ja recht unterschiedlich dar (Strünck 2006; Janning 2011; Artz et al. 2018; Nessel 2019). Von daher wäre es interessant herauszufinden, ob die Situation in Deutschland, soweit es die Kollaboration und Vermischung von Verbraucherpolitik mit anderen Politikfeldern angeht, in Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden oder den USA ähnlich oder ganz anders verläuft.

Ein spezieller Fall, der hier eigens noch angesprochen werden soll und im Beitrag von Kathrin Loer angerissen wird, betrifft die Gesundheitspolitik. Schon seit geraumer Zeit gibt es nicht nur in der Gesundheitssystemforschung den Trend, Patienten als Konsumenten zu bezeichnen (Reeder 1972; Bunker/Brown 1974; Berg 1981; Kreps 1996; Reifel et al. 1997; Keaney 1999; McLean 2000; Bolzan et al. 2001; Lloyd et al. 2001; Armstrong 2002, 2006; Flynn et al. 2002; Traulsen/Noerreslet 2004; Deber et al. 2005; Fox/Ward 2006; Holmes 2006; Allsop/Jones 2007; Hall/Schneider 2007; Newman/Kuhlmann 2007; Sulik/Eich-Krohm 2008; Stolberg 2008; Mazor et al. 2009; Tritter et al. 2009; Deccache/van Ballekom 2010; Hibbard/Mahoney 2010; Mold 2010, 2011; Moser et al. 2010; Ewert 2013; Maier-Rigaud 2013b; Rowe/Moodley 2013; Frist 2014; Goldstein/Bowers 2015;

22 Überdies könnte geprüft werden, ob Verbraucherbildung, die ja zum etablierten Instrumentarium der Verbraucherpolitik gehört, nicht ebenso sozialpolitische Funktionen erfüllt, so eine Anregung von Ulf Schrader, gerade mit Bezug auf besonders benachteiligte Bürger und Bürgerinnen.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Meesala/Paul 2018; Costa et al. 2019; Schneider-Kamp/Askegaard 2021). Obgleich sich diese Semantik in der Forschung inzwischen etabliert zu haben scheint, ist mitnichten geklärt, inwieweit sich aktuelle oder potentielle Patienten oder Patientinnen tatsächlich und in erster Linie als Verbraucher oder Verbraucherinnen wahrnehmen und verhalten (Clarke/Newman 2007). Teilweise, vielleicht sogar mehrheitlich mag dies längst der Fall sein, repräsentative Studien liegen dazu noch kaum vor, so daß dies gerade bei Patienten auf Intensivstationen oder anderen Abteilungen (Geburtshilfe, Operationen, Therapien usw.) empirisch-klinisch fortlaufend sichergestellt werden sollte.[23]

Allerdings stellt sich, falls eine Mehrheit der Patienten sich tatsächlich als Käufer, Kunden oder Konsumenten ‚fühlen' und verhalten sollte (nur wie sähe das genau aus?), die Frage, ob dann nicht Verbraucherpolitik gefordert ist, gemäß dem Motto: „Verbraucherpolitik dient der Verwirklichung von Verbraucherinteressen." (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 169) Wird Verbraucherpolitik auch solchen Patienten-Verbrauchern gerecht? Und ist die subjektive Haltung von solchen Patienten-Verbrauchern schlicht zu akzeptieren? Oder sind sie höflichst, aber bestimmt darauf hinzuweisen, daß sie sich im Funktionssystem der Krankenbehandlung befinden, somit den falschen Rollenset im Sinn haben? Wenn aber die Ökonomisierung des Medizinsystems (Stolberg 2008) schon soweit fortgeschritten ist (wird doch allerorts über Geld gestritten, die Beitragssätze sind spitzenmäßig): Laufen Patienten-Verbraucher der Verbraucherpolitik dann nicht voraus, hinkt Verbraucherpolitik diesem Trend – Jürgen Gerhards (2001) sprach vom ‚Aufstand des Publikums' – vielleicht hinterher? Mithin könnten sich auch hier gewisse Anhaltspunkte für ein vergleichbares Vermischungsverhältnis ergeben (Fuhrmann/Vogel 2020; siehe ferner *Loer* in diesem Band).[24] Im Übrigen könnte eine ähnliche Debatte für die ‚Student-as-Consumer'-Problematik geführt werden

23 Empirisch wäre etwa zu prüfen, ob das von Parsons (1951) konzipierte asymmetrische Rollenverhältnis von Arzt und Patient (bei aller Kritik, die dieses Modell seitdem erfahren hat) im Regelfall noch vorherrscht, oder nicht vielmehr ein solches, wie es der Idee der ‚market orientation in service' (Esteban et al. 2002), der ‚Kundenorientierung' (Nerdinger 2003) oder, auf die Spitze getrieben, der Idee der ‚Experience Economy' (Sundbo/Sørensen 2013) entspräche. Und geht man gar von der Idee der ‚Consumer Culture' aus, eröffnen sich ganz andere Vergleichshorizonte (Bolz 2002; Hellmann 2019a, 2019b, 2021b, 2022b, 2023).

24 Vgl. den Leserbrief von Oliver W. Niemeyer (nach Selbstauskunft niedergelassener Arzt): „Da die Politiker den Patienten/innen als potentiellen Wählern unentwegt einflößen, dass ihm/ihr alles zusteht und die realen Begrenzungen der medizinischen Welt nur mit den Unzulänglichkeiten der ‚Leistungserbringer' erklären wollen, lenkt das davon ab, dass Wahlmöglichkeiten und Freiheiten in Anbetracht von existenznotwen-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

(Morley 2003; Lachance/Choquette-Bernier 2004; Newson 2004; Naidoo/Jamieson 2005; Langford 2006; White 2007; Molesworth et al. 2011; Vander Schee 2011; Williams 2013).

Eine letzte Überlegung greift nochmals die Idee einer Entgrenzung der Verbraucherpolitik auf. „Am 27. Oktober 2016 fand im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz die erste Jahrestagung des Netzwerks Verbraucherforschung unter dem Oberthema ‚Entgrenzungen des Konsums! – Fokussierung der Verbraucherforschung?' statt. Ziel der Tagung war es, auf aktuelle Phänomene und Entwicklungen einzugehen, welche die veränderte, entgrenzte Rolle des Verbrauchers thematisieren, und die damit verbundenen Implikationen zu diskutieren." (Kenning/Lamla 2018, IX) 2018 folgte der gleichnamige Tagungsband, in dessen ‚Schlusswort' Jörn Lamla das „Phänomen der Entgrenzung", worüber damals gemutmaßt wurde, „der Konsum [sei] in vielerlei Hinsicht ‚grenzenlos'" (ebd., IX) geworden, nochmals ansprach und betonte, auch die Verbraucherwissenschaften sollten ihr Fach- und Gegenstandsverständnis überprüfen, sofern sich die Grenzen ihres Gegenstandsbereichs nachweisbar derart auffällig verschoben haben sollten (Lamla 2018, 147).

Was damals nur auf die Verbraucherwissenschaften bezogen war, könnte inzwischen auf die Verbraucherpolitik übertragen werden. So findet sich auf der Website ‚Schutz der Verbraucher vor Täuschung'[25] des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit die Aussage: „Die Vorspiegelung falscher oder irreführender Tatsachen oder das Verschweigen von Tatsachen ist nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) verboten. Dies gilt unabhängig davon, ob daraus ein gesundheitlicher Schaden entstehen kann oder nicht: Auch vor wirtschaftlichem Schaden sollen Verbraucher geschützt werden." Wobei ein wirtschaftlicher Schaden schon dann vorläge, wenn die Qualität den Preis des Produktes nicht wert wäre, also zuviel bezahlt wurde, oder anders formuliert: Wenn geweckte Erwartungen enttäuscht werden sollten. Vergleichbar stellt sich die Situation dar, liest man beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz unter der Rubrik ‚Rechte und Hilfen für Verbraucherinnen und Verbraucher': „Die Entschädigung nach einem Flug-

digen Begrenzungen auch etwas mit (Eigen-)Verantwortung zu tun hat." (Niemeyer 2023)

25 Vgl. die entsprechende Website des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/01_Lebensmittel/03_Verbraucher/16_Food_Fraud/lm_schutz_vor_taeuschung_basepage.html#:~:text=Sie%20d%C3%BCrfen%20nicht%20%C3%BCber%20die,und%20Futtermittelgesetzbuch%20(%20LFGB%20)%20verboten).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ausfall, der Schutz der eigenen Daten im Netz oder die nachhaltige Geldanlage – es sind wichtige Rechte, die Sie als Verbraucherin und Verbraucher haben." Auch hier geht es – sollte sich etwa „die Nachhaltigkeit einer Sparanlage […] als Falschinformation herausgestellt" (www.bmuv.de/themen/rechte-und-hilfe-fuer-verbraucherinnen-und-verbraucher) haben[26] – um Dienstleistungen (von einem relevanten Materialitätsgehalt kann bei Datensicherheits-, Finanz- oder Mobilitätsleistungen kaum gesprochen werden) und mehr noch um die Enttäuschung bestimmter Erwartungen, welche das jeweilige Unternehmen zuvor geweckt hatte. Kurzum: In jedem Einzelfall wurde ein bestimmtes Leistungsversprechen zwar gegeben, aber nicht eingehalten, was den ‚Schutz der Verbraucher vor Täuschung' erforderlich machen könnte.[27]

So verstanden, wäre Verbraucherpolitik schon dann aufgerufen (und sieht sich ja offenbar auch selber längst in dieser Pflicht), wenn es um die Kommunikation derartiger Leistungsversprechen und die damit intendierte Konditionierung bestimmter Kauf- und Konsumerwartungen bei Verbrauchern und Verbraucherinnen geht. Wie überhaupt Erwartungen, d.h. die Vorwegnahme zukünftiger Gegenwarten, die zentrale Währung der Wirtschaft darstellen, so Jens Beckert (2018a).[28]

---

26 Vgl. auch die neue Rechtsprechung des BGH: „Bei umweltbezogener Werbung sei die Gefahr der Irreführung besonders groß, sagte der Vorsitzende Richter Thomas Koch bei der Urteilsverkündung. Würde ein mehrdeutiger Begriff wie ‚klimaneutral' verwendet, müsse er darum schon in der Werbung selbst erklärt werden – Hinweise außerhalb der Werbung reichten nicht aus." (www.tagesschau.de/wirtschaft/bgh-werbung-klimaneutral-102.html) Was wäre, würde man hier wie folgt formulieren: ‚Bei gefühlsbezogener Werbung sei die Gefahr der Irreführung besonders groß, sagte der Vorsitzende Richter Thomas Koch bei der Urteilsverkündung. Würden mehrdeutige Begriffe wie ‚entspannend', ‚erholsam', ‚vergnüglich' verwendet, müßten sie darum schon in der Werbung selbst erklärt werden – Hinweise außerhalb der Werbung reichten nicht aus.'?

27 Jüngst wurde auf EU-Ebene die Richtlinie (EU) 2024/825 zur ‚Stärkung der Verbraucher für den ökologischen Wandel durch besseren Schutz gegen unlautere Praktiken und durch bessere Informationen' veröffentlicht. Ziel ist es, Verbraucher und Verbraucherinnen besser vor falschen Werbeversprechen (‚Greenwashing') zu schützen, unter anderem mit Hilfe zertifizierter Nachhaltigkeitssiegel. Wie nützlich weitere Siegel sind, dürfte zwar fragwürdig bleiben (Hellmann 2011, 276ff.). Inspirierend wirkt hingegen, daß eine solche Ausweitung der Schutzfunktion der Verbraucherpolitik hinsichtlich derartiger Verbrauchertäuschungen vielseitige Möglichkeiten bietet, weitere Richtlinien zu diskutieren.

28 Beckert (2018a, 27, 131ff.) kommt früh auf eine (von ihm so genannte) „Politik der Erwartungen" zu sprechen, d.h. den strategischen Einsatz von Kampagnen zur Beeinflussung bestimmter Zielgruppen mittels geeigneter Narrative durch das Marketing,

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Dabei dreht es sich beileibe nicht nur um funktionale Leistungsversprechen. Vielmehr sind es oft emotionale Leistungsverheißungen, wie Ästhetik, Erholung, Freude, Glück, Sicherheit, Spaß, Trost, Vergnügen, Versorgtheit, Vertrauenswürdigkeit, Zufriedenheit, die heutzutage – angesichts einer weit vorangeschrittenen Angleichung der rein technischen Produktqualitäten bei vielen Warengruppen – in gesättigten Märkten den letzten Ausschlag geben. Symptomatisch hierfür stehen übrigens Marken (Hellmann 2003; Thomson et al. 2005).

Übertragen auf die Schutzfunktion der Verbraucherpolitik (z.B. ‚Datensicherheit', ‚nachhaltige Geldanlage', ‚zuverlässige Verkehrsverbindung' usw.) könnte daher überlegt werden, ob diese Schutzfunktion gerade im Falle emotionaler Leistungsversprechen nicht ebenso benötigt wird.[29] Wenn primär an Gefühle und ihr intensives Durch- und Erleben effektvoll, d. h. kaufwirksam appelliert wird: Wie stellt man dann sicher, daß solche Erlebnisse sich auch genau so einstellen? Und wie geht man vor, blieben die angepriesenen Gefühle aus, weil das Produkt nicht liefert, was versprochen wurde? Immerhin ist die Rechtsprechung im Falle von Mogelpackungen relativ eindeutig und unnachgiebig geraten.[30] Was wäre somit zu tun, wenn man bei gewissen Gefühlsverheißungen in unterschiedlichsten Branchen mit der ständigen Möglichkeit von Vortäuschungen zu rechnen hätte, und sei es nur, daß gemachte Gefühlsversprechungen partout nicht eintreten, die entsprechenden Gefühle somit ausbleiben? (auch wenn keinerlei systematische Absicht hinter dem Ausbleiben entdeckt werden sollte). Wenn die Verbraucherpolitik selber den ‚Schutz der Verbraucher vor Täuschung' als Leitidee postuliert: Wie könnte Verbraucherschutz dann aussehen, um vor fälschlich gemachten Gefühlsverheißungen zu schützen? Immerhin gibt es im Tourismussektor die Möglichkeit, auf ‚entgangene Urlaubsfreuden' zu klagen: Genau das betrifft derartige ‚Gefühlsleistungen'. Auch dies stellt lediglich eine Anregung dar, um zu klären, inwieweit Verbraucherpolitik ihr angestammtes Zuständigkeitsgebiet transzendie-

---

welche für die Dynamik der Wirtschaft fundamental seien. Genau dieser ‚politische' Charakter legt nahe, eine Verbraucher-‚Politik der Erwartungen' anzustreben, d.h. derartige Beeinflussungskampagnen verbraucherpolitisch daraufhin zu beobachten, welche Erwartungen genau geweckt werden (sollen) und ob diese bei der Leistungsnutzung dann auch erfüllt werden, ganz im Sinne der Richtlinie (EU) 2024/825. Grundsätzlich ginge es dabei um eine Ausweitung der Aufmerksamkeit der Verbraucherpolitik in Richtung auf solche Erwartungspolitiken, die für den Betrieb des Wirtschaftssystems nach Beckert (2018b) letztlich entscheidend sind, weshalb sich auch die Verbraucherpolitik offensiver daran orientieren könnte.

29 Im Sinne der Richtlinie 2024/825 wäre dann etwa an noch zu zertifizierende ‚Emotionalitäts'-Siegel zu denken.

30 So die Entscheidung I ZR 43/23 des Bundesgerichtshofs, vgl. Schneider 2024.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ren und zusätzliche Funktionen wahrnehmen sollte, wie es in diesem Band mit Blick auf die Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik diskutiert wird.

4. Die einzelnen Beiträge

Nach Einführung in die Problemstellung des Tagungsbandes zeigt Christian Bala auf, wie zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland um die soziale Stellung der Verbraucher und Verbraucherinnen parteipolitisch gerungen wurde. Im Vordergrund stand dabei ein ordoliberaler Ansatz, der Verbrauchern und Verbraucherinnen nur bedingte Schutzbedürftigkeit zugestand. Allerdings führte die Anerkennung des Prinzips der Sozialen Marktwirtschaft, welche für die Erhaltung des sozialen Friedens plädierte, sukzessive dazu, daß einer fortlaufenden Ausbreitung sozialer Ungleichheit mehr und mehr Schranken gesetzt wurden, und dafür sorgte, die Härten der Märkte erheblich zu mäßigen. Nichtsdestotrotz war für die ersten Jahrzehnte von einer strikten Trennung von Sozial- und Verbraucherpolitik auszugehen und von Vermischung noch keine Spur. Im Anschluß unternimmt Olaf Langner eine rechtswissenschaftliche Definition von Verbraucherpolitik, die sich der deduktiven Methode von Eberhard Kuhlmann bedient und die Funktionen staatlicher Verbraucherpolitik an der Sicherstellung eines fairen Marktes bzw. Wettbewerbs, hinsichtlich angemessener Informationen über Waren und Dienstleistungen sowie einer ausreichenden Verbraucherbildung festmacht, um daraufhin Einzelfälle durchzuspielen, die gemäß dieser Definition verbraucherpolitisch instrumentalisiert werden und deshalb eher anderen Politikfeldern zugehörten.

Im nächsten Themenblock geht Christoph Strünck der Frage nach, ob Verbraucherpolitik ein Äquivalent für fehlende soziale Grundrechte darstellt. Hierzu führt er zunächst in die Geschichte und Idee sozialer Grundrechte ein, um daraufhin Beispiele aus den vier Politikfeldern Wohnen, Energie, Verkehr und Finanzen (Basiskonto) zu diskutieren, bei denen verbraucherpolitisch geartete Maßnahmen Wirkungen zeitigen, die sich klar auch außerhalb des Feldes der Verbraucherpolitik entfalten. Abschließend resümiert Strünck, daß Verbraucherpolitik in einer Marktwirtschaft ganz offenbar vielfältige sozialpolitische Funktionen erfüllt. Sodann befaßt sich Mirjam Jaquemoth mit dem Verhältnis von Sozial- und Verbraucherpolitik aus Sicht privater Haushalte. Hierzu entwickelt sie ein umfassendes, nicht bloß konsumistisches, vielmehr produktivistisches Verständnis von Haushalten, die damit einen viel größeren Stellenwert erhalten, als dies gemeinhin wahrgenommen wird. Dadurch gelingt es ihr, den Bedarf für eine ungleich aufgeschlossenere Verbraucherpolitik sichtbar zu machen, und

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

sie schließt mit dem Vorschlag, ein Ministerium für Haushaltsgemeinschaftspolitik zu schaffen, das dann freilich nochmals eine ganz anders geartete Aufgabenstellung zu betreuen hätte, als würde man es bei der Schaffung eines reinen Verbraucherministeriums belassen, dessen Zuschnitt nicht noch mit anderen Zuständigkeiten geteilt und abgestimmt werden müßte. Zum Abschluß dieses Themenblocks entwickelt Jörn Lamla eine ganzheitliche Perspektive auf Konsum, die signifikant mehr in den Blick nimmt, als verbraucherpolitisch gemeinhin üblich, mit entsprechenden Folgen für eine komplette Neugestaltung und Neuaufstellung der Verbraucherpolitik. Demzufolge könnte Verbraucherpolitik so umfassend revidiert werden, daß Sozialpolitik beinahe als eine Sonderform von Verbraucherpolitik subsumiert wird, mithin eine völlige Verkehrung der bisherigen Rangfolge.

Frank Nullmeier eröffnet den nächsten Themenblock mit einer Rekonstruktion der erstmaligen Verzahnung von Sozial- und Verbraucherpolitik in den 1990er Jahren, gefolgt von einer Reflexion aktueller Entwicklungen, welche die verbraucherpolitische Anverwandlung der Sozialpolitik durch die Corona-Pandemie noch verstärken. Nullmeier entfaltet diese Perspektive in erster Linie für das Gebiet der Alterssicherung und erläutert sie beispielhaft anhand fortlaufender Unzulänglichkeiten der Riester-Rente. Kathrin Loer geht im anschließenden Beitrag vielfältigen Veränderungen im Gesundheitssektor nach, oftmals im Zuge von Privatisierungs- und Vermarktlichungsmaßnahmen (wie schon Nullmeier und Lamping problematisierten), die Bürger und Bürgerinnen (im Krankheitsfalle oder präventiv-prophylaktisch) zunächst in die Rolle des Patienten und zugleich in die Rolle des Verbrauchers versetzen, was postwendend die Verbraucherpolitik auf den Plan ruft. Dies zeigt sich insbesondere bei Individuellen Gesundheitsleistungen, die privat bezahlt werden müssen, für ärmere Bevölkerungsteile aber oft nicht erschwinglich sind und damit eine Schlechterstellung bewirken, die verbraucherpolitisch wiederum korrigiert werden sollte. Günter Rosenberger rekonstruiert im letzten Themenblockbeitrag, wie sich Sozial- und Verbraucherpolitik im Falle der Ladenschluß-Kontroverse seit den 1950er Jahren wechselseitig relativ wenig kooperativ begegnet sind und erst in den 1990er Jahren zu einem dynamischen Kompromißprozeß bereitgefunden haben.

Den letzten Themenblock eröffnen Rolf G. Heinze und Jürgen Schupp mit einer verwandten Problemstellung (‚Vermischung'), und zwar der verbraucherpolitisch immer brisanter werdenden Relevanz der neueren Klimapolitik (letztlich Umwelt- und Querschnittspolitik). Jede entsprechende Gesetzgebung, die an die Umsetzung geht, betrifft früher oder später nämlich sämtliche Verbraucher und Verbraucherinnen, je nach Einkommenshöhe indes sehr unterschiedlich. Und auch hier zeigen vulnerable Verbraucher und Verbraucherinnen eine besondere

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Betroffenheit, die am Ende womöglich sozialpolitisch wieder kompensiert werden muß (Becker 2024). Der letzte Beitrag stammt von Michael-Burkhard Piorkowsky und befaßt sich im Wesentlichen mit der Idee der Halbtagsgesellschaft, die eine gesellschaftsweite Um- und Neuverteilung von Arbeits- und Lebenszeit erwägt, um am Ende Konsequenzen einer nachhaltigkeitsorientierten Verbrauchersozialpolitik zu diskutieren, die Piorkowsky mit vier Maßnahmen verbindet: erstens finanzielle Förderungen, zweitens zugehende Unterstützungen, drittens mehr Bildung und Beratung und viertens eine verbesserte Organisations- und Infrastrukturentwicklung. Ein knappes Nachwort beschließt den Sammelband.

5. Ausblick

Dieser Tagungsband soll in erster Linie dazu anregen, die ursprüngliche Forschungsfrage nach der Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik weiter zu in- wie extensivieren, mit der Möglichkeit, derartige Verhältnisse funktional äquivalent auch für andere Politikfelder durchzuspielen (Fuhr/Nefzger 2023; Becker 2024). Außerdem sollte eine bessere Bestimmung der Faktoren in Angriff genommen werden, die solche ‚Vermischungen' generell beschleunigen und verstärken könnten. Darüber hinaus könnte überlegt werden, ob und ggf. wie Verbraucher*politik* regulär Aufnahme in die Familie der anderen Politikfelder finden könnte, um nicht länger am Katzentisch Platz nehmen zu müssen.[31] So stellte Edda Müller (2001, 7) schon vor 23 Jahren die These auf: „Angesichts veränderter weltweiter Rahmenbedingungen ist es nicht nur an der Zeit, sondern es besteht heute auch die Chance, die Verbraucherpolitik als ein eigenständiges Politikfeld zu etablieren." Und Kornelia Hagen et al. (2013, 66) mahnten 12 Jahre später demonstrativ: „Es ist an der Zeit, dass auch die Verbraucherpolitik – in Anlehnung an die Wirtschafts-, Finanz-, Gesundheits- oder auch Sozialpolitik

31 Vgl. Müller 2001, 6. Kuhlmann sprach einmal von einem Kannibalisierungsrisiko der Verbraucherpolitik, das hier ganz gut ins Bild einer Mahlzeitsituation paßt: „Verbraucherpolitik muss sich stets mit vielen anderen Politiken abstimmen oder – vice versa – viele andere Politiken beanspruchen ein Stück Verbraucherpolitik für sich. Verbraucherpolitik läuft also Gefahr, kannibalisiert zu werden. Um nicht aufgefressen, sondern anerkannt zu werden, muss man jung, elastisch und anpassungsfähig bleiben. Theorie und Praxis der Verbraucherpolitik waren daher schon immer durch steten Wandel gekennzeichnet" (Kuhlmann in Hagen et al. 2006)." (Hagen/Wey 2009, 24)

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

– über ein unabhängiges, institutionelles Fundament verfügt." Vielleicht kann dieser Band dazu beitragen, dieses Fernziel zeitnäher zu erreichen.[32]

Literatur

Albright, J., D. Hartman & K. Widin (Hrsg.) (2018). *Bourdieu's Field Theory and the Social Sciences*. Singapore: Palgrave Macmillan.

Allsop, J. & K. Jones (2007). Withering the Citizen, Managing the Consumer: Compaints in Healthcare Settings. *Social Policy and Society*, 7(2), 233.243.

Appelbaum, K. (2009). 'Consumers are Patients!' Shared Decision-making and Treatment Non-compliance as Business Opportunity. *Transcultural Psychiatry*, 46(1), 107–130.

Armstrong, D. (2002). Conceptualising the patient. *Journal of Health Service Research and Policy*, 7(4), 245–247.

Armstrong, D. (2006). Pharmaceutical Marketing and the Invention of the Medical Consumer. *PLOS Medicine*, 3(4), e189, 446–446.

Artz, M., J.D. Harke, B. Gsell, C.L. Marques & C. Meller-Hannich (Hrsg.)(2018). *Wer ist der Verbraucher? Verbraucherbegriffe, Verbraucherleitbilder und situative Differenzierungen im Verbraucherschutz*. Baden-Baden: Nomos.

Baecker, D. (1994). Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft. *Zeitschrift für Soziologie*, 23(2), 93–110.

Baecker, D. (2000). ‚Stellvertretende' Inklusion durch ein ‚sekundäres' Funktionssystem: Wie ‚sozial' ist die soziale Hilfe? In R. Merten (Hrsg.): *Systemtheorie Sozialer Arbeit. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich, 39–46.

Bala, C. & K. Loer (2021). Konsum- und Verbraucherpolitik der Bundesrepublik Deutschland. In C. Kleinschmidt & J. Logemann (Hrsg.): *Konsum im 19. und 20. Jahrhundert*. Berlin/Boston: de Gruyter/Oldenbourg, 589–616.

Baldock, J. (2003). On being a welfare consumer in a consumer society. *Social Policy and Society*, 21(3), 65–71.

Bauman, Z. (1998). *Work, consumerism and the new poor*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.

Becker. U. (2024): Der Öko-Sozialstaat. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2. April 2024, Nr. 77, 7.

Beckert, J. (2018a). *Imaginierte Zukunft. Fiktionale Erwartungen und die Dynamik des Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.

32 Im Rückblick empfiehlt sich freilich Illusionslosigkeit. Zwar ist seit dem BSE-Skandal einiges passiert. Offenbar ermangelt es der Verbraucherpolitik aber unverändert an solchen Erfolgsbedingungen, wie Loer et al. (2015) sie aufbereitet haben, um aus dieser Nische herauszukommen, zumal viele verbraucherpolitische Initiativen EU-bedingt nur umgesetzt werden und nicht eigengeneriert sind – vordergründiges Derivat, oder mit Michael Serres gesprochen, positives Parasitentum (www.derstandard.at/story/1118134/positives-parasitentum).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Beckert, J. (2018b). „Kapitalismus fußt auf einer Illusion". *Handelsblatt* vom 28. Juni 2018 (www.handelsblatt.com/arts_und_style/soziologe-jens-beckert-kapitalismus-fusst-auf-einer-illusion/22738386.html).

Benford, R.D. & D.A. Snow (2000). Framing Process and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, 26, 611–639.

Berg, R.L. (1981). Educating the Consumer: Patient Education and Preventive Medicine. *Journal of Urban Health: Bulletin of the New York Academy of Medicine*, 57(1), 80–86.

Bergemann, B., J. Hofmann, M. Hösl, F. Irgmaier, R. Kniep & J. Pohle (Hrsg.) (2016). *Entstehung von Politikfeldern – Vergleichende Perspektiven und Theoretisierung*. Ergebnisse des Workshops am 25. November 2015. Berlin: WZB.

Biervert, B., W. Fischer-Winkelmann & R. Rock (1977). *Grundlagen der Verbraucherpolitik. Eine gesamt- und einzelwirtschaftliche Analyse*. Reinbek: Rowohlt.

Biervert, B., W. Fischer-Winkelmann, H.-P. Haarland, G. Köhler & R. Rock (1978). *Plädoyer für eine neue Verbraucherpolitik*. Wiesbaden: Gabler.

Biervert, B., K. Monse & R. Bock (1984). Alternatives for Consumer Policy: A Study of Consumer Organizations in the FRG. *Journal of Consumer Policy*, 7, 343–358.

Billen, G. (2011). Zwischen Eigenverantwortung und Schutz der Verbraucher: Platz für neue Instrumente der Verbraucherpolitik. *Wirtschaftsdienst*, (3), 159–161.

Bock, J. & K.G. Specht (Hrsg.) (1958). *Verbraucherpolitik*. Köln/Opladen: Westdeutscher Verlag.

Bolz, N. (2002). *Das konsumistische Manifest*. München: Wilhelm Fink.

Bolzan, N., M. Smith, J. Mears & R. Ansiewicz (2001). Creating Identities. Mental Health Consumer to Citizen? *Journal of Social Work*, 1(3), 317–328.

Bourdieu, P. & L.J.D. Wacquant (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press/Polity Press.

Bouzarovski, S., H. Thomson & M. Cornelis (2021). Confronting Energy Poverty in Europe: a Research and Policy. *Energies*, 14, 1–19.

Bunker, J.P. & B.W. Brown (1974). The Physician-Patient as an Informed Consumer of Surgical Services. *The New England Journal of Medicine*, May, 1051–1055.

Caplovitz, D. (1963). *The Poor Pay More. Consumer Practices of Low-Income Families*. New York: The Free Press of Glencoe.

Castel, R. & K. Dörre (Hrsg.) (2009). *Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung. Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts*. Frankfurt/New York: Campus.

Clarke, J. (2006). Consumers, Clients or Citizens? Politics, Policy and Practice in the Reform of Social Care. *European Societies*, 8(3), 423–442.

Clarke, J. (2007). Unsettled Connections. Citizens, consumers and the reform of public services. *Journal of Consumer Culture*, 7(2), 159–178.

Clarke, J. & J. Newman (2007). What's in a Name? New labour citizen-consumer and the remaking of public services. *Cultural Studies*, 21(4–5), 738–757.

Costa, D.S.J., R. Mercieca-Bebber, Tesson, Z. Seidler & A.-L. Lopez (2019). Patient, client, consumer, survivor or other alternatives? A scoping review of preferred terms for labelling individuals who access healthcare across settings. *BMJ Open*, 9(3), e025166.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Deccache, A. & K. v. Ballekom (2010). From patient compliance to empowerment and consumer's choice: Evolution or regression? An overview of patient education in French speaking European countries. *Patient Education and Counseling*, 78, 282–287.

Deber, R.B., N. Kraetschmer, S. Urowitz & N. Sharpe (2005). Patient, consumer, client, or customer: what do people want to be called? *Health Expectations*, 8, 345–351.

Dobner, P. (2007). *Neue Soziale Frage und Sozialpolitik*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Esteban, A., Á. Millán, A. Molina & D. Martín-Consuegra (2002). Market orientation in service: A review and analysis. *European Journal of Marketing*, 36(9/10), 1003–1021.

Ewert, B. (2013). *Vom Patienten zum Konsumenten? Nutzerbeteiligung und Nutzeridentitäten im Gesundheitswesen*. Wiesbaden: Springer VS.

Fligstein, N. & D. McAdam (2015). *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press.

Flynn, K.E., M.A. Smith & M.K. Davis (2002). From Physician to Consumer: The Effectiveness of Strategies to Manage Health Care Utilization. *Medical Care Research and Review*, 59(4), 455–481.

Fox, N. & K. Ward (2006). Health identities: from expert patient to resisting consumer. *Health: An Interdisciplinary Journal for the Social Study of Health, Illness and Medicine*, 10(4), 461–479.

Frerich, J. (1996). *Sozialpolitik*. München/Wien: Oldenbourg.

Frist, W.H (2014). Connected Health and the Rise of the Patient-Consumer. *Health Affairs*, 33(2), 191–193.

Fuchs, P. & D. Schneider (1995). Das Hauptmann-von-Köpenick-Syndrom. Überlegungen zur Zukunft funktionaler Differenzierung. *Soziale Systeme*, 1(2), 203–224.

Fuhr, L. & A. Nefzger (2023). Amt für Ungemacht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 129 vom 6. Juni 2023, 3.

Fuhrmann, P. & K.H. Vogel (2020). Verbraucherschutz. Perspektive Verbraucher*innen. K. Böhm, Bräunling, R. Geene & H. Köckler (Hrsg.): *Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe*. Wiesbaden: Springer, 131–142.

Funk, L. & S. Jochem (2018). Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat. In K. Mause, C. Müller & K. Schubert (Hrsg.): *Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium*. Wiesbaden: Springer, 557–593.

Gelinsky, K. (2022). Ramona Pop: Die Powerfrau der V*erbraucher. Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15. November 2022 (www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/ramona-pop-im-portraet-die-frontfrau-der-verbraucher-18371306.html).

Gelinsky, K. (2023). „Diese Art der Abzocke ist weit verbreitet." Verbraucherschützerin Ramona Pop kritisiert, dass Anbieter von Strom und Gas zu hohe Abschläge verlangen. Die Preisbremsen sollten länger laufen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. September 2023, Nr. 211, 19.

Gerhards, J. (1993). *Neue Konfliktlinien in der Mobilisierung öffentlicher Meinung. Eine Fallstudie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Gerhards, J. (2001). Der Aufstand des Publikums. Eine systemtheoretische Interpretation des Kulturwandels in Deutschland zwischen 1960 und 1989. *Zeitschrift für Soziologie*, 30(3), 163–184.

Goldstein, M.M. & D.G. Bowers (2015). The Patient as Consumer: Empowerment or Commodification? *Journal of Law, Medicine and Ethics*, 43(1), 162–165.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hagen, K. (2006). *Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft*. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. Berlin: DIW.

Hagen, K. & W. Lamping (2013). Eine restriktive Produktregulierung gehört auf die politische Agenda: Systematisierung und Diskussion von Reformvorschlägen zum Riester-Sparen aus verbraucher- und sozialpolitischer Sicht. *Sozialer Fortschritt*, (2), 43–51.

Hagen, K., H.-W. Micklitz, A. Oehler, L.A. Reisch & C. Strünck (2013). ‚Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung' – Empfehlungen für eine evidenzbasierte Verbraucherpolitik. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 8, 61–66.

Hagen, K. & C. Wey (2009). Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78, 5–29.

Hall, M.A. & C.E. Schneider (2007). Patients as Consumers: Courts, Contracts, and the New Medical Marketplace. *Michigan Law Review*, 106(4), 643–689.

Hellmann, K.-U. (1994). Zur Eigendynamik sozialer Probleme. *Soziale Probleme*, Heft 3/4, 144–167.

Hellmann, K.-U. (2003). *Soziologie der Marke*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Hellmann, K.-U. (2005). Der ideale Kunde: möglichst gebunden und immer treu. Vorläufiges zu einem aktuellen Thema. In H. Jacobsen & S. Voswinkel (Hrsg.): *Der ‚Kunde' in der Dienstleistungsbeziehung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 101–126.

Hellmann, K.-U. (2011). Der Eigensinn der Konsumenten. Zur Frage der Verantwortung bei der Zurechnung von Konsumentenverantwortung. In L. Heidbrink, I. Schmidt & B. Ahaus (Hrsg.): *Die Verantwortung der Konsumenten. Über das Verhältnis von Markt, Moral und Konsum*. Frankfurt/New York: Campus, 269–283.

Hellmann, K.-U. (2016). Auf dem Weg in die ‚Prosumentengesellschaft'? Über die Stabilisierbarkeit produktiver Konsumentennetzwerke. *Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung*, 85(2), 49–63.

Hellmann, K.-U. (2019a). Die kulturelle Revolution des Massenkonsums. Über die Soziologie der Prosperität von Ernest Zahn. In M.-B. Piorkowsky & K. Kollmann (Hrsg.): *Vergessene und verkannte Vordenker für eine kritische Konsumtheorie. Beiträge aus Ökonomik, Soziologie und Philosophie*. Wiesbaden: Springer VS, 105–130.

Hellmann, K.-U. (2019b). Konsum > Kultur > Sozialstruktur. Ein Plädoyer für mehr Kollaboration. In D. Hohnsträter & S. Krankenhagen (Hrsg.): *Konsumkultur. Eine Standortbestimmung*. Berlin: Kadmos, 21–44.

Hellmann, K.-U. (2021a). Die akademische Konsumforschung aus soziologischer Perspektive. In P. Kenning, A. Oehler & L.A. Reisch (Hrsg.). *Verbraucherwissenschaften. Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen*. 2., überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer Gabler, 111–136

Hellmann, K.-U. (2021b). Bell, Campbell und die Seele des modernen Konsums. In M.-B. Piorkowsky & K. Kollmann (Hrsg.): *Eigensinnige und unorthodoxe Vordenker für eine Kritische Konsumtheorie. Beiträge aus Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Wiesbaden: Springer VS, 21–56.

Hellmann, K.-U. (2022a). Konsum > Konflikt > Mobilisierung. Politischer Konsum und konsumistische Bewegungen. In D. Hohnsträter, S. Krankenhagen & J. Lamla (Hrsg.): *Verbrauchermacht in Bewegung. Protest, Politik und sozio-technische Infrastrukturen*. Baden-Baden: Nomos, 65–102.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hellmann, K.-U. (2022b). *Hygge*, Hedonismus und solche Sachen. Zur Konstruktion moderner Konsumtion. In D. Hohnsträter & S. Krankenhagen (Hrsg.): *Konsumvergnügen. Die populäre Kultur und der Konsum*. Berlin: Kadmos, 9–29.

Hellmann, K.-U. (2023). *Theater des Konsums. Vorstudien für eine Soziologie der Verbraucherbühnen*. Wiesbaden: Springer VS.

Hellmann, K.-U., A. Klein & B. Baule (Hrsg.) (2020). *Verbraucherpolitik von unten. Paradoxien, Perspektiven, Problematisierungen*. Wiesbaden: Springer VS.

Hellmann, K.-U. & R. Koopmans (Hrsg.) (1998). *Paradigmen der Bewegungsforschung. Entstehung und Entwicklung von Neuen Sozialen Bewegungen und Rechtsextremismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Hibbard, J.H. & E. Mahoney (2010). Toward a theory of patient and consumer activation. *Patient Education and Counseling*, 78, 377–381.

Hilgers, M. & E. Mangez (Hrsg.) (2015). *Bourdieu's Theory of Social Fields. Concepts and Applications*. London/New York: Routledge.

Hösl, M. & R. Kniep (2019). Auf den Spuren eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung von Internetpolitik in der Ministerialverwaltung. *Berliner Journal für Soziologie*, 19, 207–235.

Holmes, B. (2006). The advent of the consumer-patient. *Healthcare Strategic Management*, 24(10), 12–14.

Jaquemoth, M. & R. Hufnagel (2018). *Verbraucherpolitik. Ein Lehrbuch mit Beispielen und Kontrollfragen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Janning, F. (2004a). Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politische Theorie des Verbraucherschutzes. In R. Czada & R. Zintl (Hrsg.): *Politik und Markt*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 151–185.

Janning, F. (2004b). Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Verbraucherschutzpolitik in Deutschland. *Zeitschrift für Politik*, 51(4), 401.433.

Janning, F. (2011). *Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

Kaufmann, F.X. (2002). Sozialpolitik: Perspektiven der Soziologie. In F.X. Kaufmann: *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 25–30.

Keaney, M. (1999). Are patients really consumers? *International Journal of Social Economics*, 26(5), 695–706.

Kenning, P. & J. Lamla (2018). Einführung. In P. Kenning & J. Lamla (Hrsg.): *Entgrenzungen des Konsums*. Dokumentation der Jahreskonferenz des Netzwerks Verbraucherforschung. Baden-Baden: Nomos, IX-XI.

Kenning, P. & L.A. Reisch (2013). Alternativen zum Informationsparadigma der Verbraucherpolitik. 1. Verbraucherforschungsforum an der Zeppelin Universität, Friedrichshafen, 24. Januar 2013. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 8, 227–253.

Kreps, G.L. (1996). Promoting a Consumer Orientation to Health Care and Health Promotion. *Journal of Health Psychology*, 1(1), 41–48

Kuhlmann, E. (1990). *Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis*. München: Vahlen.

Kyrk, H. (1923). *A Theory of Consumption*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Lachance, M.J. & N. Choquette-Bernier (2004). College students' consumer competence: a qualitative exploration. *International Journal of Consumer Studies*, 28(5), 433–442.

Lamla, J. (2018). Entgrenzter Konsum und Konsequenzen für die Verbraucherforschung. In P. Kenning & J. Lamla (Hrsg.): *Entgrenzungen des Konsums*. Dokumentation der Jahreskonferenz des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung. Baden-Baden: Nomos, 147–153.

Lamping, W. (2009). Verbraucherkompetenz und Verbraucherschutz auf Wohlfahrtsmärkten: Neue Herausforderungen an eine sozialpolitische Verbraucherpolitik. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78(2), 44–62.

Langford, C.L. (2006). Consumer Student or Citizen Student? The Clash of Campus Speech Codes and Free Speech Zones. *Free Speech Yearbook*, 43(1), 93–105.

Lloyd, C., R. King, H. Bassett, Sandland & G. Savige (2001). Patient, client or consumer? A survey of preferred terms. *Australian Psychiatry*, 9(1), 321–324.

Loer, K., R. Reiter & E. Töller (2015). Was ist ein Politikfeld und warum entsteht es? *Der moderne Staat*, 8(1), 7–28.

Maier-Rigaud, R. (2013a). Editorial: Verbraucherpolitische Entwicklungen und Herausforderungen in der Sozialpolitik. *Sozialer Fortschritt*, 62(2), 41–43.

Maier-Rigaud, R. (2013b). Der Patient als rationale Verbraucher? *Sozialer Fortschritt*, 62(2), 51–60.

Maier-Rigaud, R. (2023). Verbraucherpolitik. In W. Weidenfeld, W. Wessels & F. Tekin (Hrsg.): *Europa von A bis Z*. Wiesbaden: Springer, 623–627.

Martin, J.L. (2003). What is Field Theory? *American Journal of Sociology*, 109(1), 1–49.

Mazor, K.M., K.S. Dodd & L. Kunches (2009). Communicating Hospital Infection Data to the Public: A Study of Consumer Responses and Preferences. *American Journal of Medical Quality*, 24(2), 108–115.

McCarthy, J.D. & M.N. Zald (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology*, 82(6), 1212–1241.

McLean, A.H. (2000). From Ex-Patient Alternatives to Consumer Options: Consequences of Consumerism for Psychiatric Consumers and the Ex-Patient Moment. *International Journal of Health Services*, 30(4), 821–847.

Meesala, A. & J. Paul (2018). Service quality, consumer satisfaction and loyalty in hospitals: Thinking for the future. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 40, 261–269.

Merten, R. (Hrsg.) (2000). *Systemtheorie Soziale Hilfe. Neue Ansätze und veränderte Perspektiven*. Opladen: Leske + Budrich.

Micklitz, H.-W., A. Oehler, M.-B. Pierkowsky, L.A. Reisch & C. Strünck (2010). *Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV*. Bonn: BMELV.

Mitropoulos, S. (1997). *Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.

Mold, A. (2010). Patient Groups and the Construction of the Patient-Consumer in Britain: An Historical Overview. *Journal of Social Policy*, 39(4), 505–521.

Mold, A. (2011). Making the Patient-Consumer in Margaret Thatcher's Britain. *The Historical Journal*, 54(2), 509–528.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Molesworth, M., R. Scullion & E. Nixon (Hrsg.) (2011). *The Marketisation of Higher Education and the Student as Consumer*. London/New York: Routledge.

Morley, L. (2003). Reconstructing students as consumers: power and assimilation? In M. Slowey & D. Watson (Hrsg.): *Higher Education and the Lifecourse*. London: Society of Research into Higher Education & Open University Press, 79–92.

Moser, A., I. Korstjens, T.v.d. Weijden & H. Tange (2010). Themes affecting health-care consumers' choice of a hospital for elective surgery when receiving web-based comparative consumer information. *Patient Education and Counseling*, 78, 365–371.

Müller, E. (2001). Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 24/01, 6–15.

Müller, E. (2005). Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe profilieren. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 18(4), 98–105.

Naidoo, R. & I. Jamieson (2005). Empowering participants or corroding learning? Towards a research agenda on the impact of student consumerism in higher education. *Journal of Education Policy*, 20(3), 267–281.

Nerdinger, F.W. (2003). *Kundenorientierung*. Göttingen/Bern/Toronto/Seattle: Hogrefe.

Nessel, S. (2016). *Verbraucherorganisationen und Märkte. Eine wirtschaftssoziologische Untersuchung*. Wiesbaden: Springer.

Nessel, S. (2019). Consumer Policy in 28 EU Member States: An Empirical Assessment in Four Dimensions. *Journal of Consumer Policy*, 42(4), 455–482.

Newman, J. & E. Kuhlmann (2007). Consumers enter the political stage? The modernization of health care in Britain and Germany. *Journal of European Social Policy*, 17(2), 99–111.

Newson, J.A. (2004). Disrupting the 'Student as Consumer' Model: The New Emancipatory Project. *International Relations*, 18(2), 227–239.

Nickel, V. (1980). Die Macht des Konsumenten. *Markenartikel* 42(10), 479–434.

Niemeyer, O.W. (2023). Wo ist das ‚Patienten-Bashing'? Ein Leserbrief. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2. September 2023, Nr. 204, 20.

Nullmeier, F. (2002). Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten? In: W. Süß (Hrsg.): *Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen: Leske und Budrich, 269–281.

Offe, C. (1981). Ausdifferenzierung oder Integration – Bemerkungen über strategische Alternativen der Verbraucherpolitik. *Journal of Consumer Policy*, 5, 119–133.

Parsons, T. (1951). *The Social System*. London: Routledge & Kegan.

Reeder, L.G. (1972). The Patient-Client as a Consumer: Some Observations on the Changing Professional-Client Relationship. *Journal of Health and Social Behavior*, 13(4), 406–412.

Reifel, N.M., H. Rana & M. Marcus (1997). Consumer Satisfaction. *Advances in Dental Research*, 11(2), 281–290.

Reisch, L.A. (2005). Neue Verbraucherpolitik. Ziele, Strategien und Instrumente. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 34(8), 441–445.

Reisch, L.A. & P. Kenning (2013). Alternativen zum Informationsparadigma der Verbraucherpolitik. *Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit*, 8, 141–142.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rick, K. (2015). Verbraucherpolitik als Gegenmacht? Vom Scheitern einer westdeutschen Verbraucherbewegung ‚von unten' in den 1960er Jahren. *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 102(2), 161–181.

Rowe, K. & K. Moodley (2013). Patients as consumers of health care in South Africa: the ethical and legal implications. *BMC Medical Ethics*, 14(15), 1–9.

Scherhorn, G. (1975). *Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik*. Göttingen: Otto Schwartz & Co.

Scherhorn, G. (1993). Verbraucherpolitik. In A. Woll (Hrsg.): *Wirtschaftslexikon*. München: Oldenbourg, 703–705.

Scherhorn, G. (2015). Die Produktion der Ersatzbedürfnisse. In G. Scherhorn: *Wachstum oder Nachhaltigkeit. Die Ökonomie am Scheideweg*. Erkelenz: Altius Verlag, 122–134.

Scherl, H. (1978). Die Armen zahlen mehr – ein vernachlässigtes Problem der Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Verbraucherpolitik*, 2, 110–123.

Schimank, U. (2009). Die Moderne: eine funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft. *Berliner Journal für Soziologie*, 19(3), 327–351.

Schneider, J. (2024). Mogelverpackungen sind auch online nicht erlaubt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. Juni 2024, Nr. 128, 16.

Schneider-Kamp, A. & S. Askegaard (2021). Do you care or do I have a choice? Expert authority and consumer autonomy in medicine consumption. *Consumption, Markets & Culture*, 24(5), 419–438.

Schumacher, C. (1959). Wesensmerkmale und Möglichkeiten der Verbraucherpolitik. *Soziale Welt*, 10(3), 242–247.

Selter, G. (1973). Idee und Organisation des Konsumerismus. Eine empirische Untersuchung der Konsumerismusbewegung in den USA. *Soziale Welt*, 24(1), 185–205.

Snow, D.A. & R.D. Benford (1988). Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. In B. Klandermans (Hrsg.): *International Social Movement Research*. Vol. 1, Greenwich: JAI, 197–217.

Stolberg, G. (2008). Kunden der Medizin? Der Mythos vom mündigen Patienten. In I. Saake & W. Vogd (Hrsg.): *Moderne Mythen der Medizin. Studien zur organisierten Krankenbehandlung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 345–362.

Streissler, E. & M. Streissler (Hrsg.) (1966). *Konsum und Nachfrage*. Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch.

Strünck, C. (2006). *Die Macht des Risikos. Interessenvermittlung in der amerikanischen und europäischen Verbraucherpolitik*. Baden-Baden: Nomos.

Strünck, C. (2011). Die Verbraucherpolitik braucht Pragmatismus statt wirklichkeitsferner Leitbilder. *Wirtschaftsdienst*, (3), 165–168.

Strünck, C. & L.A. Reisch (2018). Verbraucherpolitik. In K. Mause, C. Müller & K. Schubert (Hrsg.): *Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium*. Wiesbaden: Springer, 473–496.

Sulik, G.A. & A. Eich-Krohm (2008). No longer a Patient: The Social Construction of the Medical Consumer. *Advances in Medical Sociology*, 10, 3–28.

Sundbo, J. & F. Sørensen (Hrsg.) (2013). *Handbook on the Experience Economy*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

SVRV (2023). *Kurzgutachten‚Soziale Ungleichheit und Konsum in Deutschland. Herausforderungen für das Konsumverhalten marginalisierter Frauen*‘. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (svr-verbraucherfragen.de/publication/Kurzgutachten-Soziale-Ungleichheit-und-Konsum-in-Deutschland.pdf).

Taylor-Gooby, P. (1999). Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets. *Journal of Social Policy*, 28(4), 97–114.

Thomson, M., D.J. MacInnis & C.W. Park (2005). The Ties That Bind: Measuring the Strength of Consumers' Emotional Attachments to Brands. *Society for Consumer Psychology* 15(1), 77–91.

Traulsen, J.M. & M. Noerreslet (2004). The new consumer of medicine – the pharmacy technicians' perspective. *Pharmacy World and Science*, 26, 203–207.

Tritter, J.O., M. Koivusalo, E. Ollila & P. Dorfman (Hrsg.) (2009). *Globalisation, Markets and Healthcare. Redrawing the Patient as Consumer*. London/New York: Routledge.

Vander Schee, B.A. (2011). Students as Consumers: Programming for Brand Loyalty. *Services Marketing Quarterly*, 32, 32–43.

Weber, G. & F. Hildebrandt (Hrsg.) (1999). *Soziale Hilfe – Ein Teilsystem der Gesellschaft? Wissenssoziologische und systemtheoretische Überlegungen*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

White, N.R. (2007). ‚The customer is always right': Student discourse about higher education in Australia. *Higher Education*, 54, 593–604.

Williams, J. (2013). *Consuming Higher Education. Why Learning can't be bought*. London/New Delhi/New York/Sydney: Bloomsbury.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Christian Bala

König Kunde vs. sozialer Untertan.

Die Trennung von Verbraucher- und Sozialpolitik in der Gründungsphase der Bundesrepublik

1. Einleitung

Seit den 2010er Jahren wird in Deutschland eine Diskussion über die Verbindung von Sozial- und Verbraucherpolitik geführt. Insbesondere im Zuge der ‚Entdeckung' des ‚verletzlichen/vulnerablen Verbrauchers' wird eine Zielgruppendifferenzierung gefordert, die sich an den besonderen Bedürfnissen sozial benachteiligter Personengruppen orientieren soll (Bala/Müller 2014; Micklitz et al. 2010). Spätestens seit dem Beginn einer Polykrise (Tooze 2022; KVF NRW 2023), zu der eine Lebenshaltungskostenkrise und Preisschocks gehören, wird die ‚soziale Dimension der Verbraucherpolitik' von politischen Akteuren wie Bundesverbraucherschutzministerin Steffi Lemke nicht nur betont, sondern auf die Agenda gesetzt: „Verbraucherpolitik muss heute vor allem auch soziale Aspekte berücksichtigen", so Staatssekretärin Dr. Christiane Rohleder (BMUV 2023). Dies ist angesichts der Situation einkommensschwacher Haushalte auch über aktuelle Notsituationen hinaus folgerichtig und notwendig. Bereits vor Beginn der Polykrise haben dies die Angebote der Verbraucherzentralen in den Bereichen Überschuldung, Energiearmut oder die aufsuchende Verbraucherberatung in Quartieren gezeigt (vzbv 2024). Angesichts dieser Entwicklungen wird eine Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik konstatiert (Hellmann 2023, 535).

Es kann aber nur etwas vermischt werden, was zuvor getrennt war. Die Trennung beider Politikbereiche hat eine 75-jährige Tradition, die in konkurrierenden Narrativen der als Soziale Marktwirtschaft[1] bezeichneten Wirtschafts- und Sozialordnung begründet ist. Aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1 GG) lassen sich zu Recht wohlfahrtsstaatliche Konzepte und die Entfaltung sozialer Staatsbürgerrechte (Manow 2020, 54-84; Nachtwey 2016, 17-42; Offe 2019) ableiten, die grundsätzlich mit den Interessen von Verbrau-

1 Als Eigenname wird der Begriff groß-, als Wortverbindung kleingeschrieben. In Zitaten wird die jeweilige Schreibweise beibehalten, vgl. Fuhrmann (2017, 13).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

cher:innen vereinbar sind. Das Verständnis von Verbraucherpolitik und das Verbraucherbild sind jedoch teilweise von neoliberalen Ansätzen geprägt (Olsen 2019). Die deutsche Variante, der Ordoliberalismus,[2] hatte in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland erheblichen Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialordnung. Den Ordoliberalen gelang es, mit ihrem Verständnis von Konsum und sozialer Ungleichheit die verbraucherpolitische Debatte zu prägen, weil das maßgebliche Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) mit Ludwig Erhard an der Spitze dieses Politikfeld beanspruchte und das Modell eines, marktkonformen Verbraucherschutzes' verfolgte, insbesondere durch die Herstellung einer Wettbewerbsordnung und die Bereitstellung von Informationen (Janning 2011, 130, 151f.; Rick 2018).

Die Erhardsche Version der Sozialen Marktwirtschaft basiert auf dem Skript des Ordoliberalismus, in dem die distributiven und nivellierenden Wirkungen von Wettbewerb, Leistung, Konsum und sozialem Aufstieg auf eigentümliche Weise miteinander verknüpft werden. Zusammengefasst wird das Programm in Erhards Gesta ‚Wohlstand für alle' (zur Werksgeschichte Bührer 2007): „So wollte ich jeden Zweifel beseitigt wissen, daß ich die Verwirklichung einer Wirtschaftsverfassung anstrebe, die immer weitere und *breitere Schichten* unseres Volkes *zu Wohlstand zu führen vermag*. Am Ausgangspunkt stand der Wunsch, über eine breit geschichtete Massenkaufkraft die *alte* konservative *soziale Struktur endgültig zu überwinden*. Diese überkommene Hierarchie war auf der einen Seite durch eine dünne Oberschicht, welche sich jeden Konsum leisten konnte, wie andererseits durch eine quantitativ sehr breite Unterschicht mit unzureichender Kaufkraft gekennzeichnet. […] Das erfolgversprechendste Mittel zur Erreichung und Sicherung jeden Wohlstandes ist der Wettbewerb. Er allein führt dazu, den wirtschaftlichen Fortschritt allen Menschen, im Besonderen in ihrer Funktion als Verbraucher, zugutekommen zu lassen, und alle Vorteile, die nicht unmittelbar aus höherer Leistung resultieren, zur Auflösung zu bringen. […] Auf dem Wege über den Wettbewerb wird – im besten Sinne des Wortes – *eine Sozialisierung des*

2 Der Begriff wird in unterschiedlicher Weise (beispielsweise als Spektrum, Theorie, Schule oder Ideologie) verwendet. Der Ordoliberalismus wird der Theoriefamilie des Neoliberalismus zugerechnet und basiert auf dem Namen des von Walter Eucken und Franz Böhm gegründeten Jahrbuchs ‚ORDO', als Selbstbezeichnung wird er Ende der 1950er-Jahre üblich, vgl. Ptak (2004, 23). Im Folgenden werden die Ordoliberalen als eine Gemeinschaft verstanden, die aufgrund des ihnen zugeschriebenen Fachwissens und ihres strategischen Nutzens in zentralen Institutionen, Verwaltungsbehörden und Parteien gemeinsame Ziele verfolgen konnte, vgl. Hesse (2010; 2016); Kowitz (1998, 92); Nützenadel (2005); Ptak (2004).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Fortschritts und des Gewinns bewirkt und dazu noch das persönliche Leistungsstreben wachgehalten" (Erhard 2024, 7f.).[3]

Wie die Ordoliberalen stand Erhard sozialpolitischen Maßnahmen skeptisch bis ablehnend gegenüber. In der Förderung der individuellen Sicherheit durch eine bedarfsdeckende Sozialpolitik sah er einen ‚gefährlichen' Weg „hin zum Versorgungsstaat […], an dessen Ende der soziale Untertan und die bevormundete Garantierung der materiellen Sicherheit durch einen allmächtigen Staat" stehe, ein Wohlfahrtsstaat bedeute „*‚Armseligkeit' für alle*" (Erhard 2024, 252f.). „Soziale Sicherheit ist gewiß gut und in hohem Maße wünschenswert, aber *soziale Sicherheit* muß zuerst aus *eigener Kraft*, aus eigener Leistung und aus eigenem Streben erwachsen" (ebd., 262). Erhard (2024, 39, 252) konstruierte den ‚König Kunde' als Gegenbild zum „sozialen Untertan", die Soziale Marktwirtschaft als Gegenentwurf eines Sozialstaates, der aus der prinzipiellen Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG) auch ein Mindestmaß an Bedürfnisbefriedigung und Bedarfsdeckung und damit ein sozialpolitisches Handlungsgebot ableitete, das nicht an Leistung gebunden ist (BVerfG 2010; 2019).

Eine Debatte über Verbrauchersozialpolitik muss sich dieser historischen Prägung bewusst sein, weshalb im Folgenden die ordoliberalen Wurzeln der Verbraucherpolitik freigelegt werden sollen, die trotz zahlreicher Reformen und Transformationen bis heute wirksam sind und die Trennung der beiden Felder verständlich machen. Dies geschieht durch eine Analyse des ordoliberalen Problemverständnisses von sozialer Ungleichheit und Konsum sowie des daraus entwickelten Lösungsansatzes. Abschließend wird dargestellt, wie die Ordoliberalen die Wirtschafts- und Sozialordnung in der Gründungsphase der Bundesrepublik prägten und damit die Grundlagen für die konsum- bzw. verbraucher- und sozialpolitischen Pfade bereiteten (Bala/Loer 2021; Hien 2023; Manow 2020, 36-53; Rick 2018).

2. Im Strom: Die Gemeinschaft der Ordoliberalen

Im Anschluss an den Multiple-Streams-Ansatz (Kingdon 2013; Mukherjee/Howlett 2015) kann die ordoliberale Position als eine Option in einem Policy-Strom verstanden werden, der stets mehrere Lösungsvorschläge beinhaltet. Diese Lösungen sind Antworten auf die im Problem-Strom definierten Wahrnehmungen von Umständen, die des Eingreifens und Handelns bedürfen. Die Durchsetzbar-

3 Hervorhebungen in Zitaten sind, sofern nicht anders vermerkt, stets im Original.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

keit der Lösungen ist von Konstellationen im Politics-Strom abhängig, der durch Fragen der Machtverteilungen, Stimmungen oder Zusammensetzungen von Institutionen bestimmt ist. Öffnet sich ein ‚window of opportunity', etwa durch Veränderungen in einem der Ströme, können Lösungen umgesetzt werden, indem sich die drei Ströme vereinen.

Innerhalb dieser Ströme handeln unterschiedliche Akteure (Mukherjee/Howlett 2015; Simons/Voß 2018): Im Problem-Strom entwickeln epistemische Gemeinschaften, die sich unter anderem aus Wissenschaftler:innen und Expert:innen zusammensetzen, Konzepte von Problemen und Zielen. Im Policy-Strom formulieren Instrumenten-Gemeinschaften (‚instrument constituencies'), in denen sich Vertreter:innen aus der Wissenschaft, Beratung und der Administration finden, spezifische Politik-Instrumente. Politiker:innen, Parteien und Interessengruppen bilden Advocacy-Koalitionen, die gemeinsame Ziele verfolgen, politische Lösungen adaptieren und umsetzen. Diese Akteursgruppen interagieren im Politikprozess, und auch wenn sie analytisch hinsichtlich ihrer Rolle in diesem Prozess unterschieden werden, „they can overlap in terms of the actors they are made of. A think tank, for instance, could be part of an instrument consistency, an advocacy coalition and an epistemic community at the same time" (Simons/Voß 2018, 27, Fn. 3).

Im Folgenden wird die Geschichte der Sozialen Marktwirtschaft in der Erhardschen Version als Ergebnis eines Politikprozesses verstanden, in dessen Verlauf es gelang, die Ströme innerhalb eines Policy-Fensters zu verkoppeln. Im Rahmen des Policy-Stroms formierte sich eine Instrumenten-Gemeinschaft, die als Ordoliberalismus bezeichnet wird und aufgrund ihrer besonderen Stellung die wirtschaftspolitische Entwicklung bestimmte.

Der Ordoliberalismus lässt sich in drei Akteursgruppen unterteilen (Hesse 2007, 216f.; Biebricher/Ptak 2020, 44). Im Problem-Strom hatte sich bereits in den 1920er-Jahren als Reaktion auf die Krise des und in Abgrenzung zum alten Liberalismus eine epistemische Gemeinschaft gebildet, die nach den Ursachen des Zusammenbruchs der Weltwirtschaft und der folgenden Krisen suchte. Als Ursachen wurden u. a. die fehlende protestantische Grundierung des Laissez-faire-Liberalismus und der Weimarer Wohlfahrtsstaat identifiziert (Manow 2001, 182-188). Die der *Freiburger Schule der Nationalökonomie* zugehörigen Wissenschaftler:innen um Walter Eucken sahen im ‚Wirtschaftsstaat' eines der Hauptprobleme. Dieser greife mit politischen Entscheidungen, die als Zugeständnisse an die Masse formuliert werden, in die Abläufe des Marktes ein. Die Politikvorstellung dieser Schule war antipluralistisch, demokratieskeptisch und, im Gegensatz zu anderen Formen des Liberalismus, staatlichem Zwang nicht abgeneigt

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

(Biebricher/Ptak 2020, 32-43; Manow 2001, 182, 189). Da Angehörige der Freiburger Schule mit Widerstandsgruppen wie dem Goerdeler Kreis in Verbindung standen (Eucken), sich bereits während des Zweiten Weltkriegs von den Nazis distanzierten (Leonhard Miksch) oder sich gegen die Verfolgung und Diskriminierung von jüdischen Menschen wandten (Franz Böhm), konnten sie nach dem Ende des Krieges in wissenschaftlichen und politikberatenden Positionen arbeiten (Gräfin von Klinckowstroem 2023; Dathe 2015; Vanberg 2012). Die *Vertreter des soziologischen Flügels*, der zweiten Gruppe des Ordoliberalismus, Wilhelm Röpke und Alexander Rüstow, waren vor der Verfolgung durch die Nazis geflohen. Die dritte Gruppe wird von Jan-Otmar Hesse (2007, 216f.) als „*Einzelgänger*" bezeichnet und umfasst Reformliberale wie Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard, die sich auf unterschiedliche Weise mit dem NS-Regime arrangierten (Abelshauser 2011, 90-98; Haselbach 1991, 117-127; Herrmann 2019, 58-69). Die folgende Analyse beruht auf vier Referenzvertretern dieser Gruppen: Franz Böhm (1895–1977) als Mitglied der Freiburger Schule, dem Emigranten Wilhelm Röpke (1899–1966), dem ‚Einzelgänger' Alfred Müller-Armack (1901–1978) sowie Ludwig Erhard (1897–1977) als Scharnier in die Politik.

3. Problemdefinition: Konsum und soziale Ungleichheit

Das Verständnis von Konsum und der Verbraucher:innen des Ordoliberalismus ist durch die Österreichische Schule geprägt. Sie zeichneten das, auch innerhalb dieser Schule nicht unumstrittene, axiomatische Bild des ‚souveränen Verbrauchers' (Olsen 2019, 19-64; Machlup 1982, 40), eines Monarchen (‚Der Kunde ist König'), der über den Markt ab- und ihn so bestimmt: „Every buyer then determines in some degree the direction of industry. The market is a democracy where every penny gives a right of vote" (Fetter 1904, 394). Insbesondere die Strömung um Ludwig von Mises hat dieses Verständnis geprägt: „Alle Produktion muß sich nach den Wünschen der Verbraucher richten. […] Der Herr der Produktion ist der Konsument. Die Volkswirtschaft ist, unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, eine Demokratie, in der jeder Pfennig einen Stimmzettel darstellt. Sie ist eine Demokratie mit jederzeit widerruflichem imperativem Mandat der Beauftragten. Sie ist eine Verbraucherdemokratie. Die Produzenten als solche haben selbst keine Möglichkeit, der Produktion die Richtung zu weisen" (Mises 1932, 412). In direktem Anschluss daran (und in Paraphrase von Ernest Renans Diktum über die Nation) formulierte Röpke: „Der Prozeß der Marktwirtschaft ist sozusagen

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ein ‚plébiscite de tous les jours', in dem jedes von den Konsumenten ausgegebene Frankenstück einen Stimmzettel darstellt" (Röpke 1948, 167).

Mises (1932, X) erkannte die Ungleichverteilung der „Stimmzettel" als wesentlichen Aspekt der „Verbraucherdemokratie" an und begrüßte diesen Umstand, denn die soziale Ungleichheit sei bereits ein Ergebnis dieser Wahl. Wahlen sind für Mises (1932, 411) vor allem ein „technisches Hilfsmittel politischer Demokratien: Ihre Funktion ist die Friedensstiftung". Es gehe, so Mises (1932, 411f.), um die gewaltlose Ablösung der Herrschenden, aber nicht um politische Teilhabe oder die Umverteilung zur Vermeidung von Ungleichheit.

Soziale Ungleichheit führt jedoch zu Einschränkungen der Bedürfnisbefriedigung durch Konsum. Das Preissystem allein, so die Ordoliberalen, biete keine Garantie für sozialen Ausgleich: „Denn unter dem Preissystem zählen ja nur diejenigen individuellen Bedürfnisse, hinter denen die nötige Kaufkraft steht. Selbst bei einem idealen Funktionieren des Preissystems ist also die volkswirtschaftliche Verwendung der Produktivkräfte die ‚bestmögliche' nur in bezug auf die bestehende (sehr ungleiche) Einkommensverteilung. Daß diese Einkommensverteilung aber ihrerseits die bestmögliche ist, wird niemand im Ernst behaupten wollen. Sie schließt ja nicht aus, daß eine reiche Katzenliebhaberin Milch an ihre Menagerie verfüttert, die einer armen Mutter für ihre Kinder fehlt, weil sie sie nicht bezahlen kann. Man muss sich also sehr hüten, die Erklärung des Preissystems und seiner Funktionen als eine Verherrlichung aufzufassen und, den Fehler der klassischen Schule wiederholend, daraus voreilige Schlüsse (Vulgärliberalismus) zu ziehen" (Röpke 1937, 32f.)

In Franz Böhms ‚Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung', einem Schlüsseltext des Ordoliberalismus und der Sozialen Marktwirtschaft (Haselbach 1991, 93; Ptak 2004, 58; Manow 2001, 179ff.), werden die begrifflichen und konzeptionellen Vorbilder aufgenommen. Im ordoliberalen Denken werden drei Wirtschaftssysteme unterschieden, wobei die Begriffe variieren: erstens der alte Laissez-faire-Kapitalismus, zweitens jegliche Formen der Gemein-, Plan- oder Zentralverwaltungswirtschaft und als ‚dritter Weg' eine Verkehrswirtschaft mit Wettbewerbsordnung. Innerhalb dieser haben die Verbraucher:innen die wichtige Funktion, die ihnen zustehende Konsumfreiheit zu nutzen: „Der Konsumfreiheit ist die Aufgabe zugedacht, der Produktion und Verteilung den Auftrag zu erteilen, was produziert und wie das Produzierte verteilt werden soll. […] Die Konsumfreiheit enthält also ein *Herrschafts-* bzw. ein *autonomes Bestimmungsrecht*: Der Konsum entscheidet über die Tätigkeit des wirtschaftlichen Produktions- und Verteilungsapparats" (Böhm 1937, 109).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Allerdings bringe die Konsumfreiheit, als „Freiheit der Einkommensverwendung" verstanden, Probleme „kultur- und erziehungspolitischer" und „wirtschafts- und sozialpolitischer Art" mit sich: „In kulturpolitischer Hinsicht besteht die Problematik der Konsumfreiheit darin, daß es den tatsächlichen *Bedarf legalisiert*. D. h. eine Rechtsordnung, die grundsätzlich Konsumfreiheit gewährt, anerkennt damit den tatsächlichen Bedarf unzähliger Konsumenten als den vom Standpunkt der Volkswirtschaft wünschenswerten Bedarf. Gegen eine solche Unterstellung ist nun allerdings insoweit, als es sich um den *lebensnotwendigen Mindestbedarf* (Wohnung, Kleidung, Nahrung, notwendigen Verkehr) handelt, nicht viel einzuwenden" (Böhm 1937, 110f.). Übermäßiger Konsum hingegen schade der „Volksgemeinschaft", da diese daran interessiert sei, „daß *ein möglichst großer Teil gespart* wird" und dass der Konsum „zur *Lebens- und Kraftsteigerung der Gesamtgemeinschaft beiträgt*" (ebd., 111).

In wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht erkennt Böhm, dass der Konsum von der Kaufkraft der Konsument:innen abhängig und somit ungleich verteilt ist. Ein Teil der Produktion diene lediglich den wohlhabenden oder reichen Konsument:innen. „Ein Staat, der diese Einkommensverschiedenheit in völlig unbehinderter und unbeeinflusster Konsumfreiheit ausleben läßt, setzt die Nation der *Gefahr der Klassenentfremdung* und des *sozialen Unfriedens* aus" (Böhm 1937, 114). Wenn „die Früchte aus Eigentum, Erbrecht, Unternehmertätigkeit und Kapitaleinsatz eingeheimst sind und nunmehr von den sozial bevorzugten Schichten in beträchtlichem Ausmaß *konsumtiv verwendet* werden" (ebd., 115), könne dies nützlich sein, müsse es aber nicht. Der Überkonsum der Reichen werde, so Böhm „als *Ungerechtigkeit*" empfunden „und ist auch, wenn man den Maßstab von Einsatz und Lohn, ja selbst wenn man den Maßstab von verursachender Wirkung am Erfolg anlegt, eine Ungerechtigkeit" (ebd.). Daher sei es die Aufgabe der Reichen, erstens Kapital zu bilden, um dieses zur „Finanzierung volkswirtschaftlich vorteilhafter Produktionsumwege der Nationalwirtschaft zur Verfügung zu stellen" (ebd., 117). Zweitens solle ein Teil der höheren Einkommen „aus freien Stücken und in freier, schöpferischer Initiative zu *Zwecken der Sozialpolitik* eingesetzt" werden. Dies solle nicht aus Mitleid oder in Form eines Ablasses zu sehen, sondern es sei eine „Führungsaufgabe" von den „unternehmerischen Führern der Betriebe in ihrer Eigenschaft als den Arbeitsbeauftragten der Volksgemeinschaft" (ebd., 117f.). Zudem manifestiere sich drittens im Konsum die Kultur eines Volkes, weshalb dieser vorbildlich zu sein habe (ebd., 119).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

4. Lösungsvorschlag: Wettbewerb und Leistung

Wenn soziale und politische Instabilitäten eine Gefährdung der Marktordnung darstellen, müssen große Einkommensungleichheiten vermieden werden. Individuen müssten möglichst fair und effizient am Marktgeschehen teilnehmen können, um ihre sozialen Umstände zu verbessern (Olsen 2019, 81; Böhm 1937, 114).

In diesem Kontext betonen Ordoliberale die Wettbewerbsordnung als wichtigsten Mechanismus zur Vermeidung einer ungleichen Verteilung. Eine niedrige Machtkonzentration auf der Angebotsseite führe zu einer Stärkung der Verbraucher:innen. Aus intensivem Wettbewerb resultiere ein angemessenes Preisniveau, das wirtschaftliches Wachstum anrege. Dieses führe zu Produktivitätssteigerungen und einer ausreichenden Anzahl an Arbeitsplätzen; mit dem Lohn können die Bedürfnisse durch Konsum befriedigt werden. Letztlich solle die Gleichheit im Konsum zu einer „Vereinheitlichung des Lebensstils" führen (Abelshauser 2011, 337).

Der Gedanke eines Klassenkompromisses auf der Basis von Konsumchancen wurde bereits von Henry Ford formuliert. Durch die Zahlung relativ großzügiger Löhne bei gleichzeitiger maximaler betrieblicher Disziplinierung sollte die Bereitschaft zu Arbeitskonflikten reduziert werden. Mit diesem Konsummodus war eine Ausweitung der Produktion verbunden: „Wollte man die Produkte massenhaft verkaufen, setzte dies Lohnerhöhungen, Konsumkredite usw. voraus. Zugleich entstanden Berufsfelder wie Marktforschung und Werbung, wo man ausschließlich damit beschäftigt war, Bedürfnisse zu identifizieren oder gar neue zu wecken" (Schaupp 2024, 224).

Ludwig Erhard, ein Marketingexperte und mit dem Marktforscher Wilhelm Vershofen persönlich vertraut, war dem Massenkonsum gegenüber weniger kritisch eingestellt als einige seiner ordoliberalen Weggefährt:innen. Obgleich er auch vor Überkonsum warnte und zum „Maßhalten" aufrief, geschah dies vornehmlich aus ökonomischen Erwägungen heraus. Die Löhne sollten maßvoll steigen, da sonst die Gefahr einer Inflation drohe, Preisstabilität sei „oberstes Gebot" (Erhard 2024, 89ff.). Erhard verfolgte eine angebotsorientierte konsumpolitische Strategie, die auf einer Ausstattung der Bevölkerung mit Gütern basierte, die bis dato nicht Standard in den Haushalten waren, wie beispielsweise einem Kühlschrank. Um diese Anschaffungen, die aus dem laufenden Einkommen nicht zu bestreiten waren, zu ermöglichen, empfahl er Konsumkredite und Ratenkauf (Gerber 2015, 75-134; Rick 2018, 136-139, 169-183). Konservative Ordoliberale wie Wilhelm Röpke wandten sich gegen den Massenkonsum und die Kreditaufnah-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

men, sie rieten zu einem maßvollen Konsum und Sparen (Kleinschmidt 2019; Hamm 1999).

Das Ansparen wurde von Röpke und Erhard als ein wesentliches Element der Sozialordnung erachtet. In der alten Ordnung sei die „Besitzlosigkeit" eine wesentliche Eigenschaft der Arbeiter:innen und Angestellten gewesen. Man müsse diese beenden und „dem Proletarier […] so die Möglichkeit" geben, „den Grad von relativer Unabhängigkeit, Sicherheit, Familiensinn und Kontinuitätsgefühl zu erwerben, das nur das *Eigentum* gewähren kann. Es ist gut, wenn er Gartenland zu billigem Zins pachten kann, aber besser ist es, wenn er Haus und Pflanzland zu Eigen besitzt. Noch mehr: er muß zugleich bewegliches Eigenkapital erwerben und ‚Kleinkapitalist' werden, möglicherweise sogar in der Form, daß ihm die Möglichkeit des Aktienerwerbs geboten wird" (Röpke 1948, 354). In der „überragenden Aufgabe der Entproletarisierung" (ebd.) bestand unter den Ordoliberalen Konsens.

Alfred Müller-Armack stellte eine umfassende Verteilungsgerechtigkeit in Aussicht: „In der allgemeinen Produktivitätssteigerung der Wirtschaft, in der Verbindung der Menschen mit Besitz, in der Pflege von Eigenheim und Kleinsiedlung, in der marktwirtschaftlich durchaus möglichen Sicherung handwerklicher und kleinunternehmerischer Existenzen liegen Möglichkeiten der Sozialpolitik, die vielleicht nicht zu schnellen Erfolgen führen, aber auf die Dauer ein besseres Fundament für die künftige Sozialordnung erreichten, als es die Maßnahmen der Vergangenheit taten" (Müller-Armack 1990, 120f.).

Auch als Bundeskanzler verfolgte Ludwig Erhard dieses Ziel. In seiner Regierungserklärung vom 18. Oktober 1963 hob er hervor, dass die „Eigentumspolitik" ein wichtiger Baustein sei, um „soziales Ansehen und die wirtschaftliche Sicherheit zu mehren". Dieses Ziel solle nicht durch „Umverteilung" erreicht werden: „Jede Bildung von Eigentum setzt Sparen und Konsumverzicht voraus" (Erhard 2024, 363). Für Erhard schlossen sich der fordistische Konsummodus und die Bildung von Eigentum nicht aus; durch steigende Löhne und staatliche Förderung könne die Sparquote auch bei einkommensschwachen Haushalten gesteigert werden (Erhard 2024, 363f.).

Auch wenn die Ordoliberalen den Konsum unterschiedlich bewerteten: Ihnen allen war gemein, dass sie eine Verblassung sozialer Unterschiede anstrebten. Dies beinhaltete aber die Akzeptanz eines gewissen Maßes an sozialer Ungleichheit als Leistungsanreiz im Wettbewerb. Darin sah die Eucken-Schülerin Elisabeth Liefmann-Keil (1961, 16) auch ein Merkmal der Systemkonkurrenz: „In einigen Ländern wird dem Bezugsstandard Bedarf und der Gleichheit der Menschen, in anderen Ländern dem Bezugsstandard Leistung und Ungleichheit

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Menschen der Vorrang eingeräumt". Ihre individuelle Arbeitsleistung sollte es den Arbeiter:innen und Angestellten in der Wettbewerbsordnung ermöglichen, frei zu konsumieren und Eigentum zu erwerben. Dadurch sollten sie sich aus ihrer *kollektiven Rolle als Arbeitnehmer:innen* lösen und in ihrer *individuellen Rolle als Verbraucher:innen* am Wohlstand der Gesellschaft partizipieren. Die Zufriedenheit der Verbraucher:innen sorge auch für politische Stabilität: „Es gibt keine Schicht, die mehr an der Erhaltung und Vervollkommnung des Wettbewerbs interessiert wäre, als die Verbraucher. Die Kaufkraft ihres Einkommens hängt davon ab, daß der Wettbewerb in größtmöglichen Umfang verwirklicht wird. Zugleich ist die Schicht der Verbraucher die größte Bevölkerungsschicht in jedem Staat; sie umfaßt das ganze Volk" (Böhm 1954, 39).

Während die Auflösung von Klassenunterschieden angestrebt wurde, erfolgte eine Differenzierung in verschiedene Rollen, wobei zwischen Verbraucher:innen und Arbeitnehmer:innen ein Interessengegensatz behauptet wurde (Offe 1981). Diese Rollenmuster zielen darauf ab, dass sich erstere am Markt orientieren und der politischen Einflussnahme weitgehend enthalten. Während sie als Arbeitnehmer:innen der Produktionsphäre verpflichtet seien und gemeinsame Interessen mit den Arbeitgeber:innen hätten, nämlich leistungsfähige Unternehmen im Wettbewerb zu behaupten, müssten die Verbraucher:innen sich darauf besinnen, dass sie ihre Rolle annehmen (Böhm 1951; 1954). Sie säßen, so Böhm (1954, 24), „an einem langen Hebelarm, obwohl sie gar nicht organisiert sind. Den Einfluß, den die Wettbewerbsordnung dem Verbraucher zudenkt, hat weder politischen noch kollektiven Charakter. Der Verbraucher ist in dieser Ordnung nicht deshalb stark, weil er die Regierung beherrscht oder die Regierung beeinflußt, auch nicht deshalb weil er über eine Verbandsmacht verfügt […]. Vielmehr stehen auch die Verbraucher zueinander im Wettbewerbsverhältnis. Sie nehmen ihre Interessen nicht solidarisch wahr, sondern individuell jeder für sich, und ihr Einfluß macht sich auf dem Markt *auf dem Umwege über das Preissystem* geltend, d. h. auf eine Weise, die der Verbraucher gar nicht ‚durchschaut'." Der Leistungswettbewerb, dem die Anbieter:innen unterworfen sind, könne nur dann als vollständiger Wettbewerb bezeichnet werden, wenn auch die Nachfrageseite in ihn einträte. Der Wettbewerb ist für Böhm schon 1937 die wichtigste „Rechtseinrichtung der Verkehrswirtschaft": Es sei „*Pflicht* aller Beteiligten […], *sich dem Wettbewerb zu unterziehen*" (Böhm 1937, 120, 102). Jegliche Form der Kooperation oder Solidarität bedeute eine „Abschwächung des gegenseitigen Leistungskampfes" und somit eine Abkehr von der „*Pflicht der Gesamtwirtschaft gegenüber, in den angespanntesten Leistungswettbewerb miteinander zu treten*"; so ein Verhalten könne man als „Sabotage oder Komplott" bezeichnen (Böhm 1937, 102, 122).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Sozialprestige, das Recht zur Mitbestimmung sowie die Möglichkeit, über den Konsum eine soziale Position einzunehmen, sind in der bürgerlichen Vorstellung an die Erbringung von Leistung geknüpft (Lenger/Priebe 2013, 96). Die individuelle Leistung stellt ein zentrales Element der Kultur des Bürgertums dar, das Leistung als „Arbeitsamkeit" definiert und seinen eigenen Arbeitsethos begründet, fern vom „Müßiggang adliger Lebensweise und der entfremdeten Lohnarbeit des Proletariats" (Schulz 2014, 21). Es war das Ziel der Ordoliberalen, durch Konsum Bürger:innen zu formen. Wohlstand sei nur im Leistungswettbewerb zu erreichen: „jedem sein Kühlschrank, aber nicht durch sozialstaatliche Zuteilung, sondern durch Leistungsbereitschaft und Vorwärtsstreben" (Schulz 2014, 47).

5. Im Politics-Strom: Die Trennung von Sozial- und Verbraucherpolitik

Die Ausgangslage zur Umsetzung der skizzierten ordoliberalen Politikkonzeption war in der Gründungsphase der Bundesrepublik nicht optimal, da Modelle mit gemeinwirtschaftlichen und wohlfahrtsstaatlichen Ansätzen als Alternative zum Kapitalismus diskutiert und teilweise auch in den Landesverfassungen verankert wurden (Abelshauser 2011, 87-105; Bäcker et al. 2024, 69ff.). Für die Durchsetzung ihrer Ziele benötigten die Ordoliberalen eine politische Basis, Zugang zu Machtpositionen in der Verwaltung sowie die Deutungshoheit über Begriffe.

5.1 Partner einer Advocacy-Koalition

Als parteipolitischer Partner einer Advocacy-Koalition bot sich die CDU an, mit der es inhaltliche und politische Schnittmengen gab. Die CDU war eine Sammlungspartei unterschiedlicher Milieus und Flügel, ein Umstand, der einen Resonanzraum für die Ordoliberalen schuf: Die überkonfessionelle Ausrichtung der Partei zielte darauf ab, die bürgerliche Spaltung zwischen Katholizismus und Protestantismus zu überwinden. Die Vereinigung der wirtschaftsliberalen, säkular-konservativen, bürgerlich-katholischen und christlich-sozialen Strömungen erfolgte unter der gemeinsamen Position des Antikommunismus (Zolleis 2008, 98-104). Das bürgerlich-katholische Lager, dem auch Konrad Adenauer zugerechnet wird, stellte in dieser Konstellation die stärkste Kraft dar und wies eine konfessionelle Schnittmenge mit den christlich-sozialen Kräften auf. Diese waren institutionell mit der Katholischen Arbeitnehmerbewegung (KAB) und der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft Deutschlands (CDA)/CDU-Sozialausschüssen verbunden und umfassten Vertreter der katholischen Soziallehre und des christlichen Sozialismus, die kapitalismuskritische Positionen vertraten

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und damit in Konflikt mit dem marktwirtschaftlichen Kurs Adenauers gerieten. In dieser Frage zeigten sich eher Übereinstimmungen mit den Wirtschaftsliberalen, die sich aus Ordoliberalen und unternehmernahen Kreisen zusammensetzten (Zolleis 2008, 101f.). Franz Böhm und Alfred Müller-Armack waren Mitglieder der CDU, Böhm saß von 1953 und 1964 für die Partei im Bundestag. Ludwig Erhard galt aufgrund seiner Positionen als Liberaler, wurde aber von Konrad Adenauer in die Programmarbeit der CDU eingebunden (Löffler 2002, 457-473).

Innerhalb des für ökonomische Entscheidungen maßgeblichen Verwaltungsrates des Wirtschaftsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebietes wurde auf den Flügelproporz der CDU-Vertreter geachtet. Oberdirektor Hermann Pünder stammte aus dem Adenauer-Lager, während der Direktor für Arbeit, Anton Storch, dem Arbeitnehmerflügel zuzuordnen war. Der Posten des Direktors für Wirtschaft wurde auf Vorschlag der Liberalen Fraktion und mit Unterstützung der CDU/CSU am 2. März 1948 mit dem parteilosen Ludwig Erhard besetzt, der nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Karriere gemacht hatte, auch als Leiter der Expertenkommission ‚Sonderstelle Geld und Kredit' bei der Verwaltung der Finanzen, wo Müller-Armack sein Berater war (Fuhrmann 2017, 123f.; Kowitz 1998, 86-90). Schon hier zeichnete sich die institutionelle Trennung von sozial- und verbraucherpolitischen Fragen entlang der parteipolitischen Flügel ab, die im Zuschnitt der Ministerien ihre Fortsetzung fand.

5.2 Soziale Marktwirtschaft und Sozialstaat

Die Erhard-Berater Leonhard Miksch (Mitarbeiter in der Verwaltung für Wirtschaft) und Müller-Armack (Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Wirtschaftsrates) verwendeten den aus der Fachdiskussion stammenden Begriff ‚Soziale Marktwirtschaft' bereits zwischen 1947 und 1948 in ihren Schriften, konnten diesen aber bei Erhard zunächst nicht durchsetzen. Erst als Erhard im Zuge der Währungsreform die meisten Preisbeschränkungen aufhob, was zu erheblichen Preissteigerungen führte, setzte ein Umdenken ein. Massive spontane Verbraucherproteste, Käuferstreiks und ein von den Gewerkschaften ausgerufener Generalstreik am 12. November 1948 (Fuhrmann 2017, 121-230) diskreditierten den von Erhard favorisierten Begriff ‚Freie Marktwirtschaft'. Auch andere Akteure distanzierten sich zunehmend von diesem Begriff, bis schließlich Hermann Pünder in Folge des Streiks öffentlich erklärte, eine soziale Marktwirtschaft anzustreben (Fuhrmann 2017, 259-291). Diesem Schritt war eine rege Debatte über die Wirtschaftsordnung vorausgegangen, in der sich vor allem SPD und DGB, aber auch die CDU-Sozialausschüsse und Vertreter der katholischen Soziallehre wie Oswald

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

von Nell-Breuning für eine soziale Marktwirtschaft als Gegenbegriff aussprachen (Fuhrmann 2017, 281-290). Es formierte sich eine Advocacy-Koalition, der es jedoch an Zusammenhalt und Wirkung mangelte: „Es lässt sich zwar konstatieren, dass es ein Bündnis aus institutionalisierter Arbeiterbewegung und christlicher Soziallehre (gleich ob in CDU/CSU, SPD oder DGB) war, das rund um den 12. November die ‚soziale Marktwirtschaft' erfolgreich – und gegen den Kurs Erhards – einforderte. Diese Allianz trat allerdings als solche zu diesem Zeitpunkt genauso wenig in Erscheinung wie in den kommenden Jahrzehnten, sondern wurde von den Auseinandersetzungen zwischen CDU, SPD und DGB verdeckt. Das eröffnete anderen Akteuren die Chance, sich im Kampf um Hegemonie Vorteile zu verschaffen" (Fuhrmann 2017, 298).

Ludwig Erhard mochte den Begriff soziale Marktwirtschaft nicht; doch er saß in einer „Zwickmühle": „Er konnte sich nicht von dem – von ihm zuvor lediglich zweimal genutzten – Begriff […] lossagen, ohne den Eindruck zu erwecken, er verfolge soziale Ziele nur untergeordnet. Letzteres hätte ihn in der zugespitzten Situation wohl seine Stellung als Direktor für Wirtschaft gekostet. Erhard wollte sich aber eigentlich auch nicht offensiv zur ‚sozialen Marktwirtschaft' bekennen; zu groß war die Gefahr, durch das Vehikel ‚sozial' solchen Maßnahmen Legitimation zu verschaffen, die seinen Überzeugungen zuwiderliefen" (Fuhrmann 2017, 294). Als Erhard aufgrund der Entwicklung ins Abseits zu geraten drohte, Anfang 1949 hatten CDU und CSU die Politik der sozialen Marktwirtschaft des Verwaltungsrates gebilligt, machte er ihn sich im Februar 1949 schließlich zu eigen. Ein Politikwechsel war damit aber nicht verbunden (ebd., 299ff.).

Das ordoliberale Konzept der Sozialen Marktwirtschaft darf daher nicht mit der Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik verwechselt werden, auch wenn diese im Folgenden nahezu synonym verwendet werden. Bei der Schaffung der Institutionen des neuen Staates, die parallel zur politischen Debatte über die soziale Marktwirtschaft verlief, wurde im Parlamentarischen Rat keine Entscheidung über die Wirtschaftsordnung getroffen (Bäcker et al. 2024, 70). Stattdessen wurde festgelegt, dass die Bundesrepublik „ein demokratischer und sozialer Bundesstaat" sein sollte (Art. 20 Abs. 1 GG; siehe auch Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG). Eine Diskussion darüber, wie dieses Staatsziel zu bestimmen sei, fand jedoch nicht statt: „Es erscheint fraglich, ob der Parlamentarische Rat im Zusammenhang mit der Formulierung überhaupt eine konkrete politische Absicht verfolgte" (Niclauß 1974, 42, dort auch die Genese dieser Formulierung). Diese Unbestimmtheit führte zu einer späteren Staatsrechtsdebatte über den Stellenwert das Sozialstaatsgebots des Grundgesetzes (Thurn 2013).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

5.3 Verbraucher- und Sozialpolitik in den Düsseldorfer Leitsätzen

Innerhalb der CDU sollte der Flügelausgleich ein wichtiges politisches Element bleiben, weshalb die Soziale Marktwirtschaft als einigender Begriff in Betracht gezogen wurde. Die Einbindung Ludwig Erhards durch Adenauer im Vorfeld der ersten Bundestagswahl kann als Strategie zur Bildung eines bürgerlichen Blocks gegen die SPD interpretiert werden, wobei Erhard als „Band" zur FDP fungieren sollte (Bösch 2001, 88).

Mit den Düsseldorfer Leitsätzen vom 15. Juli 1949 legte sich die CDU auf ordoliberale Grundsätze fest. Die Soziale Marktwirtschaft wurde in der Tradition des Ahlener Programms gesehen, insofern man sich vom „alten Liberalismus unsozialer, monopolistischer Prägung" (CDU 1949, 29) abgrenzen wollte. Die geforderte Wirtschaftsordnung führe „neben den im Ahlener Programm genannten Mitteln zu *wahrer Wirtschaftsdemokratie* und deshalb nennen wir sie die ‚*soziale Marktwirtschaft*'" (ebd., 31). Verbraucherpolitisch ist in den Düsseldorfer Leitsätzen ein Echo auf Franz Böhms Schriften zu vernehmen: „In einer solchen Wirtschaftsordnung ist jeder Betrieb und jeder Haushalt im Rahmen der für alle gleichen Gesetze anstelle einer lenkenden Behörde Herr seiner wirtschaftlichen Entschlüsse. Die einzelnen Betriebe planen in eigener Verantwortung, was sie erzeugen, und bieten ihre Erzeugnisse dem Markt an. Auf dem Markt findet ein Wettkampf der Erzeuger um die Gunst der Verbraucher statt. Wenn die Erzeuger richtig geplant haben, bezahlen die Verbraucher gute Preise, wenn sie falsch planen, werden die Erzeugnisse von den Verbrauchern abgelehnt oder nur zu niedrigeren Preisen abgenommen. Im ersten Falle werden die Erzeuger durch Gewinn belohnt und zu größerer Produktion angeregt, im letzteren Falle werden sie durch Verlust gestraft und zur Umstellung auf eine andere, dem Verbraucher genehmere Produktion angehalten. Auf diese Weise bestimmen die Verbraucher mittelbar, was produziert werden soll, und können gleichzeitig frei über ihr Einkommen verfügen" (CDU 1949, 28f.).

Die Sozialpolitik wurde in den Düsseldorfer Leitsätzen zwar thematisiert, bezog sich aber vor allem auf die Arbeitswelt (Mitbestimmung, Berufsfreiheit, Entlohnung, Arbeitszeit). Der Sozialversicherung und Wohlfahrtspflege wurden vergleichsweise kleine und allgemeine gehaltene Abschnitte gewidmet, die viel Interpretationsspielraum ließen (Zolleis 2008, 107-122).

Der Begriff ‚Soziale Marktwirtschaft' blieb innerhalb der CDU umstritten, nicht zuletzt, weil der wirtschaftliche Aufschwung, der wenig mit Erhards Politik zu tun hatte, viel aber mit der Unterstützung der Alliierten (Marshallplan) und der weltwirtschaftlichen Entwicklung (zum Beispiel Korea-Krieg und Nachkriegsboom), nicht in ausreichendem Maße bei den Menschen ankam (Abelshau-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ser 2011, 152-172; Lindlar 1997). Eine Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung konnte zunächst nicht beobachtet werden und die Verbraucher:innen mussten mit jedem Pfennig rechnen, sich am Monatsende Geld leihen und größere Anschaffungen auf Raten kaufen (Abelshauser 2011, 337-342; Wildt 1996, 53-67). Noch im Sommer 1952 war die Verwendung des Begriffs Soziale Marktwirtschaft im Wahlkampf umstritten, da er eher mit der SPD assoziiert wurde. Bis 1958 wurde daher von „Erhards Sozialer Marktwirtschaft" gesprochen, die erst ab 1952 durch eine umfangreiche, von Unternehmen finanzierte Werbekampagne populär wurde (Bösch 2001, 98, 154 und 460, Anm. 161; Schindelbeck/Ilgen 1999).

5.4 Der Zuschnitt der Ministerien als trennender Faktor

Mit der Sozialen Marktwirtschaft startete die CDU in die Bundestagswahl, aus der sie als stärkste Partei hervorging. Adenauer bildete eine Koalition, in deren Kabinett nicht nur Direktoren des Verwaltungsrates übernommen wurden, sondern auch der Flügelproporz berücksichtigt wurde: Anton Storch wurde Bundesminister für Arbeit (1949–1957) und war damit für Teile der Sozialpolitik zuständig. Aufgrund seiner Zugehörigkeit zum Arbeitnehmerflügel und seiner sozialpolitischen Vorstellungen stand Storch jedoch in Opposition zum ordoliberalen Kurs der Regierung. Er war sowohl in der Partei als auch bei den Koalitionspartner umstritten, weshalb ihm ein Staatssekretär als „Aufpasser" zur Seite gestellt wurde (Hockerts 1980, 112-118). „Strukturell stellte man die Sozialversicherungssysteme der Weimarer Zeit wieder her, von den Besatzungsmächten angestoßene Veränderungen wurden nicht aufgenommen. Die von Adenauer 1953 angekündigte ‚umfassende Sozialreform', gegen die unter anderem Wirtschaftsminister Erhard protestierte, blieb aus" (Thurn 2013, 32). Auch gegen die Rentenreform von 1957 gab es erheblichen Widerstand der Ordoliberalen, der erst durch Adenauer überwunden werden konnte (Hockerts 1980, 320-425). „Die Anhänger der sozialen Marktwirtschaft Erhards erkannten zwar das Sozialstaatspostulat des Grundgesetzes an. Sie waren aber nicht bereit, die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates weiter zu fördern. […] Idealiter sollte Sozialpolitik unter diesen Bedingungen völlig entbehrlich werden" (Abelshauser 2011, 189f.).

Anders verhielt es sich mit der Verbraucherpolitik. Als Hausherr des BMWi konnte Erhard die „Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens" steuern (Hesse 2016, 392). Für die Konsum- und Verbraucherpolitik fühlte sich im BMWi insbesondere ab 1952 Alfred Müller-Armack zuständig, der eine eigenständige Konsumentenpolitik anstrebte (Rick 2018, 168). Als Leiter der

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Abteilung I (Wirtschaftspolitik) und dessen Unterabteilung IA hatte er eine besondere Nähe zur politischen Führung (Löffler 2002, 110-121, 231f.). Das Grundsatzreferat IA1 pflegte als „strategisches Zentrum" und „ordoliberaler Think Tank" bezeichnet. Dort waren zahlreiche Ministerialbeamte tätig, die Schüler „ordoliberaler Doktorväter (und einer Mutter)" waren und die innerhalb des BMWi langjährige Karrieren hatten (Hesse 2016, 397f.). Als Abteilungsleiter war Müller-Armack mit zentralen konsum- und verbraucherpolitischen Aufgaben wie der ‚Kühlschrank-Aktion' und der Konzeption eines Konsumanreizprogramms befasst (Rick 2018, 172f., 242).

Müller-Armack setzte sich für ein besseres Konsumklima durch Verbraucherinformation ein und kann als Impulsgeber für das den Wettbewerb ergänzende Informationsmodell des Verbraucherschutzes gesehen werden: „Schließlich hatte er das konsumentenorientierte Gütezeichen einführen wollen, um das Vertrauen der Verbraucher in die Soziale Marktwirtschaft durch Orientierungshilfen und unabhängige Sicherheitsmechanismen bei Kaufentscheidungen zu steigern. Er hatte die Marktübersicht verbessern und die Rationalität des Käuferverhaltens durch marktkomplementären Konsumentenschutz verbessern wollen" (Rick 2018, 177f.). Darüber hinaus wirkte Müller-Armack auf die europäische Integration ein, was zu einer Diffusion ordoliberaler Prinzipien und Sprache in die Wettbewerbsordnung und Verbraucherpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft führte (Küsters 2023, 269-355).

6. Fazit

Die Ordoliberalen erkannten zwar die Gefahr sozialer Ungleichheit, lehnten aber sozialpolitische Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung ab; sie sollte durch Wettbewerb und Konsum überwunden werden. Verbraucher- und Sozialpolitik blieben strikt getrennt: König Kunde, dem Konsumentensouveränität und Konsumfreiheit zugestanden wurde, war das wirtschaftspolitische Ideal der Ordoliberalen, ein Gegenbild zum sozialen Untertan, der nicht durch eigene Leistung, sondern durch Umverteilung konsumieren könne. Voraussetzung für ein auf Leistung und Konsum basierende Ordnung war für sie eine funktionierende Wirtschaft, weshalb sie der Ausgestaltung der Wettbewerbsordnung und der Förderung des Konsums besondere Bedeutung beimaßen. Sie betrieben eine marktkonforme Verbraucherpolitik, die durch das Informationsparadigma ergänzt wurde.

Die Trennung von Sozial- und Verbraucherpolitik wurde durch die Ressortabgrenzung, welche die Flügel und deren Arbeitsschwerpunkte innerhalb der

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

CDU abbildete, verfestigt. Das BMWi konnte die wirtschaftliche Verbraucherpolitik weitgehend in seinem Sinne gestalten; es wurden Narrative und Pfadabhängigkeiten geschaffen, die teilweise bis heute wirken. Wenn es um sozialpolitische Reformen ging, konnte Ludwig Erhard oft eine Vetoposition innerhalb der Bundesregierung einnehmen. Durch die Verbindung seines Namens mit dem ursprünglich von ihm abgelehnten Begriff der Sozialen Marktwirtschaft wuchs seine politische Bedeutung für die Regierung und die ihn stützende CDU, da mit diesem Begriff der wirtschaftliche Aufschwung und der Aufstieg der Konsumgesellschaft verbunden wurden.

Die hier skizzierte Entwicklung erklärt, warum beide Felder bisher voneinander getrennt geblieben sind, auch wenn verbraucherpolitische Maßnahmen zunehmend de facto sozialpolitische Auswirkungen entfalteten und die politischen Akteure die Notwendigkeit erkannten, eine sozial orientierte Verbraucherpolitik zu gestalten. Die Frage, ob und wie sich beide Felder vermischen werden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden; dass sich dadurch die Grundlagen verbraucherpolitischen Handelns verändern und tradierte Narrative in Frage gestellt werden, erscheint jedoch wahrscheinlich.

Literatur

Abelshauser, W. (2011). *Deutsche Wirtschaftsgeschichte: Von 1945 bis zur Gegenwart*. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage (Lizenzausgabe). Schriftenreihe 1204. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Bäcker, G., J. Boeckh & E.-U. Huster (2024). *Der Sozialstaat in Deutschland*. Staatsverständnisse 175. Baden-Baden: Nomos (doi.org/10.5771/9783748936138).

Bala, C. & K. Loer (2021). Konsum- und Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In C. Kleinschmidt & J. Longemann (Hrsg.). *Konsum im 19. und 20. Jahrhundert*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg, 589–616 (doi.org/10.1515/978311 0570397–022).

Bala, C. & K. Müller (Hrsg.) (2014). *Der verletzliche Verbraucher: Die sozialpolitische Dimension von Verbraucherpolitik*. Beiträge zur Verbraucherforschung 2. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW (www.verbraucherzentrale.nrw/bzv2).

Biebricher, T. & R. Ptak. 2020. *Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus zur Einführung*. Hamburg: Junius.

BMUV (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz) (2023). *Verbraucherpolitik ist auch Sozialpolitik*. Pressemitteilung Nr. 037/23, 15. März 2023 (www.bmuv.de/pressemitteilung/verbraucherpolitik-ist-auch-sozialpolitik).

Böhm, F. (1937). *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*. Ordnung der Wirtschaft 1. Stuttgart: Verlag von W. Kohlhammer.

Böhm, F. (1951). Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb. *ORDO*, 4, 21–250.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Böhm, F. (1954). Aufgaben der Verbraucherpolitik. In *Grundsätze und Forderungen zur Verbraucherpolitik*. Drei Vorträge gehalten auf einer Tagung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände am 27. und 28. April 1954 in Köln, Hamburg: Verlagsgesellschaft deutscher Konsumgenossenschaften, 23–39.

Bösch, F. (2001). *Die Adenauer-CDU: Gründung, Aufstieg und Krise einer Erfolgspartei 1945–1969*. Stuttgart: DVA (zzf-potsdam.de/sites/default/files/mitarbeiter/PDFs/boesch/boesch-adenauer.pdf).

Bührer, W. (2007). Der Traum vom ‚Wohlstand für alle'. Wie aktuell ist Ludwig Erhards Programmschrift? *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History*, 4(1–2), 256–62 (doi.org/10.14765/ZZF.DOK-1906).

BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2010). Urteil des Ersten Senats vom 09. Februar 2010. 1 BvL 1/09, Rn. 1–220 (www.bverfg.de/e/ls20100209_1bvl000109.html).

BVerfG (Bundesverfassungsgericht) (2019). Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019 (Sanktionen im Sozialrecht). 1 BvL 7/16, Rn. 1–225 (www.bverfg.de/e/ls20191105_1bvl000716.html).

CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands) (1949). *Düsseldorfer Leitsätze über Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wohnungsbau*. Konrad-Adenauer-Stiftung. 15. Juli 1949 (www.kas.de/documents/252038/253252/D%C3%BCsseldorfer+Leits%C3%A4tze+%28Quelle%29.pdf/e96f38a1-b923-a79e-c5a3-11569de3f64e?version=1.1&t=1685619772051).

Dathe, U. (2015). Leonhard Miksch (1901–1950): Leben und Werk. Ein Überblick. In L.P. Feld & E.A. Köhler (Hrsg.). *Wettbewerbsordnung und Monopolbekämpfung: Zum Gedenken an Leonhard Miksch (1901–1950)*. Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 67. Tübingen: Mohr Siebeck, 7–35.

Erhard, L. (2024). *Wohlstand für alle*. 4. Auflage, basierend auf der 8. Auflage 1964 [1. Auflage: 1957]. Berlin: Econ.

Fetter, F.A. (1904). *The Principles of Economics, with Applications to Practical Problems*. Library of Congress (PDF). New York: The Century Co. (www.loc.gov/item/04030995/).

Fuhrmann, U. (2017). *Die Entstehung der‚Sozialen Marktwirtschaft' 1948/49: Eine historische Dispositivanalyse*. Konstanz: UVK (hcommons.org/deposits/objects/hc:28984/datastreams/CONTENT/content).

Gerber, S. (2015). *Küche, Kühlschrank, Kilowatt: Zur Geschichte des privaten Energiekonsums in Deutschland 1945–1990*. Histoire 72. Bielefeld: transcript (doi.org/10.1515/transcript.9783839428672).

Gräfin von Klinckowstroem, W. (2023). *Walter Eucken – ein Leben für Menschenwürde und Wettbewerb*. Tübingen: Mohr Siebeck (doi.org/10.1628/978–3–16–161919–9).

Hamm, W. (1999). Wozu Wilhelm Röpke raten würde – Orientierungen für die Wirtschaftspolitik. *ORDO*, 50, 21–32 (doi.org/10.1515/ordo-1999–0104).

Haselbach, D. (1991). *Autoritärer Liberalismus und soziale Marktwirtschaft: Gesellschaft und Politik im Ordoliberalismus*. Baden-Baden: Nomos.

Hellmann, K.-U. (2023). Verbrauchersozialpolitik: Ein Tagungsbericht. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 36(4), 535–37 (doi.org/10.1515/fjsb-2023–0054).

Herrmann, U. (2019). *Deutschland, ein Wirtschaftsmärchen: Warum es kein Wunder ist, dass wir reich geworden sind*. Frankfurt/M.: Westend.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hesse, J.-O. (2007). ‚Der Staat unter der Aufsicht des Marktes' – Michel Foucaults Lektüren des Ordoliberalismus. In S. Krasmann & M. Volkmer (Hrsg.). *Michel Foucaults‚Geschichte der Gouvernementalität' in den Sozialwissenschaften*. Bielefeld: transcript Verlag, 213–238 (doi.org/10.1515/9783839404881–008).

Hesse, J.-O. (2010). *Wirtschaft als Wissenschaft: Die Volkswirtschaftslehre in der frühen Bundesrepublik*. Campus Forschung 947. Frankfurt/New York: Campus.

Hesse, J.-O. (2016). Wissenschaftliche Beratung der Wirtschaftspolitik: Das Bundeswirtschaftsministerium und die Volkswirtschaftslehre. In W. Abelshauser (Hrsg.). *Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917–1990. Band 4: Das Bundeswirtschaftsministerium in der Ära der Sozialen Marktwirtschaft*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg, 390–481 (doi.org/10.1515/9783110465266–061).

Hien, J. (2023). The Rise and Fall of Ordoliberalism. *Socio-Economic Review*, mwad018 (doi.org/10.1093/ser/mwad018).

Hockerts, H.G. (1980). *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957*. Forschungen und Quellen zur Zeitgeschichte 1. Stuttgart: Klett-Cotta (epub.ub.uni-muenchen.de/4649/1/4649.pdf).

Janning, F. (2011). *Die Spätgeburt eines Politikfeldes: Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

Kingdon, J.W. (2013). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. Auflage. New York, NY: Longman.

Kleinschmidt, C. (2019). Konservativer versus liberaler Konsum: Wilhelm Röpke, Ludwig Erhard und die Soziale Marktwirtschaft. In J.-O. Hesse, C. Kleinschmidt, R. Köster & T. Schanetzky (Hrsg.). *Moderner Kapitalismus: Wirtschafts- und unternehmenshistorische Beiträge*. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften im 21. Jahrhundert 4. Tübingen: Mohr Siebeck, 307–321.

Kowitz, R. (1998). *Alfred Müller-Armack: Wirtschaftspolitik als Berufung. Zur Entstehungsgeschichte der Sozialen Marktwirtschaft und dem politischen Wirken des Hochschullehrers*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.

Küsters, A. (2023). *The Making and Unmaking of Ordoliberal Language: A Digital Conceptual History of European Competition Law*. Studien zur Europäischen Rechtsgeschichte 340. Frankfurt/M.: Vittorio Klostermann (doi.org/10.5771/9783465146018).

KVF NRW (Kompetenzzentrum Verbraucherforschung der Verbraucherzentrale NRW). (2023). *Workshop 17: Verbraucherpolitik in der Polykrise*. 23. September 2023 (www.verbraucherforschung.nrw/vernetzen/workshop-17-verbraucherpolitik-in-der-polykrise-87734).

Lenger, A. & S. Priebe (2013). Demonstrativer Konsum und die Theorie der feinen Leute: Geschmack, Distinktion und Habitus bei Thorstein Veblen und Pierre Bourdieu. In A. Lenger, C. Schneickert & F. Schumacher (Hrsg.). *Pierre Bourdieus Konzeption des Habitus*. Wiesbaden: Springer VS, 91–108 (doi.org/10.1007/978–3–531–18669–6_5).

Liefmann-Keil, E. (1961). *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft: Abteilung Staatswissenschaft. Berlin: Springer.

Lindlar, L. (1997). *Das missverstandene Wirtschaftswunder: Westdeutschland und die westeuropäische Nachkriegsprosperität*. Schriften zur angewandten Wirtschaftsforschung 77. Tübingen: Mohr Siebeck.

Löffler, B. (2002). *Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis: Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard*. Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte – Beihefte 162. Wiesbaden: Franz Steiner Verlag.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Machlup, F. (1982). Austrain Economics. In D. Greenwald (Hrsg.). *Encyclopedia of Economics*. New York: McGraw-Hill, 38–43.

Manow, P. (2001). Ordoliberalismus als ökonomische Ordnungstheologie. *Leviathan*, 29(2), 179–198 (doi.org/10.1007/s11578–001–0012-z).

Manow, P. (2020). *Social Protection, Capitalist Production: The Bismarckian Welfare State in the German Political Economy, 1880–2015*. Oxford: Oxford University Press (doi.org/10.1093/oso/9780198842538.001.0001).

Micklitz, H.-W., A. Oehler, M.-B. Piorkowsky, L.A. Reisch & C. Strünck (2010). *Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik: Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV*. Berlin (www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Strategie_verbraucherpolitik_Wiss_BeiratBMELV_2010.pdf).

Mises, L.v. (1932). *Die Gemeinwirtschaft: Untersuchungen über den Sozialismus*. 2., umgearbeitete Auflage [1. Auflage: 1922]. Jena: Verlag von Gustav Fischer (www.cdn.mises.org/Die%20Gemeinwirtschaft_2.pdf).

Mukherjee, I. & M. Howlett (2015). Who Is a Stream? Epistemic Communities, Instrument Constituencies and Advocacy Coalitions in Public Policy-Making. *Politics and Governance*, 3(2), 65–75 (doi.org/10.17645/pag.v3i2.290).

Müller-Armack, A. (1990). *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. Sonderausgabe [1. Auflage 1946]. München: Kastell.

Nachtwey, O. (2016). *Die Abstiegsgesellschaft: Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*. E-Book. Berlin: Suhrkamp.

Niclauß, K. (1974). Der Parlamentarische Rat und das Sozialstaatspostulat. *Politische Vierteljahresschrift*, 15(1), 33–52 (www.jstor.org/stable/24194087).

Nützenadel, A. (2005). *Stunde der Ökonomen: Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974*. Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Band 166. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht (digi20.digitale-sammlungen.de/de/fs1/object/display/bsb00049950_00001.html).

Offe, C. (1981). Ausdifferenzierung oder Integration — Bemerkungen über strategische Alternativen der Verbraucherpolitik. *Zeitschrift für Verbraucherpolitik*, 5(1–2), 119–33 (doi.org/10.1007/BF02291208).

Offe, C. (2019). Sozialstaat (2008). In C. Offe. *Der Wohlfahrtsstaat und seine Bürger*. Ausgewählte Schriften von Claus Offe 2. Wiesbaden: Springer VS, 67–77 (doi.org/10.1007/978–3–658–22259–8_3).

Olsen, N. (2019). *The Sovereign Consumer: A New Intellectual History of Neoliberalism*. Consumption and Public Life. Cham: Palgrave Macmillan (doi.org/10.1007/978–3–319–89584–0).

Ptak, R. (2004). *Vom Ordoliberalismus zur sozialen Marktwirtschaft: Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*. Opladen: Leske+Budrich.

Rick, K. (2018). *Verbraucherpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Geschichte des westdeutschen Konsumtionsregimes, 1945–1975*. Wirtschafts- und Sozialgeschichte des modernen Europa 5. Baden-Baden: Nomos (doi.org/10.5771/9783845286914).

Röpke, W. (1937.) *Die Lehre von der Wirtschaft*. Wien: Springer.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Röpke, W. (1948). *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*. 5., durchgesehene Auflage [1. Auflage: 1941]. Erlenbach-Zürich: Rentsch.

Schaupp, S. (2024). *Stoffwechselpolitik: Arbeit, Natur und die Zukunft des Planeten*. E-Book. Berlin: Suhrkamp.

Schindelbeck, D. & V. Ilgen (1999). *Haste was, biste was! Werbung für die soziale Marktwirtschaft*. Darmstadt: Primus.

Schulz, A. (2014). *Lebenswelt und Kultur des Bürgertums im 19. und 20. Jahrhundert*. 2., um einen Nachtrag erweiterte Auflage. Enzyklopädie deutscher Geschichte 75. München: Oldenbourg (doi.org/10.1515/9783110345827).

Simons, A. & J.-P. Voß (2018). The Concept of Instrument Constituencies: Accounting for Dynamics and Practices of Knowing Governance. *Policy and Society*, 37(1), 14–35 (doi.org/10.1080/14494035.2017.1375248).

Thurn, J.P. (2013). *Welcher Sozialstaat? Ideologie und Wissenschaftsverständnis in den Debatten der bundesdeutschen Staatsrechtslehre 1949–1990*. Grundlagen der Rechtswissenschaft 20. Tübingen: Mohr Siebeck (doi.org/10.1628/978–3–16–159728–2).

Tooze, A. (2022). *Zeitenwende oder Polykrise? Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand: Willy Brandt Lecture 2022*. Schriftenreihe der Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung, Heft 36. Berlin: Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung (willy-brandt.de/wp-content/uploads/bwbs-h36-online.pdf).

Vanberg, V.J. (2012). „Zur Einführung: Franz Böhm (1895–1977)". In N. Goldschmidt & M. Wohlgemuth (Hrsg.). *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*. Untersuchungen zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 50. Tübingen: Mohr Siebeck, 43–48.

vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband) (Hrsg.) (2024). *Praxishandbuch: Verbraucher stärken im Quartier. Erfahrungen aus sieben Jahren aufsuchender Verbraucherarbeit*. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. (www.verbraucherzentrale.de/sites/default/files/2024-05/verbraucher-starken-im-quartier_praxishandbuch_online.pdf).

Wildt, M. (1996). *Vom kleinen Wohlstand: Eine Konsumgeschichte der fünfziger Jahre*. Überarbeitete Ausgabe. Frankfurt/M.: Fischer.

Zolleis, U. (2008). *Die CDU: Das politische Leitbild im Wandel der Zeit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (doi.org/10.1007/978–3–531–90837–3).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Olaf Langner

Verbraucher- oder Sozialpolitik?

Versuch einer trennscharfen Abgrenzung

Die Aufgabenstellung dieses Bandes lautet, Verbraucher- und Sozialpolitik voneinander abzugrenzen.[1] Ist eine trennscharfe Unterscheidung aber überhaupt möglich? Hängt sie von der wissenschaftlichen Perspektive bzw. dem Bewertungsmaßstab ab, sodass Rechtswissenschaft, Soziologie, Volkswirtschaftslehre und Betriebswissenschaft zu ganz unterschiedlichen Antworten kommen? Und

1 So das Exposé für die Tagung am 12. September 2023: „Ausgehend von einer Bemerkung von Steffi Lemke, Ministerin des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 26. September 2022, wonach es im Zuge der Energiekrise zu einer stärkeren Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik kommen könne, soll bei dieser Tagung grundsätzlich geklärt werden, in welchem Verhältnis Sozial- und Verbraucherpolitik historisch, funktional und zukünftig zueinander stehen. Da dieses Verhältnis bislang kaum Interesse gefunden hat, versteht sich dieses Tagungsvorhaben als explorativ, um Grundlagen zu klären, eine Bestandsaufnahme anzustreben und eine disziplinen-bezogene Arbeitsteilung zu vereinbaren, die von vornherein auch Beratung und Unterstützung für die praktische Verbraucherpolitik leisten möchte." (www.tu.berlin/os/forschung/aktivitaeten/tagung-sozial-und-verbraucherpolitik). Das oben angedeutete Zitat aus der Impulsrede von Steffi Lemke auf dem Deutschen Verbrauchertag 2022 ‚Energie. Preis. Krise' vom 26. September 2022 lautet: „Verbraucherschutz im klassischen Sinne gleicht das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Unternehmen und einzelnen Verbraucherinnen und Verbrauchern aus. Derzeit geht es aber um sehr viel mehr. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, Inflation, extrem steigende Energie- und Verbrauchskosten und Sorgen vor einer wenig oder unbeheizten Wohnung belasten Verbraucherinnen und Verbraucher teils existenziell. Wenn die Preise für Lebensnotwendiges wie Essen, Strom und Heizen sich vervielfachen, dann geht es bei vielen Menschen darum, überhaupt mit ihrem Geld bis ans Monatsende zu kommen und nicht in eine Schuldenspirale zu rutschen. Gerade in Krisenzeiten ist deshalb Verbraucherschutzpolitik auch Sozialpolitik." (www.bmuv.de/rede/impulsrede-von-steffi-lemke-auf-dem-deutschen-verbrauchertag-2022). Und auf dem Deutschen Verbrauchertag 2023 ‚The Future is Now' vom 27. November 2023 sagte Steffi Lemke: „Ich möchte heute drei Aspekte beleuchten, in denen dem Verbraucherschutz eine zukunftsweisende Rolle zukommt: Erstens, als Hebel für eine faire Sozialpolitik, zweitens, als Hebel für eine ehrgeizige Umweltpolitik, und drittens, als Hebel für eine gemeinwohlorientierte und sichere Digitalisierung." (www.bmuv.de/rede/rede-von-steffi-lemke-zum-deutschen-verbrauchertag-2023-the-future-is-now).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wieso ist die Abgrenzung wichtig? Was bringt sie dem politischen und wissenschaftlichen Diskurs?

Nachfolgend wird der Versuch unternommen, eine derartige Abgrenzung vorzunehmen und dabei auf die oben genannten Fragen Antworten zu geben. Hierzu werden Elemente aus der Rechtswissenschaft – mitsamt der ihr innewohnenden Normativität – mit Erkenntnissen aus der Soziologie kombiniert. Die sich daraus ergebende Definition einer ‚normativen Verbraucherpolitik' ermöglicht eine trennscharfe Unterscheidung (aus Sicht der Verbraucherpolitik) von benachbarten Politikfeldern, vor allem der Sozialpolitik.

Vorab ist jedoch auf zweierlei hinzuweisen: Zum einen geht es hier um die Definition der Verbraucherpolitik des Staates. Denn nur hierfür lässt sich ein normativer, nicht beliebig wirkender Rahmen aufstellen. Privatpersonen sind an solche Definitionen nicht gebunden; sie können diese nur aus Überzeugung teilen oder ablehnen. Zum anderen sollen politische Maßnahmen – seien sie nun verbraucher- oder sozialpolitisch geprägt – nicht daraufhin bewertet werden, ob sie gut oder schlecht, richtig oder falsch sind. Im Vordergrund steht vielmehr allein die Zuordnung politischer Forderungen zum ‚richtigen' Politikfeld. Das Anliegen besteht also darin, den Hintergrund politischer Forderungen transparent zu machen und so eine offenere Diskussion zu ermöglichen. Auf diese Weise kann z.B. bestimmt werden, ob die politische Forderung nach Einführung eines Klimageldes der Verbraucher- oder aber der Sozialpolitik zuzuordnen ist, mit der Folge, dass damit verbundene Interessen und Notwendigkeiten sichtbarer werden.

1. Problemaufriss und die Wahl des definitorischen Ausgangspunktes

Wird Verbraucherpolitik gar nicht oder nur unscharf abgegrenzt, entsteht der Eindruck, dass sie erhebliche Überschneidungen zu anderen Politikfeldern aufweist, insbesondere zur Umwelt-, Ernährungs-, Gesundheits-, Wohnungs-, Bildungs- oder Sozialpolitik (Kuhlmann 1990, 7).[2] Hiervon zeugt beispielsweise auch Art. 169 Abs. 1 AEUV. Nach dieser Vorschrift soll die EU einen Beitrag leisten

2 Ein augenfälliges Beispiel bietet die ‚Neue Verbraucheragenda' der Europäischen Kommission, die u.a. auch die Schwerpunktbereiche ‚Grüner Wandel', ‚Digitaler Wandel' und ‚Internationale Zusammenarbeit' umfasst (Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, 13.11.2020, COM(2020) 696). Eindrucksvoll auch die Schilderung des Spagats zwischen den grundsätzlich gegensätzlichen Interessen zwischen Verbraucherschutz und ökologischer Nachhaltigkeit bei Gelbrich (2023),

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen". Verbraucherpolitik scheint hiernach einerseits gesundheitspolitisch, andererseits rechtspolitisch motiviert. Auf der organisatorischen Ebene wiederholt sich diese Unschärfe: Wurde die EU-Verbraucherpolitik früher der für Gesundheitsschutz zuständigen Generaldirektion zugeordnet, ist sie heute Teil des Justizressorts (Maier-Rigaud 2023, 623f.).

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung besteht keine Übereinstimmung über die Abgrenzung und Definition der Verbraucherpolitik (Kuhlmann 1990, 6). Vielmehr findet sich eine Vielzahl von Begriffsbestimmungen:

- Eine eher strukturell-wirtschaftswissenschaftliche Definition beschreibt Verbraucherpolitik als „Politik für den dritten Wirtschaftspartner neben der Unternehmer- und Arbeitnehmerpolitik" (Schumacher 1959, 242).
- Eine auf Verbraucherbedürfnisse abstellende Definition versteht Verbraucherpolitik als „auf die Verbesserung der Konsumentensouveränität gerichtet", als „die Steigerung der individuellen Bedürfnisbefriedigung im Rahmen gegebener individueller Wertvorstellungen" bezweckend (Pöhlmann 1974, 52; Strünck/Reisch 2018, 473).
- Eine dem Vorsorgegedanken verpflichtete Definition bestimmt Verbraucherpolitik schließlich als „auf die Vermeidung nachteiliger Entwicklungen für die Verbraucher gerichtet" und erhofft sich von ihr die Herstellung von „Chancen- und Waffengleichheit" zwischen Verbraucher- und Anbieterinteressen (Müller 2001, 11).

Gemein ist diesen Begriffsbestimmungen zunächst nur das Verständnis vom ‚Verbraucher' als einer Person, die Güter (d.h. Waren und Dienstleistungen) gegen Entgelt vom Markt entnimmt oder in Anspruch nimmt (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 16). Hingegen unterscheiden sie sich vor allem durch ihren jeweiligen Ausgangspunkt: Mal stehen die Bedürfnisse der Verbraucher im Vordergrund, mal eine eher normative Grundannahme, etwa der Befund struktureller Unterlegenheit gegenüber Wirtschaftsunternehmen.

In diesem Beitrag sollen die Ziele der Verbraucherpolitik den Ausgangspunkt einer Definition bilden. Dabei gilt es vorab zu klären, wie die Ziele von Verbraucherpolitik allgemeingültig und nachvollziehbar ermittelt werden können.

---

dazu Ekardt (2009, 223ff.) und Halfmeier (2016, 717ff.). Zum entsprechenden Versuch, Verbraucherwissenschaften zu definieren, siehe Kenning (2021, 3).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

So könnte auf eine – naturgemäß unsystematische – Kasuistik zurückgegriffen werden. Eine solche kann dem Anliegen einer trennscharfen Definition aber von vornherein nicht entsprechen und soll daher nicht weiterverfolgt werden. Im Vordergrund stehen sollen vielmehr die induktive (sogleich unter II) sowie die deduktive (unter III) Methode (nach Kuhlmann 1990, 60).

2. Die induktive Methode

2.1 Gegenstand

Bei der induktiven Methode werden die Ziele der Verbraucherpolitik den (vermeintlichen) Bedürfnissen der Verbraucher entnommen. Die Bedürfnisse lassen sich anhand objektiver und/oder subjektiver Indikatoren ermitteln. Zu den objektiven können Arbeit, Gesundheit, Wohnen oder Bildung gehören, zu den subjektiven Zufriedenheit, Glück, Angst, Verletzlichkeit (Rostalski 2024) oder Konflikt. Das übergeordnete Ziel der Verbraucherpolitik ist bei dieser Ermittlungsmethode die Bedürfnisbefriedigung (Kuhlmann 1990, 60, 66ff.).

Viele der aktuellen verbraucherpolitischen Forderungen scheinen auf diese Weise zustande zu kommen. So fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband, Reisende vor durch die Insolvenz von Fluggesellschaften entstehenden Schäden besser zu schützen, weil 88 Prozent der im Jahr 2023 Befragten (‚voll und ganz' oder ‚eher') der Meinung seien, „dass Fluggäste vor Insolvenzen von Fluggesellschaften durch eine verpflichtende Insolvenzabsicherung geschützt werden sollten".[3] Dasselbe gilt für die Forderung eines Provisionsverbots beim Verkauf von Finanzanlageprodukten: Die Verbraucher wünschten sich „eine unabhängige Beratung, die ohne finanzielles Einzelinteresse der Berater auskommt".[4] Und schließlich sollen Tierwohlstandards angehoben werden, weil fast neun von zehn in einer Umfrage Befragten dies befürworten.[5]

3 Vgl. die Stellungnahme ‚EU-Passagiere modernisieren und Schutzniveau anheben' vom 11.03.2024 (www.vzbv.de/sites/default/files/2024-03/24-03-13_Stellungnahme%20zum%20Kommissionsentwurf%20Passagierrechte_final_Barriaerefrei.pdf).

4 Vgl. das Statement vom 21.03.2024 (www.vzbv.de/meldungen/es-braucht-ein-provisionsverbot-beim-verkauf-von-finanzanlageprodukten).

5 Vgl. die Forderung vom 27.02.2024 (www.vzbv.de/pressemitteilungen/umfrage-verbraucherinnen-wuenschen-sich-hoehere-tierhaltungsstandards).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2.2 Kritik

Insbesondere die Verwendung subjektiver Indikatoren weckt jedoch Kritik an der induktiven Methode. So können solche Indikatoren – wie etwa die Zufriedenheit von Verbrauchern mit einer bestimmten Ware oder Dienstleistung – nur schwer objektiviert werden. Zudem fällt es mitunter schwer, eine konkrete verbraucherpolitische Forderung aus ihnen abzuleiten.

2.2.1 Die Objektivierbarkeit von subjektiven Indikatoren

Subjektive Indikatoren spiegeln Äußerungen von Verbrauchern wider (Kuhlmann 1990, 68ff.). Indes bilden subjektive Zufriedenheitsmaße die Realität alles andere als eindeutig ab. Beispielsweise sind Verbraucherbeschwerden nicht repräsentativ, weil sich Personen, die sich beschweren, von denjenigen unterscheiden, die sich nicht oder nur sehr selten beschweren. Reklamationen sind damit kein getreues Spiegelbild von Verbraucherproblemen. Vielmehr haben subjektive Indikatoren einen verzerrenden Effekt. Im Gegensatz hierzu ergeben sich objektive Indikatoren gerade nicht aus verbalen Reaktionen oder sonstigen Verhaltensweisen von Verbrauchern. Sie entstammen vielmehr der Dokumentation formalisierter Beschwerden oder Gerichtsverfahren oder der Untersuchung zur Sicherheit von Konsumgütern bzw. dem Wissen und Verhalten von Verkaufspersonal. Allerdings sind diese Indikatoren auch nur im Hinblick auf das Messverfahren objektiv; bereits die Auswahl der Indikatoren, spätestens aber die ‚objektiven' Ergebnisse einer Untersuchung, unterliegen dann wiederum der subjektiven Interpretation.

Daneben stellt sich die Frage, in welchem Umfang Bedürfnisse auftreten oder Unzufriedenheiten kundgetan werden müssen, damit sie eine verbraucherpolitische Forderung rechtfertigen. Muss eine Mehrheit aller Verbraucher unzufrieden sein? Und wer entscheidet andernfalls, welche Minderheit ausreichend groß ist? Wer legt zudem fest, welche – nach Alter, Geschlecht, Bildung oder Beruf aufgeschlüsselten – Personengruppen befragt werden? Es liegt auf der Hand, dass die Auswahl das Ergebnis der Befragung beeinflussen kann. Bezogen auf das soeben genannte Beispiel des Tierwohls lässt sich das Problem wie folgt formulieren: Wer erfragt von wem mit welchen Fragen das Bedürfnis und ab welcher Schwelle gilt ein solches Bedürfnis als hinreichend allgemein?

2.2.2 Die Ableitung verbraucherpolitischer Ziele

Selbst wenn objektiv feststellbar wäre, dass hinreichend viele Verbraucher mit einer bestimmten Ware oder Dienstleistung unzufrieden sind, bliebe zudem

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fraglich, welche verbraucherpolitische Forderung sich daraus ergibt. Nur weil Verbraucher oder Verbrauchergruppen einen bestimmten Zustand als nicht zufriedenstellend empfinden, folgt hieraus noch nicht automatisch, wie ein zufriedenstellender Zustand aussehen soll und mit welchen Maßnahmen dieser erreicht werden kann. Vom Sein sollte mit anderen Worten nicht auf das Sollen gesprungen werden (Eidenmüller 2011, 819f.).

Zum Beispiel möge eine beliebige Personengruppe gefragt werden, ob sie mit den aktuellen Energiepreisen zufrieden ist. Die große Mehrheit antwortet, dass sie mit den Preisen unzufrieden ist. Bedeutet das aber, dass die Preise zu teuer oder zu günstig sind? Möglicherweise wünscht sich eine Hälfte der Unzufriedenen höhere Energiepreise, um die Umwelt besser zu schützen, während die andere Hälfte aus Angst vor finanzieller Überforderung das Gegenteil möchte. Führt man dieselbe Befragung ausschließlich bei Mitgliedern eines Umweltverbandes durch, dürfte die Forderung lauten, Energie teurer zu machen. Werden hingegen nur Mitglieder eines Sozialverbandes befragt, dürfte stattdessen verlangt werden, niedrigere Preise durchzusetzen, jedenfalls für Bedürftige. Da beide Forderungen auf der Ermittlung von Verbraucherbedürfnissen beruhen, wären indes beide nach der induktiven Methode als verbraucherpolitisch zu qualifizieren.

2.2.3 Fehlen inhaltlicher Vorgaben

Hieran knüpft sich ein weiterer Kritikpunkt an. Die induktive Methode hat keinerlei inhaltliche Leitplanken; die Ermittlung ist wertfrei und eben nur am tatsächlichen Bedürfnis ausgerichtet. Am Ende kann aus jedem Bedürfnis eine verbraucherpolitische Forderung werden, solange ausreichend viele Bürger es äußern: ein Ende der Atomenergie, aber auch ihre Wiedereinführung, die Einführung eines Tempolimits oder aber der Grundsatz freier Fahrt, die Legalisierung von Cannabis ab 18 Jahren oder die Rückkehr zum vormals bestehenden Verbot. Die alleinige Orientierung an einem wie auch immer gearteten Mehrheitsbedürfnis führt dazu, dass ein und dieselbe Forderung verbraucherpolitisch zu einem Zeitpunkt gewollt und zu einem anderen abgelehnt werden kann.

2.3 Bewertung

Die induktive Methode ermöglicht vor diesem Hintergrund jedenfalls keine trennscharfe, inhaltliche und dauerhafte Definition von Verbraucherpolitik. Stattdessen erlaubt sie nur eine (weitestgehend subjektive) Momentaufnahme möglicher Verbraucherbedürfnisse. Ein Rückschluss von diesen Bedürfnissen (Sein) auf allgemeine verbraucherpolitische Forderungen (Sollen) ist methodisch nicht

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

möglich. Allenfalls ließe sich eine – gewissermaßen dynamische – Prozess-Definition aufstellen, wonach Verbraucherpolitik das ist, was (einige, viele oder alle) Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt ablehnen (wie etwa die steuerliche Verteuerung von Kraftstoffen) oder fordern (wie etwa ein Klimageld, um die verteuerten Kraftstoffe bezahlen zu können). Das hieße jedoch, Verbraucherpolitik schlicht mit dem jeweiligen (vermeintlichen) Mehrheitsbedürfnis gleichzusetzen. Bei einem solchen Verständnis von (bedürfnisinduzierter) Verbraucherpolitik wird deutlich, wieso es ihr derzeit gelingt, immer stärker andere Politikfelder zu überlagern.

3. Die deduktive Methode

3.1 Gegenstand

Bei der deduktiven Methode werden die Ziele der Verbraucherpolitik aus einer Grundnorm abgeleitet (Kuhlmann 1990, 60ff.). Als Grundnormen kommen nach Kuhlmann solche übergeordneten Wertvorstellungen und Ziele in Betracht, für die allgemeine Gültigkeit und Akzeptanz anzunehmen ist. Als Beispiel nennt Kuhlmann (1990, 60) die Menschenwürde (Art. 1 GG).

3.2 Kritik

Die erste Schwierigkeit bei der deduktiven Methode liegt darin, dass die in Betracht kommenden Grundnormen ihrem Wesen entsprechend sehr abstrakt sind (Menschenwürde, Umweltschutz usw.). Jedenfalls die verfassungsrechtlichen Grundnormen sind damit gerade nicht unmittelbar operationalisierbar, so dass sich möglicherweise wirtschaftspolitische Oberziele – beispielsweise die Preisstabilität oder die Erhaltung des Wettbewerbs – besser eignen würden. Schwierig ist selbstverständlich auch die Frage nach der Auswahl der ‚richtigen' Grundnorm. Denn je nach Auswahl der Grundnorm können sich auch die Ergebnisse verändern, so dass die Gefahr einer ideologisierten Setzung besteht. Schließlich ist für die Deduktion aus der Grundnorm, also die Ableitung operationalisierbarer Ziele, kein wissenschaftlich für alle Disziplinen allgemeingültiges Verfahren vorgegeben; auch der Ableitungsprozess ist damit anfällig (Kuhlmann 1990, 61).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3.3 Bewertung

Die Kritik an der deduktiven Methode ist nachvollziehbar. Aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive werden damit allerdings Herausforderungen beschrieben, die der Rechtsanwendung fast immer zugrunde liegen, nämlich die Auswahl der richtigen Rechtsnorm und die Ableitung operationalisierbarer Aussagen aus diesen Rechtsnormen. Hierfür stellt die Rechtswissenschaft eine Methode zur Verfügung, welche die ‚Auswahl' und die ‚Ableitung' aus Gesetzen nachvollziehbar und überzeugend ausführen helfen soll. Die deduktive Methode stellt ihren Anwender damit zwar vor gewichtige, aber keinesfalls unüberwindbare Hindernisse. Aus Sicht des Autors gebührt ihr gegenüber der induktiven Methode damit der Vorzug.

4. Die Freiheit der Wahl als Ausgangspunkt

Ist damit die deduktive Methode als wissenschaftlicher Ausgangspunkt für die Definition von Verbraucherpolitik ausgewählt, stellt sich nachfolgend die Frage, was die ‚richtige' Grundnorm ist und wie sich aus dieser Grundnorm operationalisierbare Ableitungen für die Definition von Verbraucherpolitik treffen lassen.

4.1 Kriterien für die Auswahl einer Grundnorm

Die erste Hürde bei der deduktiven Methode besteht darin, eine belastbare Grundnorm zu finden, aus der sich die Ziele der Verbraucherpolitik nachvollziehbar ableiten lassen. Die Voraussetzungen hierfür sind: Erstens muss die Grundnorm allgemein akzeptiert sein (Kuhlmann 1990, 60: „allgemeine Gültigkeit und Akzeptanz"). Zweitens muss sie sich ohne (viele) weitere ‚Deduktionsschritte' auf die Ausgangssituation von Verbrauchern übertragen lassen; und drittens muss sie weitestgehend ‚politikfrei' sein, um das Risiko einer ideologisierten Setzung möglichst gering zu halten (Kuhlmann 1990, 61).[6]

Trotz der dritten Voraussetzung bleibt die Auswahl eines normativen Ausgangspunktes selbstverständlich wertgeleitet. Sie folgt keinem Naturgesetz. Ziel

6 Kuhlmann weist auf die ‚Deduktionsproblematik' und die Schwierigkeit hin, aus zu abstrakten Oberzielen deduktiv nachvollziehbar Unterziele zu entwickeln. Ferner sieht Kuhlmann die Gefahr ideologischen Handelns, da es keine verbindlichen Regeln für die Auswahl der Grundnorm gibt.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

muss es daher sein, die Auswahl so plausibel und nachvollziehbar zu begründen, dass sie sich im Diskurs behaupten kann.

4.2 Das (politische) Wahlrecht

Das für die Demokratie elementare, verfassungsrechtlich grundlegend in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG sowie für die Wahl zum Deutschen Bundestag in Art. 38 GG verankerte Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger erfüllt die soeben aufgestellten drei Voraussetzungen.

4.2.1 Allgemeine Akzeptanz

Für die Willensbildung im demokratischen Staat des Grundgesetzes ist die Wahl unverzichtbar. Schließlich wird hierdurch die Ausübung staatlicher Gewalt durch das Volk, vom dem gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG alle Staatsgewalt ausgeht, legitimiert (BVerfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 105 m.w.N.). Die Wahl zum Deutschen Bundestag stellt dabei auf Bundesebene den zentralen Legitimationsakt innerhalb der notwendigen Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern dar (BverfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 105 a.E.).

Die Ausübung des Wahlrechts wird vor diesem Hintergrund auch als essentielle Teilhabe des Volkes an der Staatsgewalt (BverfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 105 m.w.N.) und das Wahlrecht als das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat bezeichnet (Magiera 2021b). Als Ableitungsmaßstab für die hier angestrebte Unterscheidung von Verbraucher- und Sozialpolitik erscheint es damit geradezu prädestiniert.

4.2.2 Operationalisierbarkeit

Das politische Wahlrecht lässt sich – *cum grano salis* – zur Formulierung einer Grundnorm für die Definition von Verbraucherpolitik heranziehen (Kochskämper 2013). Die Position eines Verbrauchers, der eine bestimmte Ware oder Dienstleistung kaufen möchte, unterscheidet sich zwar von der eines Wählers, der sich zwischen diversen Kandidaten bzw. Wahlvorschlägen von Parteien entscheidet. Im strukturellen Kern, der Auswahlentscheidung, bestehen jedoch Gemeinsamkeiten: In beiden Fällen ist Willensbildung gefragt und in beiden Fällen kann sich die entscheidende Person im Vorfeld informieren.

Ein Unterschied besteht in der Häufigkeit derartiger Entscheidungssituationen. Während der Kauf von Waren und Dienstleistungen alltäglich ist, finden Wahlen nur selten statt. Ein weiterer Unterschied besteht in der Tragweite der

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Entscheidung. Die Entscheidung für oder gegen eine Ware oder Dienstleistung hat in der Regel nur Auswirkungen auf den Käufer und gegebenenfalls sein näheres Umfeld. Auf der anderen Seite treten diese Auswirkungen sofort und unmittelbar ein, während die Auswirkungen einer Wahlentscheidung alle betrifft, aber – gerade im Vergleich zum Kauf einer Ware – nur als mittelbar zu beschreiben sind (Abb. 1).

Abbildung 1: Vergleich Wirtschaftliche und Politische Wahl

	Auswahl Ware oder Dienstleistung	**Politische Wahl**
Möglichkeit, sich zu informieren	ja	ja
Möglichkeit der Auswahl	ja	ja
Möglichkeit, nicht zu kaufen oder zu wählen	ja	ja
Unmittelbare oder mittelbare Kosten	ja	nein
Auswirkungen auf das Zusammenleben vieler	nein	ja
Häufigkeit	ja	nein
Unmittelbarkeit der Auswirkungen	ja	nein

Quelle: Eigene Darstellung

Nichtsdestoweniger gibt es wissenschaftliche Untersuchungen, wonach die Entscheidungsfindung eines Wählers jener von Verbrauchern durchaus ähnelt und die Wahlversprechen einer Partei sich kommerzieller Werbung immer stärker annähern (Reeves et al. 2006, 421ff.; Banerjee/Chaudhuri 2022, 475). Dass der Wähler an der demokratischen Erneuerung seines Landes teilnimmt, der Verbraucher hingegen vorrangig seine Bedürfnisse befriedigt, wiegt als Unterschied damit augenscheinlich nicht schwer genug, um das beide verbindende Element – die schlichte Faktizität einer Entscheidungssituation – zu überspielen.

4.2.3 Ideologieferne

Auch wenn das Wahlrecht und die damit verbundene Wahlfreiheit als Grundnorm eine Vielzahl an Wertungen enthält (dass etwa das Wahlvolk der Souverän ist, die Wahl als zentraler Legitimationsakt aller staatlicher Gewalt dient und es keine Wahlpflicht gibt), erscheinen diese in ihrer Aussagekraft doch als hinrei-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

chend ideologiefrei. Als ideologisiert kann das Wahlrecht nur bezeichnen, wer von außen auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung schaut und unser gesellschaftliches Zusammenleben in seiner jetzigen Form ablehnt.

4.3 Ableitungen

Im nächsten Schritt stellt sich die Frage, welche Ableitungen sich aus dem Wahlrecht für eine Definition normativer Verbraucherpolitik ergeben. Eingedenk der eingangs erwähnten Kritik an einem solchen Ableitungsvorgang sollen die Schlussfolgerungen so plausibel und nachvollziehbar wie möglich sein. Hierfür bietet es sich an, das Wahlrecht in vier für eine Ableitung wesentlichen Bereiche zu unterteilen: die *Wahlfreiheit im engeren Sinn*, den *Informationszugang*, die *politische Bildung* und die *Sicherstellung eines fairen Wettstreits der Parteien*.

4.3.1 Wahlfreiheit im engeren Sinn

Das Wahlrecht wird nach Art. 38 Abs. 2 GG allen volljährigen Staatsbürgern zuteil (Magiera 2021b). Hinter dieser Regelung steht die Erwägung, dass die Ausübung des Wahlrechts ein gewisses Maß an Reife, Vernunft und Verantwortungsbewusstsein voraussetzt und dies durch die Festlegung eines Mindestalters, der Volljährigkeit,[7] gewährleistet wird (Klein/Schwarz 2024a). Bei Kommunal- und Landtagswahlen hingegen variieren in den Bundesländern die Altersgrenzen der Wahlberechtigten zwischen 16 und 18 Jahren.

Sieht man von der grundsätzlichen Sesshaftigkeit im Bundesgebiet und dem Nichtausschluss des Wahlrechts durch Richterspruch bei bestimmten politischen Straftaten[8] ab, ist die Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag an keine weiteren Voraussetzungen gebunden (§ 12 Abs. 1 BWahlG). Sie ist seit der Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen im Jahr 2019[9] vor allem bewusst inklusiv gestaltet. Insoweit werden – durchaus bemerkenswert – an die Wahlfähigkeit geringere Anforderungen gestellt als zum Beispiel an die für Verbraucher für den Abschluss von Rechtsgeschäften wichtige Geschäftsfähigkeit (§§ 104, 105 BGB).

---

7 Die übrigens erst seit 1975 bei 18 Jahren liegt; davor waren es 21 Jahre.

8 Zum Beispiel bei Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats; bei Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit; bei Wahlbehinderung, Wahlfälschung und Wahltäuschung.

9 Anstoß hierzu gab der Beschluss des BVerfG vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14, der die Wahlrechtsausschlüsse für Betreute in allen Angelegenheiten und für wegen Schuldunfähigkeit untergebrachte Straftäter für verfassungswidrig erklärte.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Art. 38 Abs. 1 GG verbürgt des Weiteren eine allgemeine, freie, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl (Butzer 2024a). Nur, wenn diese Wahlgrundsätze eingehalten sind, vermag die Wahl den Gewählten die erforderliche demokratische Legitimation zu vermitteln (BVerfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 135). Dabei ist hier insbesondere der Grundsatz der freien Wahl hervorzuheben. Er schützt den Wähler nicht nur vor Zwang, unzulässigem Druck und sonstigen, seine freie Willensentscheidung ernstlich beeinträchtigenden Beeinflussungen (Klein/Schwarz 2024b, unter Verweis auf BVerfGE 66, 380). Aus ihm folgt auch, dass die Bürger frei sind, ob, wie und wen sie wählen. Sie sind frei, *ob* sie vom Wahlrecht überhaupt Gebrauch machen, weil es keine Wahlpflicht gibt und eine solche auch im Widerspruch zur Wahlfreiheit stünde (Magiera 2021a; Butzer 2024b). Und natürlich sind sie frei, *wie* (gültig oder ungültig) und insbesondere *wen* sie wählen. Der Staat bewertet die Wahlentscheidung nicht. Die Wahlfreiheit besteht gerade darin, dass jede Entscheidung des Bürgers in dem Moment ‚die für ihn richtige Entscheidung' ist. Nur zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung wird sie – verfassungsunmittelbar (Art. 21 Abs. 2 GG; Klein/Schwarz 2024c) – im Hinblick auf Parteien beschränkt, die vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden und infolgedessen von der Wahl ausgeschlossen sind.[10]

Aus diesen Wertungen lassen sich Ableitungen für die Ziele normativer Verbraucherpolitik treffen. Vergleichbar dem Wahlrecht bzw. der Wahlfreiheit geht es der Verbraucherpolitik nicht darum vorzugeben, welche Waren oder Dienstleistungen zu kaufen sind. Der Verbraucher ist grundsätzlich – d.h. vorbehaltlich spezifischer gesetzlicher Verbote – frei darin zu entscheiden, ob und was er konsumiert. Die von ihm getroffene Entscheidung ist in diesem Moment ‚die für ihn richtige'.[11] Vergleichbar dem Wahlrecht wird dem Verbraucher auch nur in einem eng beschränkten Bereich das Recht entzogen, Entscheidungen für sich selbst

10 Daneben ist in diesem Kontext noch auf die Aberkennung der Wählbarkeit durch strafgerichtliches Urteil zu verweisen (§ 15 Abs. 2 Nr. 2 BWahlG). Wählbar ist darüber hinaus nicht, wer vom Wahlrecht durch Richterspruch ausgeschlossen wurde (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m § 13 BWahlG).

11 Wichtig ist dabei die Betonung auf ‚für ihn' richtige Entscheidung. Hier besteht ein wichtiger Zusammenhang zur Verbraucherleitbilddebatte, der meines Erachtens nicht ausreichend beleuchtet wird. Denn es besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen der Binnenperspektive des Wählers bzw. des Verbrauchers (Welche Partei bzw. welches Produkt ist in meiner jetzigen Situation die richtige Wahl?) und der Außenperspektive (Welche Partei bzw. welches Produkt ist von außen betrachtet das ‚richtige'?). Die Außenperspektive verkennt bzw. kann gar nicht wissen, was die jeweilige Auswahl-, Abwägungs- und Entscheidungslage aus der Binnenperspektive als notwendig, sinnvoll

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu treffen: wenn er geschäftsunfähig oder beschränkt geschäftsfähig ist. Und vergleichbar dem Wahlrecht sucht die Verbraucherpolitik nicht dem Verbraucher die Fähigkeit abzusprechen, Kaufentscheidungen treffen zu können. Vielmehr soll seine Fähigkeit gefördert werden, informierte Entscheidungen zu treffen.

4.3.2 Informationszugang

Ein Grundpfeiler der Wahlfreiheit ist, dass sich die Bürger über die zur Wahl stehenden Parteien und deren Inhalte in einem freien, offenen Prozess informieren und eine Meinung bilden können. Hierfür sorgt zunächst das Eigeninteresse der Parteien, denn sie werden nur gewählt, wenn das Wahlvolk Kenntnis von der Partei und ihren politischen Forderungen hat. Die Wahlwerbung der Parteien ist gesetzlich nicht gesondert geregelt und findet ihre Grenzen erst dort, wo verbotene Parteien Wahlwerbung betreiben oder der Inhalt von Wahlwerbung strafbar ist. Folgerichtig gibt es auch keine Verpflichtung der Parteien, die Bürger in einer bestimmten Form über die von ihnen verfolgten Ziele zu informieren.

Daneben fördert der öffentlich-rechtliche Rundfunk entsprechend seinem Bildungs- und Informationsauftrag (§ 11 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag) aktiv den Informationszugang und Meinungsbildungsprozess, indem er über anstehende Wahlen, die sich zur Wahl stellenden Parteien und Kandidaten sowie die relevanten Themen berichtet und Informationen zur Verfügung stellt. Dabei erlangt die Neutralitätspflicht der Staatsorgane Bedeutung, aus der ein Verbot amtlicher Wahlbeeinflussung folgt (BVerfG, Urteil vom 15.06.2022, 2 BvE 4/20, BVerfGE 162, 207, Rn. 69ff.). Überdies ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu einer ausgewogenen, d.h. unabhängigen, sachlichen und überparteilichen Berichterstattung verpflichtet, welche die bestehende Meinungspluralität wiedergibt (§ 11 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag).

Wichtig ist auch hervorzuheben, dass die Bürger keine Pflicht trifft, sich zu informieren. Zwar folgert das Bundesverfassungsgericht zu Recht aus der Freiheit der Wahl, dass die Bürger die Möglichkeit haben müssen, sich mit den Wahlvorschlägen rechtzeitig vertraut zu machen (BVerfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 137 m.w.N.) und auch Zugang zu Informationen haben müssen, die für ihre Entscheidung von Bedeutung sein können (Klein/Schwarz 2024d, unter Verweis auf BVerfGE 118, 277, 353). Die Verfassung lässt aber auch die Wahl durch vollkommen Uninformierte zu. Diese Indifferenz ist konsequent, da die Entscheidung über die Ausübung des Wahlrechts allein beim Souverän liegt

---

oder richtig erscheinen lässt (Hellmann 2023, 328). Die Verfassung hat dies erkannt und stellt insoweit allein auf die Binnenperspektive ab.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und die Verfassung von der Mündigkeit des Wahlvolkes ausgeht. Aus Sicht des Grundgesetzes ist allein wichtig, dass der Bürger die Möglichkeit hat, sich zu informieren. Eine freie Entscheidung, sich vorab nicht zu informieren, nimmt es hin.

Hieraus lassen sich ebenfalls Ableitungen für die Definition von Verbraucherpolitik treffen. Auch die Anbieter von Waren und Dienstleistungen haben ein Eigeninteresse, die Funktion der Ware bzw. den Inhalt der Dienstleistung darzustellen. Durch das Verbot unlauterer Werbung (§ 3 UWG) besteht gleichfalls ein Korrektiv, auch wenn dieses im Vergleich zur Wahlwerbung politischer Parteien deutlich schärfer ist. Zudem ist auch hier der Informationszugang (zu produktrelevanten Informationen) wesentlich, um dem Verbraucher (dem Wähler vergleichbar) eine informierte Entscheidung zu ermöglichen.

4.3.3 Politische Bildung

Auch wenn der Staat hinzunehmen hat, dass ein Bürger sich gegebenenfalls vor seiner Wahlentscheidung nicht informiert oder gar nicht wählt, obliegt ihm gleichwohl die Aufgabe, die Bürger politisch zu bilden. Denn politische Bildung stärkt das Bewusstsein für Demokratie und politische Partizipation und ist für unsere offene Gesellschaft von elementarer Bedeutung. Die politische Bildung in Deutschland zielt mit anderen Worten darauf ab, die Bürger zu befähigen, sich kritisch mit politischen und gesellschaftlichen Fragen auseinanderzusetzen, selbstbestimmt informierte Entscheidungen zu fällen und am politischen Leben teilzunehmen (§ 2 des Erlasses über die Bundeszentrale für politische Bildung vom 24.01.2021).

Die politische Bildung erfolgt im Wesentlichen im Rahmen der Schul- und Berufsausbildung. Sie beschränkt sich hierauf aber nicht und findet über außerschulische Bildungseinrichtungen und Institutionen statt. Die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung fungieren hierbei als staatliches Unterstützungssystem, das Lernmaterialien und Weiterbildungsangebote zur Verfügung stellt sowie Projekte und Veranstaltungen zur politischen Bildung finanziell fördert (www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/wehrhafte-demokratie/politische-bildung/politische-bildung-node.html).

Genauso wie bei Wahlen ist es auch für Verbraucher gut und sinnvoll, wenn sie für ihre Entscheidung erhebliche Informationen eigenständig bewerten, in den richtigen Kontext setzen und hieraus Schlussfolgerungen ziehen können. Kurzum: Verbraucherbildung ist wichtig. Verbraucherpolitik muss es daher zum Ziel haben, die Verbraucherbildung zu fördern.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

4.3.4 Sicherstellung eines fairen Wettstreits der Parteien

Der Wahlfreiheit ist immanent, dass es eine Auswahl gibt. Ein Ein-Parteien-System widerspricht dem von vornherein. Da sich die politische Willensbildung regelmäßig über Parteien vollzieht,[12] kann nur ein Mehrparteiensystem verschiedene Ansichten organisieren. Entsprechend setzt das Demokratieprinzip einen Mehrparteienstaat voraus (Dietlein 2024, unter Verweis auf BVerfGE 91, 267). Daneben ist wichtig, dass die Parteien untereinander in einen fairen Wettstreit treten. Das Mehrparteiensystem muss deshalb auf der Freiheit und Gleichheit des Parteienwettbewerbs fußen; staatliche (und private) Maßnahmen zu dessen Unterbindung sind unzulässig.[13] Dieses System vor Bedrohungen ‚von Innen' zu schützen, ist Aufgabe der wehrhaften Demokratie. Diese umfasst u. a. die Möglichkeit, verfassungsfeindliche Parteien zu verbieten (Art. 21 Abs. 2 GG) oder von der Parteienfinanzierung auszuschließen (Art. 21 Abs. 3 GG), die Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG) und die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG. Und auch für Verbraucher ist ein fairer Wettbewerb wichtig. Nicht von ungefähr sind daher wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen oder der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verboten (§§ 1, 19 GWB sowie Art. 101 f. AEUV).

5. Definition einer normativen staatlichen Verbraucherpolitik

Aus dem normativen Ausgangspunkt der freien Wahl und den sich daraus ergebenden Ableitungen kann nun eine Definition normativer Verbraucherpolitik aufgestellt werden. Staatliche Verbraucherpolitik bezweckt danach die Sicherstellung (1) eines fairen Marktes bzw. Wettbewerbs, (2) angemessener Informationen über Waren und Dienstleistungen und (3) einer angemessenen Verbraucherbildung.

An dieser Definition könnte kritisiert werden, dass die Bürger (und damit Verbraucher) nicht stets rationale Entscheidungen treffen, sich also nicht wie ein *homo oeconomicus* verhalten und die Definition vor diesem Hintergrund einen wesentlichen Aspekt des heutigen Verbraucherschutzes übergeht.

12 Insoweit sei auf die Funktion der Parteien als Willensbildungsorganisationen verwiesen (Art. 21 Abs. 1 GG).

13 Vgl. Klein (2024), der in diesem Kontext zu Recht darauf hinweist, dass das Parteienverbot (Art. 21 Abs. 2 GG), welches ja gerade der Aufrechterhaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dient, hiervon ausgenommen ist.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Natürlich wird kein Mensch vor einer wie auch immer gearteten Entscheidung über alle erforderlichen Informationen verfügen, diese umfassenden Informationen ‚richtig' bewerten und daraus die ‚richtigen' Schlussfolgerungen ziehen; dies wäre ohnehin nur möglich, wenn es absolute und allgemeingültige Prüfkriterien für eine jede Verbraucherentscheidung gäbe.[14] Wenn das der Maßstab wäre (alles Wissen wird umfassend an unumstößlichen Kriterien gemessen), ist jede menschliche Entscheidung gewissermaßen unzulänglich.[15] Allerdings adressiert die Definition normativer Verbraucherpolitik das Problem unzulänglicher Entscheidungen, indem sie die Sicherstellung angemessener Informationen sowie einer angemessenen Verbraucherbildung zu Kernbestandteilen macht. Der Anspruch einer normativen Verbraucherpolitik ist es allerdings nicht bzw. kann es nicht sein – genauso wenig wie es das Ziel der politischen Entscheidungsfreiheit der Bürger ist –‚richtige' (Wahl-)Entscheidungen vorzugeben.

Gleichzeitig stellt die Definition der normativen Verbraucherpolitik auf diese Weise auch klar, was nicht zur Verbraucherpolitik (aber möglicherweise zu anderen Politikfeldern) gehört: Vorgaben zur Ausgestaltung von Waren oder Dienstleistungen nämlich. Genauso wenig wie der Staat die Gestaltung der Wahlprogramme vorgibt, Wahlempfehlungen ausspricht oder den Parteien politische Ziele vorgibt, kann er im Rahmen einer normativen Verbraucherpolitik die Ausgestaltung der Ware oder Dienstleistung vorgeben. Soweit er dies tut, verlässt er das Feld der Verbraucherpolitik; Regeln zu den Inhaltsstoffen von Lebensmitteln sind damit etwa der Gesundheitspolitik zuzuordnen, nicht der Verbraucherpolitik.

Die vorstehende Definition bezweifelt mithin nicht, dass Menschen unzulängliche Entscheidungen treffen. Sie bewertet auch nicht, ob politische Forderungen, die dieser Unzulänglichkeit abzuhelfen suchen, gut oder schlecht sind. Die Definition gibt vielmehr nur ein Werkzeug an die Hand, Forderungen dem richtigen Politikfeld zuzuordnen. So ist der Ruf nach höheren Kerosinpreisen

14 Hellmann (2023, 328) spricht hier richtigerweise im Zusammenhang mit der Leitbilddebatte davon, dass es nicht darum gehe, ‚Gott' zu sein (der vollumfänglich informiert die richtige Entscheidung treffe).

15 In der Diskussion um das ‚richtige' Verbraucherleitbild wird oftmals das Leitbild des mündigen Verbrauchers mit dem Menschenbild des homo oeconomicus gleichgesetzt. Diese Gleichsetzung ist inhaltlich und systematisch falsch, vgl. Hellmann (2023, 325): „Aber Mündigkeit ist nicht einfach ein Synonym für jene Eigenschaften, die dem homo oeconomicus zugeschrieben wurden und ihn so angreifbar gemacht haben." Systematisch, da das Leitbild einen normativen Anspruch hat; es geht nicht darum das ‚Ist' zu beschreiben, sondern ein ‚Soll', eine Erwartung.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nicht verbraucher-, sondern umweltpolitischer Natur; das Verlangen nach einem Klimageld ist der Sozialpolitik zuzuordnen (dazu sogleich).

Diese Zuordnung ist für eine transparente politische Diskussion wichtig. Denn die Unzulänglichkeit von Entscheidungen kann entweder zum Anlass genommen werden, um andere – gewissermaßen fremde – politische Ziele durchzusetzen, oder aber, um diese Unzulänglichkeit (durch bessere Aufklärung und Bildung) zu verringern helfen. Nur im letzteren Fall liegt tatsächlich eine verbraucherpolitische Maßnahme vor.

Schließlich sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt, dass im Versuch, unzulängliche Entscheidungen zu ‚heilen', oft Bevormundung bzw. Paternalismus mitschwingen kann (Eidenmüller 2011, 815f.; Glaeser 2006). Vielleicht hat der Verbraucher ja bewusst entschieden, nicht alle relevanten Informationen zu konsultieren und umfassend abzuwägen. Entweder weil er die Opportunitätskosten scheut oder gar nicht für sich beansprucht, eine möglichst vollkommene Entscheidung zu treffen. Oder der Bewertungsmaßstab, mit dem eine Handlung von außen als ‚falsch' beurteilt wird, wird vom Handelnden nicht geteilt. Spätestens dann, wenn Verbraucherpolitik argumentiert, dass die Bürger zu verletzlich oder ungewandt seien, um die aus Sicht der Verbraucherpolitik ‚richtigen' Entscheidungen für sich zu treffen und daher eine staatliche Regulierung an die Stelle der Entscheidung der verletzlichen/ungewandten Verbraucher tritt, ist jedenfalls im politischen Diskurs darauf zu achten, ob damit nicht am Ende die Freiheitsrechte aller Bürger eingeschränkt werden und Eigenverantwortlichkeit reduziert wird.[16] Damit ist nicht verbunden, dass solche Maßnahmen nicht sinnvoll oder notwendig seien können: wichtig ist aber, dass über die richtige politische Zuordnung (handelt es sich wirklich um eine Maßnahme der Verbraucherpolitik?) und über die Auswirkung auf die Freiheitsrechte aller Bürger nachgedacht und offen diskutiert wird.

6. Abgrenzung im Einzelfall

Nachfolgend ist eine kleine Auswahl verbraucherpolitischer Forderungen angeführt, die nach Ansicht des Autors nicht dem Politikfeld der normativen Verbraucherpolitik, sondern der Sozialpolitik (teilweise auch der Umweltpolitik) zuzuordnen sind:

16 In Anlehnung an die Argumentation von Rostalski (2024, 172 ff.) im Hinblick auf die vulnerable Gesellschaft.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

*Verbraucherschutz fordert die Auszahlung eines Klimageldes: Der Verbraucherschutz fordert, dass die Bundesregierung die Einnahmen aus der CO2-Bepreisung über ein Klimageld an die Verbraucher auszahlt (*www.vzbv.de/pressemitteilungen/139-euro-klimageld-pro-person-co2-abgabe-muss-verbraucherinnen-zurueckfliessen*). Sonst sei die CO2-Abgabe neben den hohen Energiepreisen eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Menschen.* Nach der hier entwickelten Definition (fairer Markt, angemessene Informationen, angemessene Verbraucherbildung) ist die Forderung nach Auszahlung eines Klimageldes nicht der Verbraucher-, sondern der Sozialpolitik (Entlastung der Bürger durch Auszahlung eines Klimageldes) zuzuordnen.

Verbraucherschutz fordert die Senkung der Stromsteuer auch für private Haushalte: Der Verbraucherschutz fordert die Absenkung der Stromsteuer auf das europäische Mindestmaß auch für Privathaushalte.[17] *Mit einem günstigeren Strompreis solle auch ein Anreiz für den Umstieg auf Wärmepumpen und E-Autos gesetzt werden.* Auch diese Maßnahme lässt sich nicht unter die vorliegende Definition der normativen Verbraucherpolitik subsumieren. Die Forderung ist dem Bereich der Sozialpolitik (Entlastung der Bürger durch Senkung von Steuern) bzw. dem Bereich der Umweltpolitik (Anreize für Elektro-Autos und Wärmepumpen) zuzuordnen.

*Verbraucherschutz fordert die Umwandlung der Pendlerpauschale in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld: Der Verb*raucherschutz *fordert die Umwandlung der Entfernungspauschale in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld.*[18] *Denn ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld (statt Entfernungspau-*

17 Vgl. den Beitrag ‚Verbraucherschützer fordern Senkung der Stromsteuer auch für Haushalte' in der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.11.2023 (www.faz.net/aktuell/finanzen/verbraucherschuetzer-fordern-senkung-der-stromsteuer-auch-fuer-haushalte-19304342.html); ferner den Beitrag ‚Preiskrise' auf der Website des Verbraucherzentrale Bundesverbands: „Darüber hinaus muss der Strompreis zum Beispiel durch die Nahezu-Abschaffung der Stromsteuer gesenkt werden, um den klimafreundlichen Strom auch finanziell attraktiver zu gestalten." (www.vzbv.de/preiskrise); ebenso das Statement ‚Energiebremsen bis April 2024 verlängern' von Ramona Pop, Vorständin des Verbraucherzentrale Bundesverbands, zur Verlängerung der Preisbremsen vom 01.11.2023: „Um die Verbraucher:innen weiter zu entlasten, muss die Bundesregierung zudem die niedrigere Mehrwertsteuer auf Gas und Wärme wie geplant bis Ende März fortführen. Darüber hinaus sollte die Stromsteuer um zwei Cent pro Kilowattstunde auf das europäische Minimum abgesenkt werden." (www.vzbv.de/pressemitteilungen/energiepreisbremsen-bis-april-2024-verlaengern).

18 Vgl. die Information ‚Auto – klassische Antriebe' des Verbraucherzentrale Bundesverbands: „Auch aufgrund des steigenden CO2-Preises werden die Kraftstoffpreise in den kommenden Jahren weiter steigen. Damit individuelle Mobilität – insbesondere

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schale) verbessere die Verteilungswirkung zugunsten unterer und mittlerer Einkommen; die ökologische Lenkungswirkung sei in der Tendenz neutral, ggf. leicht positiv: Auch diese Forderung lässt sich nicht mehr dem Begriff der normativen Verbraucherpolitik zuordnen. Der Schwerpunkt dieser Forderung liegt im Bereich der Sozialpolitik (einkommensunabhängige Umverteilung) und in der Umweltpolitik.

*Rückbau des Gasnetzes durch Steuergelder finanzieren, um betroffene Verbraucher zu entlasten: Der erforderliche Rückbau der Gasnetze soll nach Ansicht des Verbraucherschutzes nicht allein durch die unmittelbar betroffenen Verbraucher (den Gas-Kunden) finanziert werden, sondern ein Teil dieser Kosten sollte auch aus Steuermitteln finanziert werden (*www.vzbv.de/meldungen/netzentgeltregulierung-verbraucherfreundlich-weiterentwickeln*). Dadurch wäre eine gewisse soziale Staffelung und entsprechend eine finanzielle Entlastung von einkommensschwachen Haushalten sichergestellt.* Auch diese Forderung ist nicht der normativen Verbraucherpolitik zuzuordnen. Vielmehr handelt es sich um sozial- und umweltpolitische Forderungen.

Verbraucherschutz fordert Einmalzahlung an von Preissteigerungen besonders betroffene Menschen: Der Verbraucherschutz fordert, dass Menschen, die von Preissteigerungen besonders hart betroffen oder bedroht sind (Ernährungsarmut), eine jährliche staatliche Einmalzahlung erhalten sollten:[19] Auch diese Forderung stellt keine Maßnahme der normativen Verbraucherpolitik dar, sondern ist ebenfalls dem Bereich der Sozialpolitik zuzuordnen.

---

für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen – weiterhin bezahlbar bleibt, braucht es einen sozial gerechten Ausgleich. Ein unabhängiges Mobilitätsgeld würde die berufsbezogenen Mobilitätskosten in Haushalten mit kleinen Einkommen deutlich stärker entlasten als die aktuelle Pendlerpauschale, von der vor allem hohe Einkommen profitieren." (www.vzbv.de/auto-klassische-antriebe)

19 Vgl. die Information ‚Teurer Einkaufskorb: Maßnahmen gegen steigende Lebensmittelpreise' des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) vom 11.10.2023: „Eine Einmalzahlung würde direkt den Menschen zu Gute kommen, die von Ernährungsarmut betroffen oder bedroht sind – Menschen, die sich die immer teurer werdenden Lebensmittel kaum noch leisten können. Die Einmalzahlung sollte jährlich an die entsprechenden Haushalte ausgezahlt werden und die realen Kostensteigerungen widerspiegeln." (www.vzbv.de/pressemitteilungen/teurer-einkaufskorb-massnahmen-gegen-steigende-lebensmittelpreise)

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

7. Ergebnis

Normative Verbraucherpolitik hat zum Ziel, dem Verbraucher eine für ihn selbst richtige Entscheidung zu ermöglichen. Sie tritt daher für einen fairen Markt bzw. Wettbewerb ein, stellt sicher, dass Verbraucher sich angemessen über Waren oder Dienstleistungen informieren können und sorgt für eine angemessene Bildung der Verbraucher. Im Übrigen ist Verbraucherpolitik neutral; für Zwecke anderer Politikfelder kann sie nicht (aus-)genutzt werden.

Die Abgrenzung der Politikfelder ist wichtig, weil damit transparent über den Hintergrund politischer Forderungen diskutiert werden kann. Als ‚weißer Ritter' wirkt Verbraucherpolitik oft über jede Kritik erhaben. Nicht von ungefähr scheinen Verbraucherschutzorganisationen sozial- oder umweltpolitische Themen verbraucherpolitisch einzukleiden, um sie besser durchsetzen zu können. Werden aber die eigentlich betroffenen Politikfelder offengelegt, kann auch der dahinterstehende Konflikt besser diskutiert bzw. ausgetragen werden. Wird etwa die Forderung nach einem staatlichen Zuschuss für Wärmepumpen rein verbraucherpolitisch begründet, erlaubt die Klarstellung, dass sie stattdessen umwelt- oder sozialpolitischer Natur ist, die entscheidenden Fragen offener zu diskutieren: Wer soll für die Erreichung der umweltpolitischen Ziele zahlen – der von der Regulierung unmittelbar oder mittelbar betroffene Hauseigentümer bzw. Mieter oder (zumindest teilweise) die Allgemeinheit? Auf diese Weise kann auch die Sozialpolitik Fragestellungen zurückerobern, die in den letzten Jahrzehnten immer mehr von der Verbraucherpolitik übernommen worden sind.

Literatur

Banerjee, S. & B.R. Chaudhuri (2022). Brand love and party preference of young political consumers (voters). *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 19(3), 475- 503.

Butzer, H. (2024a). Art 38., Rn. 54. In V. Epping & C. Hillgruber (Hrsg.): *Grundgesetz- Kommentar*, 57. Auflage. München: Beck.

Butzer, H. (2024b). Art 38., Rn. 70. In V. Epping & C. Hillgruber (Hrsg.): *Grundgesetz- Kommentar*, 57. Auflage. München: Beck.

Dietlein, J. (2024). Art 70., Rn. 40. In V. Epping & C. Hillgruber (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 57. Auflage. München: Beck.

Eidenmüller, H. (2011). Liberaler Paternalismus. *Juristen Zeitung*, 66(17), 814–821.

Ekardt, F. (2009). Nachhaltigkeit und Recht. Eine kurze Anmerkung zu Smeddinck, Tomerius/Magsig und anderen juristischen Ansätzen. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 32, 223–238.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gelbrich, K. (2023). Verbraucherschutz in Zeiten der planetaren Krisen. *Verfassungsblog* (verfassungsblog.de/verbraucherschutz-in-zeiten-der-planetaren-krisen/).

Glaeser, E.L. (2006). Paternalism and Psychology. *University of Chicago Law Review*, 73(1), 133–156.

Halfmeier, A. (2016). Nachhaltiges Privatrecht. *Archiv für die civilistische Praxis*, 216(5), 717–762.

Hellmann, K.-U. (2023). *Theater des Konsums. Vorstudien für eine Soziologie der Verbraucherbühnen*. Wiesbaden: Springer VS.

Jaquemoth, M. & R. Hufnagel (2018). *Verbraucherpolitik. Ein Lehrbuch mit Beispielen und Kontrollfragen*. Stuttgart: Schäffer Poeschel.

Kenning, P. (2021). Verbraucherwissenschaften. Begriffliche Grundlagen und Status Quo. In P. Kenning, A. Oehler & L.A. Reisch (Hrsg.): *Verbraucherwissenschaften Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen*. Wiesbaden: Springer Verlag, 3–17.

Klein, H. (2024). Art. 21, Rn. 175. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Klein, H. & K.-A. Schwarz (2024a). Art. 38, Rn. 96. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Klein, H. & K.-A. Schwarz (2024b). Art. 38, Rn. 110. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Klein, H. & K.-A. Schwarz (2024c). Art. 38, Rn. 111. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Klein, H. & K.-A. Schwarz (2024d). Art. 38, Rn. 116. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Kochskämper, (2013). *Passender Verbraucherschutz für souveräne Konsumenten- Der ordnungspolitische Kommentar*. Nr. 11/2023. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln.

Kuhlmann, E. (1990). *Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis*. München: Vahlen.

Halfmeier, A. (2016). Nachhaltiges Privatrecht. *Archiv für die civilistische Praxis*, 216(5), 717–762.

Magiera, S. (2021a). Art. 38, Rn. 90. In *Sachs Grundgesetz-Kommentar*, 9. Auflage. München: Beck.

Magiera, S. (2021b). Art. 38, Rn. 105. In *Sachs Grundgesetz-Kommentar*, 9. Auflage. München: Beck.

Maier-Rigaud, R. (2023). Verbraucherpolitik. In W. Weidenfeld, W. Wessels & F. Tekin (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer VS, 623-627.

Müller, E. (2001). Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24, 6–15.

Pöhlmann, H. (1974). Verbraucherpolitik und Konsumentensouveränität. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 23(2), 51–72.

Strünck, C. & L.A. Reisch (2018). Verbraucherpolitik. In K. Mause, C. Müller & K. Schubert (Hrsg.): *Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium*. Wiesbaden: Springer Verlag, 473–495.

Reeves, P., L. de Chernatony & M. Carrigan (2006). Building a political brand: Ideology or vote driven strategy. *Journal of Brand Management*, 13(6), 418–428.

Rostalski, F. (2024). *Die vulnerable Gesellschaft. Die neue Verletzlichkeit als Herausforderung der Freiheit*. München: Beck.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Schumacher, C. (1959). Wesensmerkmale und Möglichkeiten der Verbraucherpolitik. *Soziale Welt*, 10(3), 242–247.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Grundrechte, Haushalt, Holistik

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Christoph Strünck

Verbraucherpolitik als Äquivalent für fehlende soziale Grundrechte?

1. Ziele und Wirkungen sozialer Grundrechte

Soziale Grundrechte gelten als jüngere Gruppe von Grundrechten, im Vergleich zu den Grundrechten des 18. Jahrhunderts. Diese klassischen Menschen- und Freiheitsrechte, die im Zuge der Aufklärung und der französischen Revolution ihre Gestalt bekamen, bildeten in der Folge die Grundlage für liberale Demokratien. Mit den modernen Wohlfahrtsstaaten des 20. Jahrhunderts entwickelten sich zusätzlich soziale Grundrechte, wie etwa das Recht auf Bildung, auf Gesundheit, auf Wohnen oder auf Arbeit. Im 21. Jahrhundert kamen umwelt- und naturbezogene Grundrechte hinzu (Katrougalos/O'Connell 2013).

Juristisch betrachtet können soziale Grundrechte in zwei Varianten formuliert sein. Als Bestimmung von Staatszielen sind sie per se nicht individuell einklagbar, binden allerdings die staatlichen Gewalten an diese Ziele. Als subjektive Rechte hingegen sind sie individuell einklagbar, wobei es einen Unterschied macht, ob dies vor Verfassungs- oder Zivilgerichten geschieht. Außerdem existieren unbedingte und bedingte soziale Grundrechte. Die *unbedingten* sozialen Grundrechte gelten ohne weitere gesetzliche Maßnahmen, wie ein grundlegendes Recht auf Gesundheit oder Bildung. Die *bedingten* sozialen Grundrechte hingegen benötigen weitere infrastrukturelle Maßnahmen, wie zum Beispiel beim Recht auf Wohnen oder dem Recht auf Arbeit. In manchen Ländern wie etwa Italien schaffen Verfassungsgerichte mit ihrer Rechtsprechung zusätzliche soziale Grundrechte bzw. interpretieren die verfassungsrechtlich definierten Rechte breiter und differenzierter.

Die Mitgliedsstaaten der EU gehen sehr unterschiedlich mit sozialen Grundrechten in ihren Verfassungen um (Katrougalos 1996). Es gibt viele ‚sparsame' Verfassungen, die gar nicht (Großbritannien und Österreich) oder nur sehr schwach soziale Grundrechte normieren. Zu letzteren gehören so unterschiedliche Länder wie Belgien, Dänemark, Frankreich, Schweden oder Deutschland. Die skandinavischen Länder, die in der Regel stark ausgebaute Sozialstaaten haben, verweisen vor allem in ihren Staatszielbestimmungen auf soziale Grundrechte, ohne sie aber als subjektive Rechte zu definieren.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Je jünger eine Verfassung ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass in ihr soziale Grundrechte als moderne Form von Grundrechten genannt werden. Zu den Ländern mit ausführlichen sozialen Grundrechtskatalogen gehören Länder wie Griechenland, Italien, Spanien und Portugal. Auch die meisten osteuropäischen Länder haben aus der früheren staatssozialistischen Tradition soziale Grundrechte übernommen, allerdings meist als Staatszielbestimmungen.

Am weitesten gehen die beiden Verfassungen von Portugal und Spanien. Nach dem Ende der beiden Militärdiktaturen in den 1970er Jahren zeigten sie ein besonders breites Verständnis von Grundrechten. Zentrale soziale Grundrechte sind hier das Recht auf Gesundheit, auf Wohnen, auf Schutz besonderer Gruppen, auf Arbeit und auf Bildung.

Unabhängig von der rechtlichen Möglichkeit der Klage ist nicht gewährleistet, dass subjektive soziale Grundrechte auch faktisch umgesetzt werden. Denn die Umsetzung hängt davon ab, ob Menschen klagen wollen und können, und sie hängt ab vom politischen Willen sowie den Ressourcen der jeweiligen Regierungen. Das zeigt das Beispiel Griechenland, wo es umfangreiche soziale Grundrechte in der Verfassung gibt, die aber in der Praxis nur sehr bedingt umgesetzt werden (Europäisches Parlament 1999).

Ob soziale Grundrechte die soziale Sicherung von Bürger*innen stabiler oder besser machen, ist umstritten. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive interessiert die Verfassungspraxis mehr als die Verfassungstheorie. Denn Rechte müssen auch effektiv umgesetzt werden. Auffällig ist auch, dass eher rudimentäre Wohlfahrtsstaaten wie die südeuropäischen auf soziale Grundrechte setzen. Kontinentale und nordeuropäische Länder, also die im Vergleich stärker ausgebauten Wohlfahrtstaaten, verzichten hingegen auf verfassungsrechtlich normierte soziale Grundrechte.

Soziale Grundrechte zielen darauf ab, die gleichberechtigte Teilhabe am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben zu ermöglichen. Diese Rechte sollen garantieren, dass alle Menschen den gleichen Zugang zu Gütern und Dienstleistungen haben, die für diese Teilhabe elementar sind, vor allem Bildung, Gesundheit, Wohnen und Arbeit. Rechte alleine sorgen jedoch nicht dafür, dass es diesen Zugang für alle gibt. Solche Basisgüter werden allerdings häufig kommerziell auf Märkten angeboten und sind nicht unbedingt Teil der öffentlich organisierten sozialen Sicherung. Hier kommt die Verbraucherpolitik mit ihren Akteuren und Instrumenten ins Spiel.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Die sozialpolitische Relevanz der Verbraucherpolitik

Verfassungsrechtlich normierte soziale Grundrechte sind keine Voraussetzung dafür, Bürger*innen den Zugang zu Basisgütern zu sichern. Belgien bot beispielsweise seinen Bürger*innen bis 2013 eine kostenlose Grundmenge an Energie an. Andere Staaten deckeln Preise für Grundgüter, ohne dass es dafür Grundrechte von Verfassungsrang gibt.

Eine Grundversorgung mit Basisgütern hängt daher nicht primär von sozialen Grundrechten ab. Eher kommt es darauf an, ob gesetzlich geregelte Rechtsansprüche den Bürger*innen einen allgemeinen und bezahlbaren Zugang zu Basisgütern ermöglichen und weitere Regulierungen dafür sorgen, dass der Rechtsanspruch auch umgesetzt wird. Selbst ohne Rechtsanspruch kann es Regelungen geben, die eine Basisversorgung gewährleisten.

Solche Regelungen können verbraucherpolitisch motiviert sein, wenn es z.B. um Basistarife in der Energieversorgung oder um Mietrechte geht. Soziale Grundrechte könnten zwar theoretisch vom Staat selbst umgesetzt werden, indem er günstigen Wohnraum oder Energie anbietet oder unmittelbar öffentlich finanziert. Tut er das nicht oder kann es nicht, so übernimmt die Verbraucherpolitik die Funktion, bezahlbare Basisgüter im Markt verfügbar zu machen, etwa durch Preisbremsen oder andere Regulierungsinstrumente.

Verbraucherpolitik ist in puncto Grundversorgung relevanter als die klassische Sozialpolitik. Denn es handelt sich um Grundgüter, die in der Marktwirtschaft in erster Linie privat-gewerblich bzw. gegen Gebühren angeboten werden, wie Wohnungen, Energie, Mobilitätsangebote oder Finanzdienstleistungen. Auf solchen Märkten gibt es daher oftmals Regelungen zum Schutz der Verbraucher*innen. Das ist vor allem der Fall in früheren Feldern der Daseinsvorsorge wie Telekommunikation, Energie oder Verkehr, die in der EU vielfach privatisiert und damit in reguläre Märkte überführt worden sind. Verbraucherpolitische Regelungen entfalten hier sozialpolitische Wirkung, indem sie vor allem verletzlichen Verbraucher*innen den (bezahlbaren) Zugang zu Basisgütern garantieren und damit soziale Risiken verringern. Verbraucherpolitik konzentriert sich prinzipiell eher auf die Ausgabenseite von Haushalten, während die Sozialpolitik stärker die Einkommensseite adressiert.

Verbraucherpolitik verringert nicht nur Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern. Es geht angesichts der Debatten um Grundversorgung auch immer darum, das Angebot an Gütern und Dienstleistungen mitzugestalten. Diese Linie vertritt auch der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (2021).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Genau daraus erwächst die sozialpolitische Relevanz von Verbraucherpolitik. Denn sie kann ein effektives Äquivalent zu fehlenden oder schwer umsetzbaren sozialen Grundrechten auf Basisgüter darstellen, die insbesondere verletzliche Personengruppen schützen sollen. Diese These wird im Folgenden mit Blick auf Deutschland diskutiert.

3. Starker Sozialstaat ohne soziale Grundrechte?

Angesichts vergleichbar hoher Sozialausgaben und einer ausgeprägten Sozialgesetzgebung gilt Deutschland als gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat. Das Grundgesetz normiert die Bundesrepublik als demokratischen und sozialen Bundesstaat (Art. 20 I, 28 GG). Außer dieser sozialpolitischen Staatszielbestimmung findet sich nur ein einziges soziales Grundrecht in Art. 6 IV, wo Müttern ein Anspruch auf Schutz und Fürsorge zugestanden wird.

Andere soziale Rechte wie das Streikrecht sind im Grundgesetz nur indirekt institutionalisiert, und zwar im Recht auf Koalitionsfreiheit. Zwar nennen einzelne Landesverfassungen weitere soziale Grundrechte wie das Recht auf Wohnen. Doch die Wirksamkeit dieser Rechte ist sehr beschränkt, zumal der Bund den Großteil der sozialen Sicherung regelt.

Eine Ironie der Geschichte ist es, dass ausgerechnet die Sozialdemokratie nach 1945 davon abließ, sich für soziale Grundrechte in der Verfassung einzusetzen (Hockerts 1980). Die sozialdemokratischen Abgeordneten gingen fest davon aus, dass sie im künftigen demokratischen Staat eine solide und dauerhafte Mehrheit erringen würden. Auf dieser Basis würde man einen starken Sozialstaat errichten, der nicht auf Grundrechte angewiesen sei. Die eigene, optimistische Wahlprognose ging allerdings nicht auf, denn die ersten Jahrzehnte dominierten christdemokratisch geführte Regierungen. Soziale Grundrechte spielen bis heute keine nennenswerte Rolle im deutschen Sozialstaat.

Die Schwäche sozialer Grundrechte in Deutschland muss nicht bedeuten, dass Bürger*innen schlechter abgesichert sind gegen soziale Risiken als in Staaten, deren Verfassungen soziale Grundrechte vorsehen. Schließlich begründen Sozialversicherungen in der Regel auch individuelle Rechtsansprüche: auf Lohnersatzleistungen, auf Gesundheitsversorgung oder auf Pflege. Hinzu kommen weitere allgemeingesetzliche Rechtsansprüche auf Leistungen der Grundsicherung, auf Kinderbetreuung oder eine Ganztagesbetreuung in der Schule (Bäcker et al. 2024).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wie auch bei sozialen Grundrechten kommt es in allgemeinen Gesetzen darauf an, wie der Gesetzgeber den jeweiligen Bedarf definiert und welche Leistungen er dafür zur Verfügung stellt. Soziale Grundrechte alleine verbürgen keine adäquate soziale Sicherung, sie definieren nur allgemeine Ansprüche. Allerdings zielen viele soziale Grundrechte darauf ab, Basisgüter bereitzustellen, wie etwa bezahlbaren Wohnraum oder ausreichende Arbeitsplätze. Es geht also nicht primär um Geld oder Einkommen, sondern eher um materielle Güter oder Dienstleistungen. Gibt es davon nicht ausreichend auf dem Markt, könnte der Staat diese Güter zur Verfügung stellen oder Dritte damit beauftragen.

Mit Ausnahme der Kranken- und Pflegeversicherung ist die soziale Sicherung in Deutschland jedoch darauf fokussiert, materielle Geldleistungen in Form von Grundsicherung oder Lohnersatz zu zahlen. Soziale Sicherung ist in erster Linie einkommensorientiert. Sie soll vor Einkommensarmut schützen oder einen erarbeiteten Lebensstandard absichern. Spätestens die ungewöhnlich starke Inflationsentwicklung in den Jahren 2022 und 2023 hat aber das Augenmerk wieder stärker auf die Ausgabenseite der Haushalte gerichtet, insbesondere der einkommensschwachen Haushalte. Es ist eine volkswirtschaftliche Binsenweisheit, dass Inflation vor allem arme Haushalte trifft, die den größten Teil ihres Einkommens für alltägliche Konsumgüter ausgeben müssen. Daher geraten die wichtigsten dieser Güter inzwischen wieder stärker in den Fokus der Sozialpolitik. Dazu gehören neben Lebensmitteln – die sich in der starken Inflationsphase im Jahr 2023 besonders verteuert haben – insbesondere das Wohnen und die Wohnkosten.

4. Wohnen als soziales Grundrecht? Ein klassisches Feld für die Verbraucherpolitik

Die soziale Frage der Gegenwart ist in den Augen vieler Bürger*innen in erster Linie die Wohnungsfrage: Vor allem in Ballungsgebieten finden einkommensschwache und kinderreiche Haushalte kaum passenden und bezahlbaren Wohnraum. Jüngere Studien haben gezeigt, dass die so genannte „Wohnkostenbelastungsquote" bei einkommensschwachen Haushalten besonders stark und während der Corona Pandemie sogar noch gestiegen ist. Viele überschreiten die 40-Prozent-Schwelle, wodurch eine Wohnkostenüberlastung eintritt (Groß et al. 2020).

In der Wohnkostenbelastungsquote sind mehrere Kostenfaktoren zusammengefasst: die Kaltmiete sowie die Kosten für Heizung und Strom. Diese werden ins Verhältnis gesetzt zum Nettohaushaltseinkommen. Übersteigt die Quote mehr als

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vierzig Prozent, gelten Haushalte als finanziell überlastet. Letzteres gilt allerdings nicht bei überproportional hohen Einkommen, da immer noch ausreichend Finanzmittel übrigbleiben.

Die Wohnkostenbelastung insbesondere für einkommensschwache Mieterhaushalte zu reduzieren, ist eine zentrale Forderung des Deutschen Mieterbundes. Aber es geht auch um grundsätzliche Fragen beim Wohnen, da es vielerorts an günstigem Wohnraum mangelt. Die Bundesregierung hat im April 2024 in ihrer Strategie zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit angekündigt, ein ‚Recht auf Wohnen' umzusetzen, also eines der klassischen sozialen Grundrechte, das aber in Deutschland nicht kodifiziert ist (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen 2024).

Welche Instrumente sollen aus Sicht der Regierung dazu beitragen? Es sind nicht nur sozialpolitische Instrumente wie Wohngeld oder Förderung des sozialen Wohnungsbaus oder wohnungspolitische wie die Förderung der Wohnungsgemeinnützigkeit oder kommunale Milieuschutzsatzungen (Dietz 1999). Gerade auch das Mietrecht sowie weitere verbraucherpolitische Regulierungen gehören dazu, z.B. Mietpreisbremsen oder Kappungsgrenzen. Solche verbraucherpolitischen Instrumente sorgen zwar nicht dafür, dass mehr Wohnraum entsteht. Das ist die Aufgabe einer sozialpolitisch ausgerichteten Wohnungspolitik, die Sozialwohnungen gezielt fördert. Aber verbraucherpolitische Maßnahmen dämpfen Preisentwicklungen und können somit dazu beitragen, Ausgaben zu reduzieren. Verbraucherpolitik zielt anders als die sozialen Sicherungssysteme darauf ab, die Ausgaben einkommensschwacher Haushalte zu begrenzen. Somit übernimmt die Verbraucherpolitik – die grundsätzlich im Interesse aller Verbraucher*innen Marktversagen korrigiert – auch immer wieder sozialpolitische Funktionen.

Die Wohnfrage ist seit langem eine wichtige Angelegenheit für Verbraucherorganisationen in Deutschland. Zum einen ist der Deutsche Mieterbund eine spezialisierte Verbraucherschutzvereinigung, und er ist mit seinen Untergliederungen auch Mitglied in den Verbraucherzentralen der Bundesländer. Zum anderen sind wohnbezogene Fragen, insbesondere im Energiebereich, ein zentrales Thema für die Beratung in den Verbraucherzentralen (Strünck 2023).

Ein prominentes verbraucherpolitisches Instrument, das Ausgaben reduzieren hilft, ist die Mietpreisbremse. Die Bundesregierung führte sie 2015 ein, mit Geltung für Neuverträge. Die Mieten dafür dürfen in ‚Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt' nicht mehr als zehn Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Welche Gebiete das sind, legen die Bundesländer in eigenen Verordnungen fest. Es gibt allerdings zahlreiche Ausnahmefälle.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Rund 28 Prozent der Bevölkerung fallen inzwischen unter die Mietpreisbremse, vorrangig in größeren Städten. Die Effekte hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in einer Studie ermittelt, in die auch die Ergebnisse weiterer Studien eingeflossen sind (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2018). Einen Mietenstopp im erwarteten Sinne hat es tatsächlich nicht gegeben. Allerdings hat sich die Mietpreisentwicklung in oberen Segmenten teilweise verlangsamt. Neubauaktivitäten und Renditemöglichkeiten in diesem Bereich sind durch die Mietpreisbremse im regulierten Bestand eher gefördert worden.

Aber haben die verletzlichen Haushalte wirklich profitiert? Die sozialpolitische Absicht der Mietpreisbremse ist klar, doch die erwünschten Wirkungen lassen sich wissenschaftlich bislang nicht nachweisen. Außerdem – so die Autor*innen der Studie – könnten diese Ziele nur durch Maßnahmenbündel erreicht werden, die auch den sozialen Wohnungsbau, eine kommunale Bauflächenpolitik und die Förderung der Sanierung einschließe. Hier zeigen sich offenkundig Grenzen einer sozialpolitisch ausgerichteten Verbraucherpolitik, die letztlich nicht die Struktur des Wohnungsangebots beeinflussen kann.

An diesem Punkt tritt wieder die Sozialpolitik auf den Plan. Denn sowohl die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Sinne der Objektförderung als auch das Wohngeld im Sinne der Subjektförderung sind sozialpolitische Instrumente. Vor allem die Mittel für den sozialen Wohnungsbau können das Angebot und die Struktur auf dem Wohnungsmarkt entscheidend beeinflussen. Da diese Mittel in der Vergangenheit jedoch radikal gekürzt und erst langsam wieder hochgefahren wurden, klaffen weiterhin große Lücken im Angebot.

Außerdem fallen selbst bei stärkeren Aktivitäten im sozialen Wohnungsbau vor allem diejenigen Haushalte durchs Raster, die mit ihrem Einkommen knapp oberhalb der Grenze zur Grundsicherung liegen. Zwar können sie Wohngeld beziehen. Doch sie konkurrieren auf dem restlichen Teil des Wohnungsmarktes mit anderen Gruppen. Daher profitieren auch sie von verbraucherpolitischen Instrumenten, die Preise dämpfen oder stabil halten. Und zu den Wohnkosten gehören die Energiekosten, die einen immer größeren Anteil einnehmen und damit vor allem einkommensschwache Haushalte belasten.

5. Energieversorgung als Basisgut? Der Blick auf Privathaushalte

Energiekosten sind ein klassisches Thema der Verbraucherpolitik in Deutschland, und sie machen einen wichtigen Teil der Beratung in den Verbraucherzentralen aus. Das verbraucherpolitische Arsenal im Bereich der Energiekosten ist umfang-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

reich und wird insbesondere von den Verbraucherzentralen in den Bundesländern mit ihren Beratungsstellen getragen:

- Beratung zu Energiekosten und Energiesparmöglichkeiten
- Vergleichsportale und öffentlich zugängliche Informationen zur Wahl günstiger Energieanbieter
- Marktbeobachtung im Sektor Energie
- Abmahnverfahren bei unlauteren Geschäftspraktiken
- Vorschläge zur Vermeidung von Energiesperren und zu bezahlbarer Grundversorgung

Eine Art Basisversorgung mit Energie ist spätestens seit der Energiekrise in Folge des Ukraine-Kriegs zu einer verbraucherpolitischen Forderung geworden. Die so genannten ‚Grundversorgungstarife' – die gerade für einkommensschwache Haushalte mit Bonitätsproblemen in der Regel besonders teuer sind – erfüllen diesen Anspruch nicht. Sie garantieren lediglich, dass jeder Mensch einen Zugang zu Energie hat. Doch inzwischen wurden verschiedene Konzepte erprobt und umgesetzt, die auch von verbraucherpolitischen Akteuren seit längerem gefordert werden.

Dazu gehörten Energiepreisbremsen sowie eine Energiekostenpauschale, die im Jahre 2022 eingeführt wurden (Grimm/Groß 2023). Die Energiepreisbremsen sahen bei den verschiedenen Energieträgern für Privathaushalte vor, einen Preisdeckel für 80 Prozent der üblichen Energiemenge zu setzen. Innerhalb dieses Preisdeckels galt ein Höchstpreis; die Differenz wurde den Haushalten von ihren Versorgern gutgeschrieben, die ihrerseits diese Ausfälle beim Staat finanziell geltend machten und erstattet bekamen.

Die Auswirkungen auf allgemeine Inflation und Entlastung der Haushalte lassen sich nur abschätzen, zumal verlässliche Daten zum Verbrauchsvolumen der Privathaushalte nicht vorliegen. In der Regel werden in der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe nur die Abschlagszahlungen erfasst. Studien, die auch die Bundesregierung in ihrem ersten Bericht zu Energiepreisbremsen zitiert, berechnen eine inflationssenkende Wirkung zwischen 0,4 und 0,6 Prozent (Bundesregierung 2023).

Zu bedenken ist, dass der Deckel von z.B. 40 Cent pro Kilowattstunde Strom auch in 2023 immer noch überproportional höhere Preise bedeutete. Dennoch gab es eindeutig dämpfende Wirkungen (Hans-Böckler-Stiftung 2023). Ob diese Erfahrungen jedoch dazu führen, dass es zukünftig einen regulierten Niedrigpreis für eine Basismenge Energie gibt, ist offen. Letzteres wäre ein grundlegender ordnungspolitischer Paradigmenwechsel. Die Idee eines preisgünstigen Mindest-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

kontingents an Energie – wodurch der Anreiz zum Energiesparen nicht ausgehebelt würde – war bereits eine Position der Experten*innen-Kommission Gas und Wärme, aus deren Kreis die Vorschläge zu Energiepreisbremsen hervorgingen.

Inzwischen hat auch die Europäische Union eine umfassende Strommarktreform konzipiert (www.consilium.europa.eu/de/policies/electricity-market-reform/). Sie enthält neue verbraucherpolitische Regulierungen, die insbesondere schutzbedürftige Verbraucher*innen betreffen. Zum einen soll immer ein Versorger letzter Instanz verfügbar sein, und Stromsperren sollen verboten werden. Das garantiert allerdings keinen günstigen Preis. Diese Möglichkeit ergibt sich jedoch dadurch, dass die Mitgliedsstaaten künftig leichter Preise für Privatkunden und kleinere Unternehmen regulieren und hier insbesondere auf schutzbedürftige Haushalte eingehen können.

Eine weitere Regelung könnte ebenfalls schutzbedürftigen Haushalten zugutekommen. Mit Hilfe von langfristigen Strombezugsverträgen sollen Energiekosten planbar werden. Über so genannte ‚Differenzverträge' sollen außerdem die in Energiekrisen besonders hohen Preisaufschläge als Mehreinnahmen an die Mitgliedsstaaten fließen, die diese an Haushalte weitergeben können. Staatliche Einrichtungen können bei neuen Investitionen in Anlagen einen Abnahmepreis mit den Erzeugern vereinbaren. Liegt der Marktpreis darunter, bekommen die Erzeuger öffentliche Zuschüsse. Liegt er allerdings darüber, müssen diese zusätzlichen Gewinne an den Staat abgeführt werden.

Vor allem die Verbraucherzentralen haben – lange vor der Energiekrise aufgrund des russischen Angriffs auf die Ukraine – das Thema der ‚Energiearmut' auf die Agenda gesetzt, zusammen mit Wohlfahrts- und Sozialverbänden (Strünck 2017). Da die Einkommenssituation der Haushalte nicht das primäre Anliegen der Verbraucherorganisationen ist, fokussieren sie sich auf Energiekosten, also auf die Ausgabenseite. Denn dass Energiekosten einen überproportional hohen Anteil an den Wohnkosten einkommensschwacher Haushalte haben, hängt nicht nur mit einem (zu) niedrigen Einkommen zusammen, sondern auch mit (zu) hohen Kosten aufgrund schlechter Gebäudesubstanz und stromfressender Altgeräte. Ziel der Verbraucherzentralen ist es daher, einkommensschwache Haushalte stärker an den Vorteilen von Energieeffizienz teilhaben zu lassen. Dazu können spezifische Förderprogramme dienen, aber auch Energieberatung und Gerätetauschprogramme.

Auch beim Basisgut Energie können verbraucherpolitische Instrumente sozialpolitische Wirkung entfalten, indem sie Ausgaben dämpfen. Diese Instrumente dienen auch dazu, eine Art Mindestversorgung mit Gütern und Dienstleistungen aufrechtzuerhalten, was der Idee der Grundsicherung im Einkommensbereich

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

entspricht. Eine ähnliche verbraucherpolitische Logik entfaltet sich im Themenfeld Mobilität, insbesondere in Form des Deutschlandtickets.

6. Mobilität für alle? Soziale Dimensionen der Verkehrswende

Ebenso wie Wohnen oder Energieversorgung gilt auch Mobilität als ein Grundbedürfnis. Die klimapolitisch eingeforderte Verkehrswende überdeckt zuweilen, dass es nicht nur um eine Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs geht. Viel grundsätzlicher ist, dass alle Personengruppen mobil sein und bleiben können, also um Mobilität für alle. Richtig ist aber, dass Mobilität für alle nicht nur auf Autos setzen kann.

In Deutschland existiert weder ein Recht auf Mobilität noch ein einheitliches Mobilitätsgesetz. Das geltende Straßenverkehrsrecht beschränkt sich auf das wesentliche Ziel, den Verkehr flüssig und sicher zu regeln. Daher fordern immer mehr Verbände und Organisationen ein umfassendes Mobilitätsgesetz, das allen Gruppen gleichermaßen Mobilitätsrechte und -möglichkeiten einräumt. Unter diesen Organisationen sind auch viele Verbraucher- und Nutzerverbände wie der VCD, der Verein ProBahn oder auch der Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv.

Das Deutschlandticket für Bahnen und den ÖPNV hat hier eine neue Dimension eröffnet. Zum einen stellt es eine Flatrate und damit eine zusätzliche Angebotssubvention dar. Zum anderen macht es die Nutzung des ÖPNV wesentlich einfacher und damit zugänglicher. Auch das Deutschlandticket setzt auf der Angebotsseite an und vergünstigt die Preise. Und trotz der Forderung nach einem zusätzlichen Sozialrabatt bietet der Pauschalpreis des Deutschlandtickets gerade für Geringverdiener bereits jetzt einen überproportionalen finanziellen Vorteil.

Das Bundesverkehrsministerium hatte dem Verband der Verkehrsunternehmen den Auftrag erteilt, die Verbreitung und Nutzung des Deutschlandtickets wissenschaftlich zu evaluieren. Dazu liegen bislang einige wenige Erkenntnisse vor (Siefer 2024). Neue, zusätzliche Kund*innen, die für ihre Fahrten auf das Auto verzichten, sind mit sieben Prozent bislang nur relativ wenige gewonnen worden. Aber dafür hat sich die Abo-Quote bisheriger Nutzer*innen des ÖPNV um 50 Prozent erhöht. Und für Abonnent*innen haben sich damit die Preise um durchschnittlich 25 Prozent verringert.

Eine Studie der Technischen Universität München hat ergeben, dass von den neuen Abonnent*innen rund 20 Prozent stärker auf das Auto verzichten als zuvor, während es von den bestehenden Abonnent*innen sogar nur sieben Prozent tun

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(Loder et al. 2023). Der verkehrspolitische und ökologische Erfolg des Tickets ist bislang eher beschränkt. Doch die sozialpolitische Wirkung ist bereits spürbar, und die Einführung weiterer Sozialrabatte für Studierende und andere Gruppen wird diesen Effekt verstärken. Das jahrelange verbraucherpolitische Lobbying für einfache und günstige Ticketstrukturen im ÖPNV hat einen klar erkennbaren sozialpolitischen Nutzen gestiftet, noch vor ökologischen Effekten. Dennoch ist anzunehmen, dass es auch inverse Verteilungseffekte gibt. Langzeit-Abonnent*innen pendeln häufig von Speckgürteln der Städte in die Zentren und gehören nicht unbedingt zu den Geringverdienern. Aber sie sparen deutlich durch das Deutschland-Ticket, was letztlich einen Mitnahmeeffekt und damit eine ineffiziente Allokation öffentlicher Fördermittel ist. Um das Ausmaß solcher nicht-intendierten Effekte abschätzen zu können, fehlen allerdings weitere Studien.

Manche Länder gehen noch weiter als Deutschland und bieten den ÖPNV ‚kostenlos', d.h. ohne zusätzliche Ticketgebühren an, wie Luxemburg. Und einige deutsche Städte bieten an bestimmten Tagen ebenfalls kostenlose Fahrten mit Bussen und Bahnen an. Jedes dieser Modelle verfolgt sowohl ökologische als auch sozialpolitische Ziele. Das Deutschland-Ticket als pauschale vergünstigte Nutzungslizenz entspricht jedenfalls einem verbraucherpolitischen Instrument, das in der Lage ist, einen leichteren Zugang sowie eine Grundversorgung an Mobilität zu garantieren und damit auch Mobilitätsrechte zu unterstützen. Allerdings verbessert sich durch das Deutschlandticket nicht das Mobilitätsangebot, dass insbesondere in ländlichen Regionen häufig lückenhaft ist. Dennoch hat verbraucherpolitisches Lobbying dazu beigetragen, ein leichter nutzbares und erschwingliches Angebot für den öffentlichen Nahverkehr zu schaffen, das mit seinem einheitlichen Preis auch finanzielle Planungssicherheit für Haushalte schafft. Zu dieser Planungssicherheit gehört im Übrigen auch, dass es einen gesicherten, kostengünstigen Zugang zu Finanzdienstleistungen gibt.

7. Basiskonto als Bedingung für wirtschaftliche Teilhabe? Regulierung der finanziellen Grundversorgung

Neben Wohnen, Energie und Mobilität ist auch der Zugang zu modernen Bezahlungssystemen elementar, um am öffentlichen Leben teilhaben zu können. Daher ist der Zugang zu Konten als Finanzdienstleistung ebenfalls ein Basisgut. In Banksystemen mit einer öffentlich-rechtlichen Säule, wie das in Deutschland durch die Sparkassen der Fall ist, sollte eigentlich ein allgemeiner Zugang gewährleistet sein. Doch übermäßige Gebühren und fehlende Inklusivleistungen können das

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erschweren. Bereits 2014 hat die EU in einer Richtlinie das Recht auf ein Konto mit grundlegenden Funktionen festgeschrieben, eine von vielen verbraucherpolitischen Regulierungen auf europäischer Ebene.

Warum war diese Regulierung notwendig? Ohne ein eigenes Konto können Menschen weder ihren Haushalt organisieren, noch in der Arbeits- und Konsumwelt selbstbestimmt auftreten. Wie groß die Zahl von Personen ist, die über kein eigenes Konto verfügen, ist nach wie vor in den meisten Ländern unbekannt. In Deutschland gibt es lediglich Schätzungen auf der Datenbasis von Schuldnerberatungen. Eine Stellungnahme für den Bundestag geht davon aus, dass es unter den überschuldeten Haushalten rund 800.000 ohne Konto gab (Reifner 2006). Es sind vor allem Verbraucherverbände, die seit Jahrzehnten das Thema der Finanzdienstleistungsarmut ansprechen, damit aber nur wenig Gehör bei Regierung und Parlament finden.

Nach wie vor fehlt im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz in Deutschland der Zusatz, dass auch Finanzdienstleistungen zu den wichtigen Gütern und Dienstleistungen gehören, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Die BaFin als Regulierungsbehörde war bis vor kurzem gar nicht mit Kompetenzen und Ressourcen zum Verbraucherschutz ausgestattet (Reifner 2011).

Zum Basiskonto an sich gehört auch die Option, ggf. günstige Überbrückungskredite eingeräumt zu bekommen. Der in Deutschland existierende, erschwingliche Überziehungskredit reduziert das Armuts- und Verschuldungsrisiko deutlich. Besitzen einkommensschwache Haushalte kein reguläres Konto, sind sie in Notlagen auf teure Kreditangebote angewiesen und gleiten zum Teil in Schattenmärkte der Kreditvergabe ab, wodurch sich eine Verschuldungsspirale entwickeln kann.

Das Basiskonto ist in Deutschland allerdings auch am teuersten, wie die jüngste Marktbeobachtung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (2024a) zeigt. Das Konto kann in Deutschland bis zu 28 Euro im Monat kosten, also deutlich über den durchschnittlichen Gebühren eines Giro-Kontos liegen. Der Grund dafür liegt darin, dass in Deutschland ‚marktübliche Entgelte' sowie das Nutzerverhalten als Kriterien für angemessene Kosten eines Basiskontos gelten. Die meisten anderen EU-Mitgliedsstaaten haben Preisdeckelungen oder angemessene Referenzpreise festgeschrieben. In drei Ländern sind die Konten sogar kostenlos.

Die Marktbeobachtung durch den vzbv macht sichtbar, dass Deutschland die verbraucherpolitischen Ziele der europäischen Regulierung nicht erreicht. Aus diesem Grund fordern die Verbraucherorganisationen öffentlich eine Kostengrenze für Basiskonten (Verbraucherzentrale Bundesverband 2024b). Das Monitoring der Verbraucherzentralen oder vergleichende Untersuchungen der Stiftung

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Warentest helfen daher, Defizite und unerwünschte Effekte bei der Einführung von Rechten auf Grundversorgung zu beheben, sofern Regierungen sich davon beeinflussen lassen.

8. Soziale Grundrechte durch die Hintertür? Verbraucherorganisationen als Anwälte für Dritte

Die Umsetzung europäischer oder nationaler Rechte beruht darauf, dass Betroffene ihre Rechte kennen und ggf. einklagen. Das ist insbesondere bei schutzbedürftigen Personen häufig problematisch: Ihnen fehlen Informationen und Ressourcen. Gerade Verbraucherorganisationen treten häufig als Sachwalter aller Verbraucher*innen auf, zudem als Vertreter sozial schwacher Interessen, mit Kampagnen, aber auch mit Hilfe von Verbandsklagen im Namen von Verbraucher*innen (Schmidt-Kessel et al. 2015).

Im deutschen Rechtssystem ergibt sich aus der Kombination von Privatautonomie und Sozialstaatsprinzip ein spezieller Schutzauftrag an die Zivilrechtsordnung. Um diesen Auftrag zu erfüllen, sind sowohl sozialpolitisch orientierte Anwaltskanzleien als auch klagende Verbraucherverbände relevante Akteure. Betrachtet man die Implementation gesetzlicher Regeln über den Zugang zu Basisgütern als wichtigen Teil des *policy*-Prozesses, so übernehmen Verbraucherverbände in diesem Prozess eine wichtige Funktion. Denn sie unterstützen mit ihren Klagen im Namen Dritter die Rechtsdurchsetzung und kompensieren somit auch fehlende soziale Grundrechte.

Die Rechtsdurchsetzung ist normalerweise der zweite Schritt vor dem ersten, nämlich der Formulierung von Gesetzen, die den Bürger*innen eine Grundversorgung ermöglichen. Es kann jedoch Musterprozesse geben, die zu gesetzlichen Regelungen oder Verbesserungen führen, wie jüngst beim Bürgergeld, dem ein Verfassungsgerichtsurteil vorausgegangen war.

Inzwischen stehen Verbraucherverbänden vielfältige rechtliche Instrumente zur Verfügung, von Abmahnungen über Musterfeststellungsklagen bis hin zu Sammelklagen. Als Vertreter so genannter ‚allgemeiner Interessen' können sie ähnlich wie Sozialverbände Klagerechte im Namen der Allgemeinheit in Anspruch nehmen (Strünck 2022).

Im Unterschied zu klassischen Konsumgütern wie Lebensmitteln oder Textilien stellt sich bei Basisgütern das Problem, dass der Wettbewerb alleine hier keine Wahlfreiheit und Preisflexibilität schafft. Sind Haushalte verschuldet, oder

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

arbeiten sie in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten, ist die Auswahl beschränkt, was die Kosten nach oben treiben kann.

Sogar der Zugang an sich kann schwierig sein. Manche Personengruppen werden auf Wohnungsmärkten oder bei Banken und Versicherungen diskriminiert, da sie als ‚schlechte Risiken' gelten, oder weil sie stigmatisiert werden. Solange jedoch kein allgemeiner Kontrahierungszwang besteht, ist es schwierig, solche Diskriminierungen trotz Allgemeinem Gleichbehandlungsgesetz zu verhindern.

Verbraucherpolitische Instrumente können nur bedingt Wahlfreiheit und Zugang zu Basisgütern gewährleisten. Dennoch tragen vor allem Verbraucherorganisationen dazu bei, dafür rechtliche Regeln zu schaffen und auch durchzusetzen. Verbraucherorganisationen beeinflussen sowohl die Politikformulierung als auch die Umsetzung politischer Programme, durch Lobbying wie auch durch rechtliche Instrumente. Sie sind neben Gesetzgeber und Regierungen wichtige Träger der Verbraucherpolitik und ergänzen mit ihren Aktivitäten die einkommensorientierten sozialen Sicherungssysteme. Damit erfüllen sie auch den Anspruch an eine moderne Verbraucherpolitik, das Angebot an Gütern und Dienstleistungen mitzugestalten und die Bedarfe verletzlicher Verbraucher*innen zu berücksichtigen. Verbraucherorganisationen sind nicht per se sozialpolitische Akteure (Bala/Müller 2014). Denn die Verbraucherpolitik erfüllt allgemein wichtige Funktionen in der Marktwirtschaft, und zwar für alle Marktakteure. Darin besteht ihre eigentliche, übergreifende Aufgabe. Aber in der sozialen Marktwirtschaft entstehen soziale Risiken eben nicht nur auf der Einkommens-, sondern auch auf der Ausgabenseite. Und der Anspruch an wirtschaftliche, kulturelle sowie soziale Teilhabe erfordert, dass eine Grundversorgung mit Basisgütern gewährleistet ist. Diese These findet sich auch in modernen Gerechtigkeitstheorien wie denen von John Rawls (2021). Markt- und Staatsversagen führen jedoch dazu, dass dies nicht für alle Personen und Haushalte der Fall ist, trotz vorhandener Wettbewerbsmechanismen.

Um dieses Defizit zu kompensieren, braucht es verbraucherpolitische Instrumente. Die Sozialpolitik bietet in erster Linie Einkommensersatzleistungen und die Finanzierung sozialer Dienstleistungen an. Vor allem Personen, die knapp oberhalb der Grundsicherungsgrenze mit ihrem Einkommen liegen, sind auf verbraucherpolitische Maßnahmen wie Energieberatung oder Mietkappungen angewiesen. Denn sie müssen Grundgüter aus ihrem Haushaltseinkommen finanzieren und profitieren auch nicht von Beratungen der Sozialleistungsträger.

Verbraucherpolitik übernimmt daher in der sozialen Marktwirtschaft mit ihren komplexen Märkten zunehmend auch sozialpolitische Funktionen. Das be-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

deutet mehr, als Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Nachfragern zu beseitigen. Effiziente verbraucherpolitische Regulierung hilft, Ziele zu erreichen, für die soziale Grundrechte entstanden sind. Die Idee solcher Grundrechte ist ein Anlass, aber keine Voraussetzung dafür, dass dies gelingen kann.

Literatur

Bäcker, G., J. Boeckh & E.-U. Huster (2024). *Der Sozialstaat in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.

Bala, C. & K. Müller (Hrsg.) (2014). *Beiträge zur Verbraucherforschung Band 2 Der verletzliche Verbraucher: Die sozialpolitische Dimension der Verbraucherpolitik*. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024). *Gemeinsam für ein Zuhause – Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*. Berlin: BMWSB.

Bundesregierung (2023). *Bericht der Bundesregierung zur Auswirkung der Energiepreisbremsen*. Berlin: Die Bundesregierung.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2018). *Evaluierung der Mietpreisbremse*. Berlin: DIW.

Dietz, B. (1999). *Handbuch der kommunalen Sozialpolitik*. Opladen: Leske + Budrich.

Europäisches Parlament (1999). *Soziale Grundrechte in Europa*. Luxemburg: EP.

Grimm, V., & C. Groß (2023). *Die Energiepreispauschale: Wie zielsicher sie war und welche Schlüsse wir daraus ziehen können*. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Groß, C., K. Göbler & G.G. Wagner (2020). *Corona-Pandemie: Auch ein Stresstest für den Wohnungsmarkt*. Veröffentlichungen des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen. Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen.

Hans-Böckler-Stiftung (2023). *Strompreisbremse nutzt Klima und Wirtschaft*. Böckler Impuls. Düsseldorf: Böckler-Stiftung.

Hockerts, H.-G. (1980). *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Katrougalos, G.S. (1996). The Implementation of Social Rights in Europe. *Columbia Journal of European Law,* 277–290.

Katrougalos, G.S. & P. O'Connell (2013). Fundamental social rights. In *Routledge Handbook of Constitutional Law*. London [u.a.]: Routledge.

Loder, A., F. Cantner, V. Dahmen & K. Bogenberger (2023). *The Mobilität.Leben Study: a Year-Long Mobility-Tracking Panel*. München (DOI: arxiv-2308.04973).

Rawls, J. (2021). *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 23. Aufl. Frankfurt/Main: Suhrkamp.

Reifner, U. (2006). *Gleicher Zugang zum Girokonto: Schriftliche Stellungnahme zum Experten-Hearing des Deutschen Bundestags*. Hamburg.

Reifner, U. (2011). Europäische Finanzaufsicht und Verbraucherschutz – Wie kann der Schutz der Verbraucherinteressen in die BaFin integriert werden? *Verbraucher und Recht (VuR)* 26 (11): 410–416.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (2021). *Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher 2021.* Berlin: Sachverständigenrat für Verbraucherfragen beim Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz.

Schmidt-Kessel, M., C. Strünck & M. Kramme (Hrsg.) (2015). *Im Namen der Verbraucher? Kollektive Rechtsdurchsetzung in Europa.* [Jena]: JWV, Jenaer Wiss. Verl.-Ges.

Siefer, T. (2024). *Ein wissenschaftlicher Blick auf das Deutschland-Ticket.* VDV-Die Verkehrsunternehmen. Berlin.

Strünck, C. (2017). *Energiearmut bekämpfen – Instrumente, Maßnahmen und Erfolge in Europa.* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Strünck, C. (2022). Stärkung schwacher Interessen? Gestaltungsoptionen und Organisationsdefizite des verbraucherpolitischen Lobbyismus. In D. Hohnsträter, Krankenhagen & J. Lamla (Hrsg.): *Verbrauchermacht in Bewegung. Protest, Politik und sozio-technische Infrastrukturen.* Baden-Baden: Nomos, 103–115.

Strünck, C. (2023). Lobbyismus durch Verbraucherverbände. In A. Polk & K. Mause (Hrsg.): *Handbuch Lobbyismus.* Wiesbaden: Springer VS, 885–898.

Verbraucherzentrale Bundesverband (2024a). *Basiskonto-Entgelte: Im europäischen Vergleich.* Berlin: vzbv.

Verbraucherzentrale Bundesverband (2024b). *Höhe der Basiskontoentgelte gesetzlich festlegen.* Berlin: vzbv.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mirjam Jaquemoth

Zum Verhältnis von Verbraucher- und Sozialpolitik aus der Sicht des privaten Haushalts.

Eine Betrachtung vom Standpunkt der Haushaltsökonomik

Der Beitrag befasst sich mit der Frage, ob und inwieweit eine stärkere Verschränkung von Verbraucher- und Sozialpolitik aus der Sicht privater Haushalte und vom wissenschaftlichen Standpunkt der Haushaltsökonomik betrachtet sinnvoll ist. Es wird vorgeschlagen, eine neue Ressortverantwortlichkeit für Haushaltsgemeinschaftspolitik zu schaffen und diese einem einzelnen Ministerium zuzuordnen, welches alle an private Haushalte gerichtete politischen Maßnahmen bündeln könnte. Die Komplexität, die aus dem Haushaltskontext einerseits und den Überschneidungen zwischen den Politikfeldern der Verbraucher- und Sozialpolitik andererseits resultiert, könnte damit deutlich reduziert werden. Reibungsverluste und unerwünschte Wirkungen verbraucherpolitischer Maßnahmen ließen sich verringern, was nicht nur der Interessenvertretung der Verbraucher:innen in privaten Haushalten zu Gute käme, sondern der Gesellschaft als Ganzer.

1. Problemstellung

Auf dem Deutschen Verbrauchertag 2022 betonte Bundesministerin Steffi Lemke (MdB) in einem Livestream die zukunftsweisende Rolle des Verbraucherschutzes als Hebel für eine ‚faire Sozialpolitik', neben einer ‚ambitionierten Umweltpolitik' und einer ‚gemeinwohlorientierten, sicheren Digitalisierung' (Verbraucherzentrale Bundesverband 2022). Diese Bedeutungszuweisung korrespondiert mit dem neuen Ressortzuschnitt des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV). Das BMUV erhielt mit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 8. Dezember 2021 die Zuständigkeit für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz und zugleich die für soziale Schuldnerberatung. Beide Ressorts wurden in einer Presserklärung auf dem Weltverbrauchertag 2023 als „wichtige Säulen der Verbraucherinnen- und Verbraucherinformation" betrachtet (BMUV 2023).

Das durch den Organisationserlass zum Ausdruck kommende neue Verhältnis von Verbraucher- und Sozialpolitik ist aus Sicht privater Haushalte noch

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

weitestgehend unerforscht. Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, auszuloten, ob und inwieweit eine stärkere Vermischung von Verbraucher- und Sozialpolitik sinnvoll ist, wenn es um die Interessenvertretung von Verbraucher:innen in privaten Haushalten geht und welche Konsequenzen sich hieraus ergeben. Die Komplexität, die aus der Überschneidung des Verhaltens von Verbraucher:innen und privaten Haushalten einerseits und den Überschneidungen zwischen den Politikfeldern der Verbraucher- und Sozialpolitik andererseits resultiert, gilt es aus der Sicht der Haushaltsökonomik zu analysieren, um hierauf aufbauend Empfehlungen für den Ressortzuschnitt zukünftiger Verbraucherministerien abzuleiten.

2. Verbraucher:innen in der Haushaltsökonomik

Der bzw. die Verbraucher:in wird in den Verbraucherwissenschaften zumeist merkatorisch definiert „als Person, die Güter zur Bedürfnisbefriedigung gegen Entgelt vom Markt entnimmt oder in Anspruch nimmt" (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 18). Zugleich ist der rechtliche Begriff des Verbrauchers nach § 13 BGB gebräuchlich, der darunter „jede natürliche Person [versteht], die ein Rechtsgeschäft zu Zwecken abschließt, die überwiegend weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können". Die Begriffe sind nicht umfangsgleich. Der rechtliche Begriff geht über den merkatorischen hinaus, so dass in der Rechtsprechung beispielsweise auch Arbeitsverträge als Verbraucherverträge ausgelegt werden (BAG, Urteil 25.05.2005, 5 AZR 572/04).

In den Haushaltswissenschaften wird statt des Verbrauchers bzw. der Verbraucherin der Begriff des Konsumenten bzw. der Konsumentin verwendet, der jene Person definiert, die gekaufte und selbst produzierte Güter im privaten Haushalt nutzt (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 20). Diese weite Definition von Konsum unterscheidet sich von der engen Definition des Verbrauchs, wie ausführlich bereits durch Streissler und Streissler (1966, 13) dargelegt. In der jüngeren Vergangenheit werden unter verschiedenen Bezeichnungen wie Prosument und Conpreneur im Haushaltskontext noch andere Handlungen beleuchtet, die mit dem Konsum verbunden sind, wie das Produzieren und Verkaufen (Piorkowsky 2018, 152ff.).

Die Verbraucherpolitik wird in erster Linie als Interessenvertretung der Verbraucher:innen verstanden. In der Praxis vertritt sie auch die Interessen von privaten Haushalten und folglich von Konsument:innen, daneben von Familien, Kindern und Jugendlichen, und wie der Ressortzuschnitt des BMUV zeigt, auch von besonderen Verbrauchergruppen aus dem Sozialwesen, z.B. von ver- und

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

überschuldeten Personen. Mit Blick auf diese Gruppen im Haushaltskontext und deren bisweilen divergierenden Interessenslagen wird das komplexe Verhältnis zwischen Verbraucherpolitik und anderen Politikfeldern, v.a. zur Sozialpolitik, aber auch zur Familienpolitik, Bildungspolitik, Wirtschaftspolitik, Energiepolitik und Agrarpolitik deutlich.

Es ist demnach zu fragen, inwieweit sich der Blickwinkel ändert, wenn berücksichtigt wird, dass Verbraucher:innen sozial und wirtschaftlich in Haushalten verortet sind. Um dieser Frage nachzugehen, wird im Weiteren zunächst der Theoriebezug der Haushaltsökonomik erläutert, wobei erkenntnistheoretisch zwischen Objekt- und Formalbereich unterschieden wird (Keller 1982, 43ff.).

Den Objektbereich einer Wissenschaft bildet der Ausschnitt aus der Realität, der betrachtet wird. In der Ökonomik werden unterschiedliche Realitäten systematisch unter dem Aspekt der Knappheit betrachtet. Knappheitssituationen begründen entsprechend den Formalbereich ökonomischer Disziplinen.

Haushaltsökonomik kann vor diesem Hintergrund gemäß einer allgemeinwissenschaftlichen Definition des Erkenntnistheoretikers Albert Keller (1982, 40) gedeutet werden als ein allgemein rechtfertigbares, wissenschaftliches „System von Ausdrücken", das speziell dazu dient, Erkenntnisse über den Objektbereich der Haushalte unter der Rücksicht der Bewältigung von Knappheitssituationen zu ordnen. Den Objektbereich teilen sich die drei wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen Volkswirtschaftslehre, Betriebswirtschaftslehre und Haushaltsökonomik untereinander auf. In der Volkswirtschaftslehre werden die Koordination der einzelwirtschaftlichen Verfügungen unter Knappheit sowie innerstaatliche Zusammenhänge betrachtet. Erfahrungsobjekt der Betriebswirtschaftslehre ist der Betrieb, wenn dieser überwiegend gewinnorientiert handelt. Erfahrungsobjekt der Haushaltsökonomik sind die bedarfswirtschaftlich orientierten Haushalte (Seel 1991, 39). Das sind zum einen die am Eigenbedarf ausgerichteten privaten Haushalte, in denen Personen einzeln oder in sozialen Beziehungen zusammenleben und zusammenwirtschaften. Zum anderen gehören zum Erfahrungsobjekt der Haushaltsökonomik die hauswirtschaftlichen Dienstleistungsbetriebe, die ebenfalls bedarfswirtschaftlich geführt werden, jedoch fremdbedarfsorientiert sind, zum Beispiel Einrichtungen der Schulverpflegung.

Personen im privaten Haushalt können verschiedene Rollen spielen bzw. unter dieser Rollenzuweisung betrachtet werden. Haushaltsmitglieder, die Güter gegen Entgelt vom Markt entnehmen oder in Anspruch nehmen, werden als Verbraucher:innen betrachtet (siehe den definierten merkatorischen Begriff). Aufgrund der Tatsache, dass alle Menschen auf (gewisse) Dauer irgendwo wohnen und wirtschaften, ist der private Haushalt als Ort des Zusammenlebens und

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

-wirtschaftens vom sozialen Standpunkt betrachtet ein Ort, an dem ein „Bündel von Erwartungen" (Dahrendorf 2006, 37) zusammenkommt, das durch divergierende Rollen geprägt ist. Hieraus können Rollenkonflikte erwachsen, zum Beispiel der Konflikt berufstätiger Eltern als Träger der Rollen Vater, Mutter, Berufstätige:r, Verbraucher:innen, Bürger:innen, Vereinsmitglied etc. bei Entscheidungen über den Wohnort, die Familienbildung, den Hausbau, die Mobilität usw. So gesehen, müssen sich diverse Politikfelder wie Wohn-, Familien-, Umwelt- und insbesondere Sozialpolitik durch ihren Bezug zum Haushalt und die Verbraucher:innen mit diesem Konfliktfeld unterschiedlicher Rollenerwartungen in privaten Haushalten auseinandersetzen. Betrachtet man isoliert nur den Verbraucher bzw. die Verbraucherin, so läuft man Gefahr, die Realitäten in den privaten Haushalten aus dem Blick zu verlieren, die dann doch deutlich komplexer sind.

Die festgestellte Komplexität aufgrund divergierender Rollenzuweisungen wurde auch in der Haushaltsökonomik lange Zeit zu wenig beachtet. In der klassischen Definition von Erich Egner (1976, 31) zum privaten Haushalt wird dieser bestimmt als „Einheit der auf Sicherung der gemeinsamen Bedarfsdeckung einer Menschengruppe im Rahmen eines sozialen Gebildes gerichteten Verfügungen". Als ‚einheitsstiftendes Erklärungsprinzip' wird bei Egner traditionell noch hauptsächlich das soziale Gebilde der Familie betrachtet. Je nach Arbeitsrichtung werden in den Haushaltswissenschaften heute auch andere soziale Gruppierungen wie Wohngemeinschaften als Einheit stiftende Erklärungsprinzipen für Verfügungen zur Güterverwendung und -beschaffung in privaten Haushalten herangezogen. Und bisweilen wird auch die Notwendigkeit, ökonomische Entscheidungen treffen zu müssen, als einheitsstiftendes Moment in den Fokus genommen (Seel 1991, 32).

Bedenkt man, dass den Personen in einem Mehrpersonenhaushalt verschiedene Verfügungsbereiche zuteilwerden und dass diese hierin verschiedene Rollenerwartungen vorfinden, könnte die Vorstellung einer einheitsstiftenden Größe bei Verfügungen unter Knappheit zusätzlich Schwierigkeiten bereiten. Wir dürfen hier vor allem nicht den Fehler machen, den wissenschaftlichen Erklärungsansatz und das tatsächlich beobachtbare Verhalten der Verbraucher:innen und Haushaltsmitglieder in einen Topf zu werfen. Die Vorstellung des einheitsstiftenden Erklärungsprinzips zu haushaltsökonomischen Verfügungen ist genauso wie die Vorstellung des homo oeconomicus zur Wahlfreiheit im Verhalten des Verbrauchers bzw. der Verbraucherin idealtypisch zu verstehen. Ein empirisches, multi- oder interdisziplinäres Vorgehen hilft dort, wo die Realität eine Differenzierung des haushaltsökonomischen Ansatzes verlangt, diese auch vorzunehmen (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 32ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Verbraucherpolitik mit ihren sozialpolitischen Funktionen: eine Bestandsaufnahme

Verbraucher:innen leben und wirtschaften in privaten Haushalten. In der praktischen Verbraucherarbeit lässt sich die Trennlinie zwischen Verbraucherpolitik und anderen den privaten Haushalt betreffenden Politikfeldern deshalb nicht aufrechterhalten. Die Vertretung der Interessen der selbstständigen Haushalte und Prosumenten, die regelmäßig durch das Netz der Verbraucherarbeit fallen, ist ein Beispiel dafür, dass diese Komplexität noch nicht hinreichend berücksichtigt wird. Ein anderes ist der Bereich der Schuldnerberatung, der zwar Verbraucher:innen als Zielgruppe hat, aber ohne Haushaltsberatung nicht funktioniert. Auch ein Blick in die amtliche Statistik zeigt, dass zwischen Verbraucher:innen und privaten Haushalten scheinbar wahllos gewechselt wird, wenn es um die Dokumentation von Preisentwicklungen, Einkommensverwendung und Verbrauch geht. Dort heißt es, „der Verbraucherpreisindex misst monatlich die durchschnittliche Preisentwicklung aller Waren und Dienstleistungen, die private Haushalte in Deutschland für Konsumzwecke kaufen" (Statistisches Bundesamt 2024a). Korrekterweise müsste es heißen: ‚die Verbraucher:innen in Deutschland kaufen'. Denn eine Weiterverfolgung der Preisentwicklung für Konsumzwecke in Haushalten bildet der Index mit seiner Warenkorbmethode konzeptionell gar nicht ab.

Das Politikfeld ‚Verbraucherpolitik' war in der Bundesrepublik Deutschland lange Zeit im Sinne des gesellschaftlichen Prinzips der Subsidiarität eher eine Aufgabe der Interessenverbände, zum Beispiel der 1953 in Bonn als ‚Verband der Verbände' gegründeten Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e.V. (AgV), die vom Bundeswirtschaftsministerium durch finanzielle Zuwendungen institutionell gefördert wurde. 2000 ist die AgV dann in den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) aufgegangen (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 116). Im selben Jahr änderte sich ferner die staatliche Verbraucherpolitik, und zwar mit der Einrichtung des Landesministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz in Nordrhein-Westfalen. Hiermit wurde Verbraucherpolitik in Deutschland erstmalig beim Zuschnitt eines (Landes-)Ministeriums namensgebend berücksichtigt (ebd., 124).

Während der BSE-Krise 2001 wurde schließlich auch auf Bundesebene durch Kompetenzerweiterung des damaligen Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zum Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) ein eigenständiges Ressort Verbraucherpolitik geschaffen. Eng hiermit verbunden war die Neuorganisation der Lebensmittelsicherheit (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2024). Erste

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verbraucherschutzministerin war 2001 Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen). Während 2001 der Verbraucherschutz im Namen des neu gegründeten Ministeriums noch ganz vorne stand, verschob sich diese ‚Rangfolge' in der Großen Koalition (CDU/CSU/SPD) 2005 bei der Namensgebung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) nach hinten. Das BMELV wurde zunächst von Minister Horst Seehofer, später dann von Ministerin Ilse Aigner (beide CSU) geführt. Die Verschiebung bei der Namensgebung des Ministeriums kann als Veränderung des Stellenwertes des Verbraucherschutzes durch den Regierungswechsel von SPD/Bündnis 90/Die Grünen zur großen Koalition gewertet werden. In der Koalition CDU/CSU/FDP, die 2009 an die Regierung kam, verblieb das Ministerium in der Verantwortung der CSU-Ministerin Aigner. In der großen Koalition aus CDU/CSU und SPD 2013 gab es erneut eine Änderung im Ressortzuschnitt. Die Zuständigkeit des wirtschaftlichen und rechtlichen Verbraucherschutzes wurde vom BMELV in das neu zugeschnittene Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) verschoben, neuer Minister Heiko Maas (SPD). Der gesundheitliche Verbraucherschutz verblieb jedoch beim BMEL, welches durch den neuen Ressortzuschnitt aber den Verbraucherschutz aus seinem Namen verlor (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2024). Mit der Ampelregierung aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2021 erfolgte dann nochmals eine bis zum heutigen Tage geltende Veränderung im Zuschnitt. Das Ressort Verbraucherschutz wurde in das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) unter Leitung von Ministerin Steffi Lemke (Bündnis 90/Die Grünen) aufgenommen.

Der Ressortzuschnitt eines Ministeriums kann nach einer Studie von Ulrich Sieberer (2015, 95) als Ergebnis eines „politisch motivierte(n) Verteilungskonflikts in Koalitionsregierungen" verstanden werden. Untersucht wurden die Veränderungen in den Kompetenzen der Bundesministerien im Zeitraum 1957–2013, die durch entsprechende Organisationserlasse dokumentiert sind. Danach konnten in Koalitionsverhandlungen sowohl „die Partei des Bundeskanzlers als auch quantitativ unterrepräsentierte Kabinettsparteien signifikant eher eine Stärkung ihrer Ministerien durchsetzen" (ebd., 96). Hierbei scheinen „Kompetenzgewinne umso wahrscheinlicher, je salienter das betroffene Ministerium für die Partei des Ministers ist" (ebd.).

In der Ampel-Regierung 2021 wurden 17 Ressorts gebildet, einschließlich der Position des Kanzleramtsministers nebst Apparat. Die Verteilung der Ministerien folgte streng der Koalitionsarithmetik, wonach der SPD 7,92 (aufgerundet 8) Ressorts, Bündnis 90/DIE GRÜNEN 4,54 (aufgerundet 5) und der FDP 3,54

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(aufgerundet 4) zustanden (Bundeswahlleiterin 2021). In das von den Grünen geführte Umweltministerium wurde die Kompetenz für die Verbraucherpolitik verschoben. Dies ließe sich nach den Erkenntnissen von Sieberer damit erklären, dass der Verbraucherschutz für die Grünen möglicherweise bedeutsamer ist als für die FDP und/oder dass die Justiz durch das zuvor dort angesiedelte Kompetenzfeld Verbraucherschutz aus der Sicht der FDP geschwächt worden war.

Für das erste Argument spricht, dass namhafte Vertreter:innen der Grünen Verbraucherpolitik – vergleichbar den oben zitieren Ausführungen der Ministerin Lemke – als Möglichkeit betrachten, „den Binnenmarkt aus Bürgerperspektive zu denken" und ihr als Politik der Alltagsgestaltung einen hohen Stellenwert in ihrem Politikverständnis einräumen (Heitmann/Rößner 2024, 1). Bürger:innen werden als Verbraucher:innen adressiert. „Der Konsument soll sich politische Handlungsrepertoires des Bürgers zu eigen machen" (Baringhorst et al. 2007, 8). Mit der Übertragung des Bürgerbegriffs auf den Konsumenten, wofür Reisch (2005, 442) den Begriff des „Bürger-Konsument" sowie Baringhorst et al. (2007, 8) den Begriff des „Consumer Citizen" verwenden, erfolgt letztlich eine „Aufladung der Konsumhandlung mit politischen Forderungen", die ansonsten den Bürger:innen zugeschrieben werden (Baringhorst et al. 2007, 15).

Für das zweite Argument spricht, dass die FDP in ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2021 die Stärkung der Wettbewerbsrechte unmittelbar mit der Stärkung des Verbraucherschutzes verbindet (FDP 2021, 36). Eine „bevormundende Verbraucherpolitik" wird abgelehnt (FDP 2021, 38). Ein Interessengegensatz zwischen einer Rechtspolitik für Unternehmen einerseits und Verbraucher:innen andererseits, mit der ein eigenständiger Kompetenzbereich Verbraucherpolitik im Justizministerium begründet werden könnte, besteht aus der Sicht der FDP eher nicht. Für die FDP ist eine lenkende Verbraucherpolitik damit von geringerer Bedeutung.

Wie sieht nun das Verhältnis der Ressorts Verbraucher- und Sozialpolitik heute aus und wie lässt sich dieses deuten? Noch im Jahr 2020 beschließt der Haushaltsausschuss der Bundesregierung, im BMJV das neue Referat Schuldnerberatung mit sechs Planstellen zu finanzieren (Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V. 2020). Dies kann als Grundsteinlegung für die Verzahnung des Verbraucherschutzes mit einem wichtigen Instrument der Sozialpolitik, dem Privatinsolvenzrecht, verstanden werden. Heute betrachtet Ministerin Lemke, wie bereits oben dargestellt, die Verbraucherpolitik selbst als zukunftsweisenden Bestandteil einer ‚fairen Sozialpolitik'. In der Abteilung V ‚Verbraucherschutz, Verbraucherrechtsdurchsetzung, digitale Verbraucherthemen' gibt es entsprechend ein Referat ‚Private Überschuldung und Überschuldungsprävention;

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Besondere Verbraucherpolitik im Gesundheits-, Pflege und Sozialwesen', welches diese sozialpolitischen Aufgaben gegenwärtig bündelt (BMUV 2024). Das ist eine neue Entwicklung im Verbraucherschutz.

Das BMUV denkt Verbraucherpolitik dabei aus der Bürgerperspektive und adressiert verbraucherpolitische Maßnahmen entsprechend primär an die Bürger:innen, jedenfalls nicht ausschließlich an Verbraucher:innen. Nach dem Autorinnenpapier von Linda Heitmann und Tabea Rößner (2024, 1) von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, welches Empfehlungen an die EU-Kommission für die EU-Verbraucheragenda 2025–2030 gibt, sollen Verbraucher:innen zu ‚nachhaltigen Konsummustern' geführt werden, wofür ‚faire Rahmenbedingungen' und eine ‚soziale Abfederung' zu gewährleisten seien. Verbraucherpolitik müsse insbesondere für ‚vulnerable Verbrauchergruppen' konzipiert sein, ‚soziale Gerechtigkeit' müsse sich durch die gesamte Agenda ziehen (Heitmann/Rößner 2024, 2).

Sozial-ökologische Aspekte haben sich schon in verbraucherpolitischen Konzeptionen zu Beginn des 20. Jahrhunderts wiedergefunden, zum Beispiel in den ‚Shop early'-Kampagnen der New Yorker Käuferliga, die um 1912 dazu aufrief, Weihnachtskäufe frühzeitig zu tätigen, um das Verkaufspersonal zu entlasten (Bala et al. 2017, 212). Und auch der Akt der Kaufentscheidung wurde bereits vor dem ersten Weltkrieg konsumkritisch als ‚Politik mit dem Einkaufswagen' (Bahringhorst et al. 2007) bzw. „als eine moralisierte bürgerliche Praktik" angesehen (König 2017, 71). Für den Umstand, dass die Kaufentscheidungen der Verbraucher:innen dann in der Realität indes vielfach deutlich von den Umfrageergebnissen zu den Einstellungen der Bürger:innen abweichen, haben sich in jüngerer Zeit der Begriff des , Consumer-Citizen' und Erklärungsansätze zum ‚Consumer-Citizen-Gap' herausgebildet (Bakker/Dagevos 2012, 877).

Im nachfolgenden Kapitel wird erörtert, welche Argumente sich aus der Sicht der privaten Haushalte und deren wissenschaftlicher Betrachtung durch die Haushaltsökonomik für und gegen eine Verbraucherpolitik finden lassen, die einen Schwerpunkt auf soziale Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit setzt, Bürger:innen mit Blick auf diese Ziele moralisch in ihrer Rolle als Verbraucher:innen adressiert und sich insgesamt für eine stärkere Verzahnung von Verbraucher- und Sozialpolitik ausspricht.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

4. Pro und contra ‚Verbraucherpolitik als Sozialpolitik'

4.1 Haushalte als Orte des Zusammenlebens und -wirtschaftens

Haushalte sind selten explizit Zielgruppe politischer Maßnahmen. Dennoch sind sie der Ort, an dem eine oder mehrere Personen zusammenleben und zusammenwirtschaften, im Austausch mit marktlichen und nicht-marktlichen Leistungen des Wohnumfeldes. So sieht es neben der Haushaltsökonomik auch die amtliche Statistik im Mikrozensus, eine jährliche Haushaltsbefragung in Deutschland (Statistisches Bundesamt 2024b). Haushalte werden in der Verbraucherpolitik und in anderen Politikfelder selten direkt adressiert. Zielgruppen politischer Maßnahmen und anderer Unterstützungsleistungen von Vereinen und Verbänden sind stattdessen Personen, die einen Haushalt bilden, neben Verbraucher:innen vor allem Familienmitglieder, Studierende, Bürger:innen, Arbeitslose, Rentner:innen und Senior:innen, nicht aber der Haushalt selbst.

Einzelpersonen, die allein wohnen, bilden einen Einpersonenhaushalt. Leben und wirtschaften mehrere Personen zusammen, bilden sie einen Mehrpersonenhaushalt. Daher ist der Haushalt, unter Einbezug seiner Mit- und Umwelt, auch der zentrale Ort, an dem soziale und wirtschaftliche Entscheidungen zur Alltagsgestaltung heranreifen, diskutiert und verworfen, schließlich getroffen und gegebenenfalls revidiert werden. Der Haushalt ist zugleich der Ort, der die Konsequenzen aus den Entscheidungen seiner Mitglieder zuallererst tragen muss, unter Berücksichtigung der externen Effekte hieraus für seine Mit- und Umwelt. Haushalte übernehmen damit wichtige soziale und wirtschaftliche Funktionen in unserer Gesellschaft. Schon bei Aristoteles findet sich eine analoge Argumentation, wonach das Haus als Teil des Staates (‚pólis') in diesem eine zentrale Funktion übernimmt. Der Haushalt wird als ‚oikos' bezeichnet und erscheint bei Aristoteles als soziales und wirtschaftliches Gebilde, woraus sich die Ökonomik als Kunst und Wissenschaft der Hausverwaltung herleiten lässt. Bei den praktischen Wissenschaften unterschied Aristoteles zwischen Ethik, Ökonomik und Politik, wobei die Ökonomik als ‚Lehre vom Leben im Haus' zwischen der ‚Lehre vom Leben im politischen Verband' sowie den ‚Prinzipien der Ethik' eine Zwischenstellung einnimmt (Aristoteles 2021, 1252 a und b ff., 2023, 1162 a 17; Seel 1975, 38; Richarz 1991, 23). Diese Ökonomik kann als Haushaltsökonomik ‚mit paradigmatischer Funktion' für die gesamte Wirtschaft interpretiert werden (Seel 1975, 38ff).

Eine staatliche Sozialpolitik, die das Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 sowie Art. 28 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes verfassungsrechtlich absichern soll, adressiert seine Fürsorge-, Vorsorge- und Versorgungsmaßnahmen am besten an

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

private Haushalte. In vielen Bereichen passiert dies auch. Der im Sozialrecht hierfür verwendete Begriff ist die ‚Haushaltsgemeinschaft'. Dieser wird per Legaldefinition in SGB II und SGB XII von dem Begriff der ‚Bedarfsgemeinschaft' abgegrenzt, der für Personen und Personengruppen verwendet wird, die im SGB II und XII leistungsberechtigt sind.

Die ‚Haushaltsgemeinschaft' nach § 39 SGB XII und § 9 SGB II entspricht der Haushaltsdefinition der amtlichen Statistik und der in der Haushaltsökonomik gebräuchlichen, wonach Personen, die zusammenleben und -wirtschaften einen Haushalt bilden, unabhängig, ob diese im SGB leistungsberechtigt sind. Für die Haushaltsgemeinschaft wird geprüft, ob leistungsberechtigte Haushaltsmitglieder von nicht-leistungsberechtigten Geld erhalten, um dies gegebenenfalls leistungsmindernd zu berücksichtigen. Im Unterschied zu SGB XII werden in § 9 Abs. 5 SGB II bei miteinander verwandten und verschwägerten Haushaltsmitgliedern Unterstützungsleistungen untereinander bis zum Beweis des Gegenteils vermutet. Dies entspricht unserem traditionellen Bild eines Familienhaushaltes.

Die Unterscheidung zwischen Bedarfs- und Haushaltsgemeinschaft mit und ohne Verwandtschaft führt bisweilen zur Verwirrung in der praktischen Umsetzung. So ist die Erklärung der Haushaltsgemeinschaft auf der Webseite der Bundesagentur für Arbeit mit der gesetzlichen Regelung des SGB II nicht übereinstimmend (Bundesagentur für Arbeit 2024). Entgegen der dort verwendeten Definition müssen Personen nicht verwandt oder verschwägert sein, um eine Haushaltsgemeinschaft zu bilden. Für Verwandte und Verschwägerte gilt im Gesetz nur eine zusätzliche Vermutung für den Erhalt von Unterstützungsleistungen.

Auch im Verbraucherinsolvenzverfahren kommt es zu mehreren Leistungsbeziehungen im Haushaltskontext. Denn in der Regel existieren in einem Haushalt im Falle einer Überschuldung mehrere Verbraucher:innen, die überschuldet sind. Jeder muss dann für sich das Verfahren beantragen.

Das vom Normenkontollrat der Bundesregierung jüngst in Auftrag gegebene Gutachten der Beratungsfirma Deloitte kommt zu dem Ergebnis, dass u.a. in dem für die Sozialpolitik zentralen System der sozialen Sicherung Leistungen bei den Betroffenen häufig nicht wie gewünscht ankommen, weil eine ‚übergreifende Steuerung' und ‚harmonisierte Begriffe' fehlen und Sozialleistungen kumuliert mit ‚mehrpoligen Leistungsbeziehungen' erbracht werden (Nationaler Normenkontrollrat 2024, 31). Auch die Fallbeispiele im Gutachten zeigen, dass die von unterschiedlichen Leistungsträgern gewährten Sozialleistungen immer einzelnen Personen und nicht dem Haushalt als Ganzes zustehen, wobei allerdings im Einzelfall die soziale und vor allem wirtschaftliche Lage der anderen Haushalts-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

mitglieder mit einbezogen werden. Schon dadurch ergibt sich zwangsläufig die kritisierte Komplexität (Nationaler Normenkontrollrat 2024, 16, 47).

Nutzer:innen sozialpolitischer Maßnahmen sind dabei nicht unbedingt gleichzusetzen mit den Leistungsempfängern. Nutzer:innen sind Einwohner:innen, Bürger:innen, Mieter:innen, Kinder, Senior:innen, Eltern etc. und schließlich auch die Verbraucher:innen, zum Beispiel im Verbraucherinsolvenzverfahren. Die Adressierung der Sozialpolitik an verschiedene Nutzergruppen steht für eine „Pluralisierung, Vermarktlichung und Ökonomisierung in der Sozialpolitik, von denen weitreichende Mitwirkungspflichten für Nutzer" ausgehen (Blank/Ewert/Köppe 2012, 168).

Wenn ein Vater Kindergeld bezieht, ist dieser Leistungsempfänger. Es wird für die Kinder in seiner Obhut gezahlt und sollte diesen voll zugutekommen. Wohngeld erhält der anspruchsberechtigte Mieter bzw. die Mieterin; bei mehreren Mietern in einem Haushalt entscheiden die Haushaltsmitglieder, wer den Anspruch geltend macht (§ 3 Wohngeldgesetz, WoGG). Die Beziehung dieser Nutzergruppen zum Haushalt ergibt sich ihrerseits wieder aus unterschiedlichen Regelungen. Im WoGG sind die Haushaltsmitglieder gesetzlich sogar eigens definiert, was wiederum sinnbildlich für die Komplexität sozialpolitischer Regelungen steht, da hiernach Kinder getrennt lebender Eltern, wenn sie von beiden dauerhaft und annähernd in gleichen Teilen betreut werden, Haushaltsmitglieder in zwei Wohnungen sind (WoGG § 5). Diese Regelung, die eigentlich den Haushalt als Leistungsempfänger zu berücksichtigen beabsichtigt, führt buchhalterisch zu einer Vermehrung der wohngeldberechtigen Kinder.

Die gegenwärtigen politischen Diskussionen zur Zivilgesellschaft würden es nahelegen, Einwohner:innen oder Bürger:innen zu unmittelbaren Leistungsempfängern sozialpolitscher Maßnahmen zu machen, um Leistungsbeziehungen transparenter zu gestalten.

Die einzelnen Haushaltsmitglieder sind in Deutschland an ihrem Wohnort jeweils als Einwohner:innen einer Gemeinde bzw. Gebietskörperschaft gemeldet. Bürgerrechte und -pflichten erhalten die Einwohner einer Gemeinde nur, wenn sie Deutsche im Sinne von Art. 116 des Grundgesetzes sind oder die Staatsangehörigkeit eines anderen EU-Mitgliedstaates haben. Geregelt ist dies in den Gemeindeordnungen der Länder (so zum Beispiel § 12 Abs. 1 GemO Baden-Württemberg). Die Bürgerrechte sind dabei noch ans Alter geknüpft – je nach Bundesland an die Vollendung des 16. oder 18. Lebensjahres. Die Rolle eines bzw. einer Bürger:in ist eine umfassende, eigentlich nur durch die jeweilige Staatsgrenze festgelegte. In den EU-Ländern sind die Bürgerrechte dadurch garantiert, dass eine Person die Staatsangehörigkeit eines EU-Landes besitzt (Europäische Union

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2024a). Bürger:innen sind über ihr aktives und passives Wahlrecht sozialpolitisch wichtige Akteure. Wären nur Bürger:innen berechtigt, Sozialleistungen zu erhalten, würden in der BRD Kinder und Staatsangehörige von Nicht-EU-Ländern keine Leistungen erhalten können.

Wie ist vor diesem Hintergrund eine stärkere Verzahnung von Verbraucher- und Sozialpolitik zu bewerten? Beide Politikfelder zielen in ihrer Schnittmenge auf die Daseinsvorsorge von Bürger:innen. Unter Daseinsvorsorge wird die „Tätigkeit von Staat und Gemeinden zur Versorgung der Bevölkerung und der Wirtschaft mit lebenswichtigen Gütern" verstanden (Gabler Wirtschaftslexikon 2005, 646). Während die Verbraucherpolitik der Verwirklichung der Verbraucherinteressen dient (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 3), geht es in der Sozialpolitik zum einen darum, „die wirtschaftliche und soziale Stellung von [...] schwachen Gesellschaftsmitgliedern [...] zu verbessern", zum anderen darum, „den Eintritt wirtschaftlicher und sozialer Schwäche im Zusammenhang mit dem Auftreten existenzgefährdender Risiken zu verhindern" (Althammer/Lampert 2014, 4). Die Instrumente beider Politikfelder sind vergleichbar. So wird in beiden beraten und informiert. Im Unterschied zur Verbraucherpolitik gehören zur Sozialpolitik vor allem fiskalische und Transfermaßnahmen. Damit ist die Eingriffstiefe sozialpolitischer Maßnahmen in die Rechte Einzelner größer als in der Verbraucherpolitik, die in der Regel versucht, Gesetze so zu gestalten, dass sich Unternehmen und Verbraucher:innen auf Augenhöhe begegnen. Insofern kann über eine Verzahnung beider Politikfelder die Schlagkraft der Verbraucherpolitik zur rechtlichen Regulierung deutlich erhöht werden. Dies ist gerade bei der Zielgruppe der vulnerablen Verbraucher:innen empfehlenswert, um eine entsprechende Lenkungswirkung zu entfalten. Zudem ermöglicht die Verzahnung von Verbraucher- und Sozialpolitik eine Verbindung von Verbraucher:in und sozialer Gemeinschaft derart, wie diese im Alltag von den Verbraucher:innen erlebt wird. Kaufentscheidungen werden zwar – rechtlich betrachtet – meist von einer einzelnen Person verantwortet, in der Realität sind Kaufentscheidungen sozial bedingte Entscheidungen. Das gilt insbesondere für Kaufentscheidungen, die moralisch begründet werden, wie die Formen nachhaltigen Konsums (Schenk 2018). Eine solchermaßen mit sozialen Aspekten verzahnte Verbraucherpolitik müsste sich konsequenterweise als Konsumpolitik verstehen und begrifflich auch so benennen. Konsumpolitik wäre ein Politikfeld, welches sich aller Fragen des privaten Konsums annimmt. Dazu gehören neben Kaufentscheidungen alle Rahmenbedingungen des Konsums gekaufter Güter, angefangen vom Preis und der Qualität der Güter über die Bedingungen der Nutzbarmachung des Konsumgutes bis hin zu dessen Entsorgung. Fragen des Tauschs, der Nachbarschaftshilfe bzw.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

des kollaborativen Konsums müssten mit einbezogen werden, wie generell alle Probleme der Alltagsgestaltung, bei denen Konsum eine Rolle spielt.

Von Nachteil wäre eine engere Verzahnung von Verbraucher- (bzw. Konsum-) und Sozialpolitik für diejenigen, die weniger schutzbedürftig sind. Schutzregeln für personalisierte Werbung, wie sie zum Beispiel vom Verbraucherzentrale Bundesverband (2024) gefordert werden, sind für Personen, die gerne persönlich auf sie zugeschnittene Werbe- und Kaufangebote erhalten möchten, ein Hindernis. Eine umfassende Bonitätsprüfung bei Kreditvergabe als Präventionsmaßnahme gegen Überschuldung ist für vulnerable Verbraucher:innen sinnvoll, für vermögende kann sie hingegen als lästig empfunden werden und liefert Anbietern zudem einen tiefen Einblick in persönliche Daten, der im Verbraucherschutz als Datenschutzproblem betrachtet wird.

In der Europäischen Union (EU) steht die Förderung des Binnenmarktes und die Sicherung von Grundfreiheiten jedenfalls im Vordergrund, so dass jedwede Freiheitsbeschränkung der Rechtfertigung bedarf. Die Kompetenzen der EU für das Politikfeld Soziales sind zudem begrenzt. Für Sozialpolitik sind in erster Linie die nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten zuständig. Die EU setzt sich allerdings seit einigen Jahren vermehrt für eine bessere Koordination der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ein, zum Beispiel über die im November 2017 verabschiedete ‚European Pillar of Social Rights', mit der aufeinander abgestimmte, gut funktionierende Sozialsysteme sichergestellt werden sollen (Europäisches Parlament 2017). Die Sinnhaftigkeit einer guten Abstimmung zwischen Verbraucher- und Sozialpolitik dürfte unstrittig sein, eine stärkere Verschränkung beider Politikfelder, wie sie beispielsweise über eine Ressortverschiebung der Sozialzur Verbraucherpolitik oder umgekehrt erreicht werden würde, hätte möglicherweise den Nachteil, dass in Gesetzesvorhaben die Schutzbedürftigkeit von vulnerablen Verbraucher:innen deutlicher im Vordergrund stünde als die Rechte von anderen Verbraucher:innen und Unternehmen und dafür auch stärkere Freiheitsbeschränkungen für letztere in Kauf genommen werden müssten. Ob und inwieweit dies EU-konform möglich ist, müsste im Einzelfall auf der Grundlage der Grundrechtsdogmatik des EU-Primär- und Verfassungsrechts geprüft werden (insbesondere Charta der Grundrechte der EU, siehe Europäische Union 2024b). Der Interessenausgleich zwischen den Akteuren muss hier nach verschiedenen Kriterien erfolgen – beispielsweise wäre zwischen der Höhe der Gefahr und dem Ausmaß der Freiheitsbeschränkung abzuwägen. Die Legitimation von verbraucherschützenden Maßnahmen ist schließlich immer auch eine Frage, welche Verbraucherschutzkonzeption bevorzugt wird. Eine stärkere Verschränkung der Verbraucher- mit der Sozialpolitik steht hier für eine stärker interventionistische

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Konzeption im Sinne eines „Sozialen (Verbraucherschutz-) Modells“ (Tamm 2011, 141).

4.2 Haushalte konsumieren und produzieren

In Haushalten wird konsumiert. Es wird zwar auch verbraucht. Doch steht der Verbrauch ganz am Anfang und macht nur einen kleinen Teil des Konsums aus. Schon manch eine:r erlebte eine böse Überraschung, wenn er bzw. sie den Fokus bloß auf die Kaufentscheidung gelegt hat. Die gekauften Schuhe drücken nach wenigen Tagen, erweisen sich als schlecht verarbeitet, und bei der Entsorgung stellt sich die Frage, wohin damit. Der Urlaubsort sah im Prospekt bei der Buchung schöner aus als vor Ort, der Service passt nicht, der Pool ist schmutzig und nach dem Flug plagt das Umweltgewissen. Die Lebensversicherung musste gekündigt werden, weil sie sich im Nachhinein als keine kluge Idee zur Altersvorsorge herausgestellt hat. Kaufentscheidungen haben nicht nur Voraussetzungen, sondern auch Folgen. Diese lassen sich häufig erst erkennen, wenn wir das gekaufte Gut nutzen, das heißt konsumieren. Bei sog. Vertrauensgüter können sich der bzw. die Verbraucher:in vor der Kaufentscheidung von der Qualität des Gutes kaum überzeugen. Bei Suchgütern geht das, zum Beispiel bei Früchten, die auf dem Markt gekauft und vorher betrachtet und gegebenenfalls sogar angefasst werden können. Bei Erfahrungsgütern können sich der bzw. die Verbraucher:in erst nach dem Kauf und der Nutzung von der Qualität überzeugen. Dauert der Konsumprozess längere Zeit oder ist zwischen Kauf und Konsum längere Zeit verstrichen, können sich die Rahmenbedingungen für den Konsum noch ändern, was eine umfassende Beurteilung zum Kaufzeitpunkt erschwert (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 26).

Konsum findet in sozialen Gemeinschaften statt, ist soziologisch betrachtet „eine Form gesellschaftliche(r) Teilhabe“ (Bala/Müller 2014, 8). Hin und wieder nutzt das Gut jemand anderes als derjenige, der es gekauft hat. Die Kaufentscheidung muss der bzw. die Verbraucher:in indes selbst treffen, zumindest selbst verantworten. Dieses soziale Eingebundensein des Konsums wird über verbraucherpolitische Maßnahmen häufig zu wenig adressiert. Verbraucherpolitik richtet sich an den Einzelnen. Sozialpolitik als Politik der Absicherung von sozialen Risiken und Bearbeitung sozialer Problemlagen bezieht sich indessen auf Gesellschaften und Gemeinschaften (Reiß/Seeleib-Kaiser 2022). Insoweit ist eine stärkere Verschränkung sozial- und verbraucherpolitischer Maßnahmen aus der Sicht des Haushalts und der Berücksichtigung seiner Konsumbelange wünschenswert. Gerade vulnerable Verbraucher:innen, die nach Aussage eines Gutachtens des

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wissenschaftlichen Beirats des BMELV mehr oder weniger „im Abseits der Verbraucherpolitik" (Micklitz et al. 2010, 2) stehen, würden damit besser erreicht.

Eine Sozialpolitik der sozialen Sicherheit sollte die unterschiedlichen Gruppen vulnerabler Verbraucher:innen, vor allem „einkommensschwache und bildungsferne Gruppen" vor Energiearmut, Überschuldung, den Benachteiligungen infolge von Krankheit und fehlender Medienkompetenz oder -zugängen schützen und Formen sozialer Ungleichheit im Zusammenhang mit Kauf- und Konsumentscheidungen bekämpfen (Bala/Müller 2014, 8ff.). Hierbei sollte der Haushaltskontext stärker berücksichtigt werden, in dem Güterbeschaffung und -nutzung in sozioökonomischer Gemeinschaft stattfindet und stets Grundlage für die „produktive Seite der Lebensgestaltung" ist (Piorkowsky 2014, 33). Ursachen sozialer Ungleichheit im Konsum sind auch technologische Restriktionen der Haushaltsproduktion. Hier gilt der Grundsatz ‚The Poor Pay More' (Caplovitz 1963). Probleme bereitet insofern die gerechte Bestimmung von Transferleistungen zur Sicherung des Existenzminimums. Es lässt sich nämlich zeigen, dass die Empfänger von Transferleistungen mit derselben Geldleistung je nach Haushaltsproduktionstechnologie ganz unterschiedliche Bedarfsniveaus erreichen (Jaquemoth 2007, 63ff.).

Für den Umstand, dass Verbraucher:innen die von ihnen verwendeten Güter teilweise selber produzieren, führte Alvin Toffler (1980) den Begriff des Prosumenten ein. Michael-Burkhard Piorkowsky (2018, 152) merkt hierzu an, dass in dem Begriffsverständnis von Toffler für Anwendungen auf die heutige Zeit der Aspekt der Erwerbsarbeit und ihre Verschränkung mit Haus- und Eigenarbeit sowie kollektiver Selbsthilfe zu wenig Berücksichtigung findet. Es fehlt die Thematik, dass private Haushalte aus ökonomischen, ökologischen, sozialen und individuellen Überlegungen heraus entscheiden, in welcher Form sie Güter kaufen, finanzieren, selbst produzieren, investieren, selbst konsumieren und/oder (wieder) verkaufen. Piorkowsky (2018, 154) schlägt daher vor, das gesamte „Aktivitätsspektrum von Konsumenten" begrifflich präziser zu erfassen, indem neben der Bezeichnung des ‚Prosumenten' und der oben bereits erörterten Bezeichnung des „Consumer Citizen" (Baringhorst et al. 2007, 8) als dritte Bezeichnung die des „Conpreneur" zu verwenden wäre. Darunter versteht Piorkowsky (2018, 143f.) ein ‚Verbraucher-Unternehmer', der zum Beispiel Güter ‚von privat an privat' verkauft, Haushaltsleistungen wie selbst hergestellten Solarstrom an institutionelle Anbieter liefert oder nicht-institutionell Immobilien bzw. Wohnraum vermietet.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

5. Fazit

Private Haushalte sind primärer Ort des Zusammenlebens und Zusammenwirtschaftens. In ihnen wird verbraucht, konsumiert, produziert, verkauft und entsorgt. Viele politische Maßnahmen betreffen Haushalte unmittelbar, und dennoch gibt es bislang kein Politikfeld bzw. Ressort, welches ausschließlich privaten Haushalten zugeordnet ist. Unerwünschte Wechselwirkungen zwischen den Leistungen, die Personen in Haushaltsgemeinschaften zugutekommen sollen, werden deshalb erst Jahre später entdeckt, nachdem diese eingeführt worden sind und die Folgen zu einem massiven Problem werden (Gutachten Nationaler Normenkontrollrat 2024).

Der Umstand eines fehlenden Politikfeldes ‚Private Haushalte' führt auch zu absurden Forderungen, wie die des der Sachverständigenrates für Verbraucherfragen, der vorschlug, dass zur „Feststellung des Partners der Rechtsbeziehung […] in der Sharing Economy eine Regel eingeführt werden [sollte], nach der jeder, der kostenpflichtige Leistungen über eine Plattform anbietet, bis zum Beweis des Gegenteils als Unternehmer im Sinne von § 14 BGB zu behandeln ist" (Reisch et al. 2016, 4). Damit würde jedweder Verkauf von Leistungen zunächst als gewerblich eingestuft, auch wenn der Verkauf von einem bzw. einer Verbraucher:in erfolgt. Für Haushalte ist es heute indes normal, gebrauchte Güter im Internet zu verkaufen. Sie würden bei Geltung dieser Regel immer erst als Unternehmer behandelt werden. Mittlerweile gilt hier seit dem 1. Januar 2023 das Plattformen-Steuertransparenzgesetz, welches Plattformbetreiber dazu verpflichtet, die von privaten Verkäufern erzielten Umsätze an das Finanzamt zu melden, wenn die Umsätze und Verkäufe bestimmte Grenzen überschreiten (§ 4 Abs. 5 Nr. 4 PStTG).

Die ausdrückliche Berücksichtigung von Haushaltsgemeinschaften gibt es nur im Sozialgesetzbuch, wobei selbst hier unterschiedliche Legaldefinitionen Verwendung finden. Eine stärkere Verschränkung von Verbraucher- und Sozialpolitik würde insofern dazu führen, dass sich auch die Verbraucherpolitik besser mit den Leistungsempfängern der Haushaltsgemeinschaften verzahnen ließe.

Ich möchte an dieser Stelle einen anderen Weg einschlagen. Ich schlage vor, ein Ministerium für Haushaltsgemeinschaftspolitik zu schaffen, welches all die politischen Maßnahmen bündeln könnte, die sich eigentlich an private Haushalte richten, aber anders konnotiert werden, angefangen von den Maßnahmen der Verbraucher-, Konsum-, Ernährungs-, Sozial- bis hin zur Familien- und Seniorenpolitik. Damit würden auch Loyalitätskonflikte besser zu handhaben sein, wie sie sich beispielsweise zwischen Ernährungspolitik einerseits und Lebensmittel- und Agrarpolitik andererseits immer wieder einstellen. Einige Politikfelder, die

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

private Haushalte und andere gesellschaftlich Akteure betreffen, wie Umwelt-, Klima-, Bildungs- und Digitalpolitik sollten weiterhin in eigenen Ministerien untergebracht sein, die allen Akteuren und insbesondere dem speziellen Ressort am besten gerecht werden.

Dem Ministerium für Haushaltsgemeinschaften könnte schließlich die zentrale Steuerung für Leistungen der sozialen Sicherung übernehmen, so wie dies der Nationale Normenkontrollrat (2024, 89) gefordert hat, und damit den von Ministerin Steffi Lemke geforderten Hebel für eine ‚faire Sozialpolitik' liefern (Verbraucherzentrale Bundesverband 2022).

Jedenfalls wäre es wünschenswert, wenn nicht nur Verbraucher- und Sozialpolitik stärker aufeinander bezogen würden, sondern auch alle anderen Politikfelder, die allesamt private Haushalte adressieren. Vielleicht gelänge es auf diese Weise, dass Haushalte in ihren Konsum- und Produktionshandlungen den Zielen der Nachhaltigkeit mehr Bedeutung zukommen lassen (können), dadurch dass sie unmittelbar und damit wirkungsvoller unterstützt werden.

Literatur

Althammer, J.W. & H. Lampert (2014). *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 9., akt. und überarb. Auflage. Berlin: Springer Gabler.

Aristoteles (2021). *Politik*. Übersetzung und Herausgabe von Franz F. Schwarz. Stuttgart: Reclam.

Aristoteles (2023). *Nikomaische Ethik*. Übersetzung von Eugen Rolfes. München: Anaconda.

Bakker, E.d. & H. Dagevos (2012). Reducing meat consumption in today's consumer society: questioning the citizen-consumer gap. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25(6), 877–894.

Bala, C. & K. Müller (Hrsg.) (2014). *Der verletzliche Verbraucher. Die sozialpolitische Dimension der Verbraucherpolitik*. Beiträge zur Verbraucherforschung, Bd. 2. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW.

Bala, C., C. Kleinschmidt, K. Rick & W. Schuldzinski (Hrsg.) (2017). *Verbraucher in Geschichte und Gegenwart: Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik*. Schriftenreihe Beiträge zur Verbraucherforschung, Bd. 7. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW.

Baringhorst, S., V. Kneip, A. März & J. Niesyto (Hrsg.) (2007). *Politik mit dem Einkaufswagen: Unternehmen und Konsumenten als Bürger in der globalen Mediengesellschaft*. Bielefeld: Transcript.

Blank, F., B. Ewert & S. Köppe (2012). Leistungsempfänger, Bürger oder Konsumenten? Nutzer in der Sozialpolitik. Editorial. *WSI Mitteilungen*, Nr. 3, 168.

Bundesagentur für Arbeit (2024). Lexikon. In *Haushaltsgemeinschaft (*www.arbeitsagentur.de/lexikon/haushaltsgemeinschaft).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung e.V. (2020). *Endliche klare Zuständigkeit für Schuldnerberatung auf Bundesebene* (www.bag-sb.de/die-bag-sb/bag-sb-news/newsticker/endlich-klare-zustaendigkeit-fuer-schuldnerberatung-auf-bundesebene).

BMEL Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2024). *Aus der Geschichte des Ministeriums.* (www.bmel.de/DE/ministerium/geschichte/geschichte-seit1949.html).

BMUV Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2023). *Verbraucherpolitik ist auch Sozialpolitik. Wirtschaftlicher Verbraucherschutz und Schuldnerberatung wichtige Säulen der Verbraucherinnen- und Verbraucherinformation*. Pressemitteilung Nr. 037/23.

BMUV Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2024). *Organigramm (*www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Organigramme/organigramm_bf.pdf).

Bundeswahlleiterin (2021). Bundestagswahl 2021: *Endgültiges Ergebnis*. Pressemitteilung Nr. 52/21 vom 15. Oktober 2021 (www.bundeswahlleiterin.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2021/52_21_endgueltiges-ergebnis.html).

Caplovitz, D. (1963). *The Poor Pay More. Consumer practices of low-income families*. New York: Free Press of Glencoe.

Dahrendorf, R. (2006). *Homo Sociologicus. Ein Versuch zur Geschichte, Bedeutung und Kritik der Kategorie der sozialen Rolle*. Wiesbaden: VS Verlag.

Egner, E. (1976). *Der Haushalt. Eine Darstellung seiner volkswirtschaftlichen Gestalt. 2. Auflage*. Berlin: Duncker & Humblot.

Europäische Union (2024a). *Das Portal zur Europäischen Union. Leben in der Europäischen Union* (european-union.europa.eu/live-work-study/living-eu_de).

Europäische Union (2024b). *EUR-Lex. Charter of fundamental rights of the European Union* (EUR-Lex – 12016P/TXT – EN – EUR-Lex (europa.eu)).

Europäisches Parlament (2017). *Soziales Europa: Die Sozialpolitik der EU* (www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20170616STO77648/soziales-europa-die-sozialpolitik-der-eu).

Freie Demokraten (FDP) (2021). *Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021*. Beschluss des 72. ord. Bundesparteitag der Freien Demokraten vom 14.-16. Mai 2021 (www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf).

Gabler (2005). *Wirtschaftslexikon*. Wiesbaden: Gabler.

Heitmann, L. & T. Rößner (2024). *Grün, digital, fair – eine EU-Verbraucheragenda für 2025–2030*. Empfehlungen an die EU-Kommission, Berlin 12.3.2024(linda-heitmann.de/wp-content/uploads/2024/03/Heitmann_Roessner_Thesenpapier_EU_Verbraucheragenda.pdf). Gabler (2005). Wirtschaftslexikon. Wiesbaden: Gabler.

Jaquemoth, M. (2007). „Iudex non calculat". Hartz IV auf dem Prüfstand der Haushaltsökonomik. In: S. Höflacher, R. Hufnagel, M. Jaquemoth & M.-B. Piorkowsky (Hrsg.): *Oikos 2010 – Haushalte und Familien im Modernisierungsprozess*. Festschrift für Prof. Dr. Barbara Seel zum 65. Geburtstag. Bonn: V&R unipress, 63–100.

Jaquemoth, M. & R. Hufnagel (2018). *Verbraucherpolitik – Ein Lehrbuch mit Beispielen und Kontrollfragen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Keller, A. (1982). *Allgemeine Erkenntnistheorie*. Stuttgart: Kohlhammer.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

König, G.M. (2017). Bürger Kunde: Konsumkompetenz und Geschlechtspolitik vor dem Ersten Weltkrieg. In C. Bala, C. Kleinschmidt, K. Rick & W. Schuldzinski (Hrsg.): *Verbraucher in Geschichte und Gegenwart: Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik*. Schriftenreihe Beiträge zur Verbraucherforschung, Bd. 7. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW, 71–83.

Micklitz, H.-W., A. Oehler, M.-B. Piorkowsky, L.A. Reisch & C. Strünck (2010). *Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik*. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV. Berlin, Dezember (www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Strategie_verbraucherpolitik_Wiss_BeiratBMELV_2010.pdf).

Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.) (2024). *Wege aus der Komplexitätsfalle. Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen*. Erstellt durch Deloitte Consulting GmbH. Berlin.

Piorkowsky, M.-B. (2018). Vom Prosumenten zum Conpreneur – Unternehmerisches Handeln von Konsumenten im Haushaltskontext. In C. Bala & W. Schuldzinski (Hrsg.): Jenseits des *Otto Normalverbrauchers: Verbraucherpolitik in Zeiten des ‚unmanageable consumer'*. Beiträge zur Verbraucherforschung, Bd. 8. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW, 141–162.

Reisch, L. A. (2005). Neue Verbraucherpolitik: Ziele, Strategien und Instrumente. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* (WiSt) 34(8), 441–445.

Reisch, L.A., D. Büchel, G. Gigerenzer, H. Zander-Hayat, G. Joost, H.-W. Micklitz, A. Oehler, K. Schlegel-Matthies & G.G. Wagner (2016). *Verbraucherrecht 2.0. Verbraucher in der digitalen Welt: Gutachten des Sachverständigenrats für Verbraucherfragen*. Sachverständigenrat für Verbraucherfragen (research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/58539764/Gutachten_SVRV_.pdf).

Reiß, L.G. & M. Seeleib-Kaiser (2022). Sozialpolitik. *socialnet* (online). Bonn (www.socialnet.de/lexikon/Sozialpolitik).

Richarz, I. (1991). *Oikos, Haus und Haushalt. Ursprung und Geschichte der Haushaltsökonomik*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Schenk, P. (2018). *Die soziale Einbettung moralischer Kaufentscheidungen. Eine integrative Erklärung des Konsums fair gehandelter Produkte*. Wiesbaden: Springer VS.

Seel, B. (1975). *Grundlagen haushaltsökonomischer Entscheidungen*. Berlin: Duncker & Humblot.

Seel, B. (1991). *Ökonomik des privaten Haushalts*. Stuttgart: Ulmer.

Sieberer, U. (2015). Die Politik des Ressortzuschnitts zwischen Koalitionsarithmetik und thematischer Profilierung. Eine koalitionspolitische Erklärung für Kompetenzänderungen der Bundesministerien, 1957–2013. *Politische Vierteljahresschrift*, 56(1), 77–103.

Statistisches Bundesamt (2024a). *Verbraucherpreisindex und Inflationsrate* (www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html).

Statistisches Bundesamt (2024b). *Einkommen, Konsum und Lebensbedingungen*. Haushalt (www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Glossar/haushalt-evs-lwr.html).

Streissler, M. & E. Streissler (1966). *Konsum und Nachfrage*. Köln/Berlin: Kiepenheuer/Witsch.

Tamm, M. (2011). *Verbraucherschutzrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Toffler, A. (1980). *The third wave*. New York: William Aorro & Co.

Verbraucherzentrale Bundesverband (2022). *Deutscher Verbrauchertag 2022 – Energie. Preise. Krise* (www.vzbv.de/termine/deutscher-verbrauchertag-2022-energie-preis-krise).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Verbraucherzentrale Bundesverband (2024). *Personalisierte Werbung & ePrivacy* (www.vzbv.de/personalisierte-werbung).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jörn Lamla

Konsum als holistische Perspektive.

Wie sich Sozial- und Verbraucherpolitik als Konsumpolitik zukunftsweisend zusammendenken lassen

1. Einleitung

Nimmt man den Ist-Zustand der politischen Haushaltsverteilung in Deutschland zum Ausgangspunkt, so ist klar, wie das Verhältnis von Sozial- und Verbraucherpolitik einzuschätzen ist: Die Sozialpolitik ist ein Schwergewicht, wohingegen die Verbraucherpolitik als unbedeutende Randnotiz erscheint. So ist das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bekanntermaßen jenes Ministerium, das den mit Abstand größten Haushaltsanteil verwaltet, nämlich einen Anteil von 36,84 % im Jahr 2024. Dem steht ein Anteil von 0,5 % für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) gegenüber, der nur von jenem Ministerium noch unterschritten wird, welches die Verbraucherpolitik in der vorhergehenden Legislaturperiode beherbergt hat, nämlich vom Justizministerium mit einem Anteil von 0,22 %. Dabei dürfte nicht überraschen, dass von den 0,5 % des BMUV wiederum nur das kleinste Kuchenstück für die Verbraucherpolitik bleibt, nämlich 1,68 % (www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html). Das bringt die Verbraucherpolitik auf einen Anteil am gesamten Bundeshaushalt 2024 von etwas weniger als 0,0085 %. Hinzu kommt, dass der Verbraucherschutz ein spätgeborenes Politikfeld (Janning 2011) ist, welches in den politischen Institutionen noch keinen festen Ort gefunden hat, sondern eher durchgereicht wird, wohingegen soziale Rechte zum Kernbereich moderner Staatlichkeit zu gehören scheinen. Kurzum: Die Gewichtungen von und das Verhältnis zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik scheinen klar geregelt zu sein.

Diese gewiss etwas einfache und plakative Gegenüberstellung zeigt, dass hierzulande ein Verständnis von Verbraucherpolitik vorherrschend ist, welches nur kleine Ausschnitte von Konsumphänomenen, -strukturen und -praktiken als deren Zuständigkeitsbereich begreift. Hierfür ist auch die rechtliche Auffassung davon, was und wer Verbraucherinnen und Verbraucher sind, nicht unbedeutend. Der §13 des Bürgerlichen Gesetzbuches stellt hierzu Folgendes fest: „Verbraucher ist jede natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu Zwecken abschließt, die

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

überwiegend weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden können" (www.gesetze-im-internet.de/bgb/). Diese Definition scheint durch ihre negative Fassung zwar zunächst vieles einzubeziehen. Tatsächlich grenzt sie mit der Fokussierung auf natürliche im Unterschied zu juristischen Personen sowie durch den Ausschluss der Erwerbssphäre den Phänomenbereich auf spezifische Weise ein. So spiegelt die Rechtsauffassung konventionelle Entgegensetzungen von Investition und Konsumtion wider, die auch für die Trennung zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik Relevanz haben. Letztlich befestigt die Rechtsauffassung ein Bild, welches Konsum als private und weitgehend unproduktive Partizipation einzelner Individuen und Haushalte an Marktangeboten betrachtet und darüber hinaus weitgehend unbestimmt bleibt.

Warum aber sollten Rentenpolitik, Armutsbekämpfung oder sozialstaatliche Lebensstandardsicherung nicht ebenso Verbraucherpolitik sein? Woher sollte die Notwendigkeit rühren, Sozial- und Verbraucherpolitik voneinander zu trennen? Denn ohne Frage dienen viele der sozialstaatlichen Transfers, die einen Großteil der bundesdeutschen Haushaltsmittel ausmachen, Konsumzwecken. Diskussionen um einen existenz- oder teilhabesichernden Warenkorb oder Mindestlohn weisen diesen Bezug in der Armutspolitik (Dietz 1997) und dem sozialpolitischen Bedarfsprinzip ebenso auf wie das sozialstaatliche Prinzip der Lebensstandardsicherung, welches der engen Kopplung von Sozialversicherungssystemen an die Erwerbsarbeitsgesellschaft zugrunde liegt (Vobruba 1990). Gleichwohl hält die Sozialpolitik immer noch Distanz zur Verbraucherpolitik und sucht stattdessen die Nähe zur Arbeits- und Einkommenspolitik – ganz so, als dienten Einkommen nicht ebenfalls Konsumausgaben. Die sozialstaatlichen Transfers als abstrakte monetäre Größen zu fassen, die nicht festlegen, wofür das Geld im Einzelnen ausgegeben wird, ändert nichts daran, dass sie der Reproduktion durch Konsum von Gütern, Diensten und sonstigen Lebensbedingungen dienen. Für Teile der monetären Transfers, etwa das Wohngeld, werden solche Konsumzwecke klar benannt und durch öffentliche Diskussionen über Mietpreisdeckel und Wohnungsbaupolitik flankiert. Auch dient die abstrakte Form der monetären Transfers mit der Sicherung von Konsumfreiheiten und -spielräumen der Teilhabe an der Konsumgesellschaft mit ihrer Vielfalt an Optionen und Lebenschancen. In anderen Fällen greift die Sozialpolitik hingegen tiefer in den Konsumalltag ein, etwa wenn in der Asylpolitik über Sachleistungen oder Einschränkungen bei der Bezahlkarte nachgedacht oder in der Gesundheitspolitik darüber befunden wird,

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

welche Produkte und Dienstleistungen als Kassenleistung Anerkennung finden können oder für welche Produkte ein Konsum- oder Werbeverbot zu erlassen ist.[1]

Doch obwohl sich Sozial- und Verbraucherpolitik methodisch überschneiden und in vielen Bereichen angenähert haben, etwa was Beratung und Aktivierung anbelangt oder bestimmte soziale Unterstützungsdienste, wird weiterhin Abstand gehalten. Dahinter stehen tief verankerte Deutungsmuster, die im Verbrauchen eine destruktive Kraft im Unterschied zur schöpferischen Kraft menschlicher Arbeit sehen. Ein klassisches Beispiel hierfür ist die Anthropologie, die das Werk von Karl Marx fundiert (Lamla 2021a, 287). Für die Sozialpolitik in Deutschland ist der legitimierende Bezug auf Erwerbsarbeit oft herausgearbeitet worden. ‚Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen!' spielt nach wie vor in der Ausgestaltung unterschiedlicher Transferarten und -systeme eine wichtige Rolle, auch dort, wo Arbeiten und Essen partiell entflochten werden (Vobruba 1989). Zuletzt wurde diese Haltung in den angelsächsischen welfare-to-work-Programmen und der deutschen Agenda 2010 mit ihrem Prinzip des ‚Förderns und Forderns' noch einmal explizit herausgestellt. Hinter dieser Ausrichtung der Sozialpolitik verbirgt sich ein produktivistisches Syndrom, das – ähnlich wie die protestantische Arbeitsethik (Weber 1991) – alle Formen unproduktiver Verausgabung als Sünde stigmatisiert. Dem Konsum haftet damit etwas Illegitimes und Verwerfliches an, weshalb eine offene und aufgeschlossene Haltung der Verbraucherpolitik gegenüber schwerfällt. George Bataille (2001) hatte den Konsum aufgrund dieser kollektiven Abneigung als den ‚verfemten Teil' der allgemeinen Ökonomie bezeichnet. Eine solche Abdrängung des Konsums sei aber wenig überzeugend und verstelle die Möglichkeiten, sich der unproduktiven Verausgabung auf demokratisch reflektierte Weise zuzuwenden.

Der vorliegende Beitrag schlägt daher vor, die analytischen Perspektiven und Dominanzverhältnisse umzukehren. Konsumpolitik erscheint dann nicht länger als ausgesonderter oder kleiner Spezialbereich einer viel umfassenderen Sozialpolitik, sondern ihrerseits als übergreifende politische Angelegenheit, die sich in viele Teilgebiete und Aspekte untergliedern lässt, von denen die Sozialpolitik nur ein besonders gewichtiger ist. Denn eine solche Konsumpolitik ermöglicht, aus-

1 Konsum und Verbrauch spielen schließlich auch in die Haushalte weiterer Ressorts hinein. So sind auch Infrastrukturfinanzierungen kollektive Konsumausgaben, deren Weichenstellungen – etwa zwischen Schiene und Straße, fossiler oder regenerativer Energieversorgung – zudem die individuelle Konsumpraxis massiv beeinflussen, und selbst Militärausgaben können als kollektiver Konsum von Sicherheitsausrüstung bis hin zum Verbrauch von Menschenleben aus einer Konsumperspektive betrachtet werden – freilich ohne darin aufzugehen.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gehend von der holistischen Konsumperspektive, weitere, etwa umweltpolitische oder infrastrukturpolitische Belange einzubeziehen. Insbesondere lässt sich mit dieser Perspektive das konsumtive Verhältnis zu den planetaren Lebensbedingungen besser sichtbar machen. Denn es ist eine Folge der kollektiven Verdrängung des Verbrauchs, dass in der modernen Gesellschaft das Zusammendenken der Arten und Weisen, wie wir *auf* der Erde leben und wie wir *von* ihr leben, schwerfällt (Latour 2021, 60f., 142). In einem ersten Schritt sollen im Folgenden, neben den Gründen für eine gesellschaftliche Marginalisierung der Konsumperspektive, die analytischen Vorteile herausgearbeitet werden, die dem Nachteil einer scheinbaren Konturlosigkeit eines breiten, übergreifenden Verständnisses von Konsum und Konsumpolitik entgegenstehen (2). Im zweiten Schritt wird diese holistische Perspektive auf das Gegenstandsfeld der Sozialpolitik mit ihren verschiedenen Modi der sozialen Umverteilung, der sozialen Rechte, der sozialen Dienste und der sozialen Aktivierung bezogen und diskutiert, welche Neuordnungen, Schwerpunktverlagerungen und Rechtfertigungsprobleme mit ihr einhergehen (3). Im abschließenden Schritt wird sodann untersucht, ob die Konsumpolitik ausgehend von einer Professionalisierung des Verbraucherschutzes verschiedene Problem- und Aufgabenfelder in Beziehung zu setzen und mit diesem Potenzial auf die Sozialpolitik integrierend zurückzuwirken vermag (4). Ein kurzes Fazit beschließt diese Betrachtungen und plädiert für eine differenzierte Problemsicht der sozialen Konsumpolitik (5).

2. Holismus und Perspektive – zur analytischen Ausweitung des Konsumbegriffs

Konsum und Verbrauch begrifflich auf private individuelle oder haushaltsbezogene Praktiken der Marktteilnahme jenseits des Erwerbslebens einzuschränken, führt regelmäßig zu Fehleinschätzungen und limitiert die politischen Möglichkeiten, auf Probleme der gesellschaftlichen Versorgung und Daseinsvorsorge sowie der etablierten Konsumformen und ihrer Nebenfolgen angemessen zu reagieren (Lamla 2013). Das Übergewicht der Produktionsseite im öffentlichen Selbstverständnis von Politik und Gesellschaft führt dazu, dass große Teile der Probleme, die mit Konsum verbunden sind, ihrerseits als Probleme der Produktion gefasst und kommuniziert werden. Die Machtlosigkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher aber wird durch solche Attribuierungen nicht nur wahrgenommen und bestätigt, sondern im gleichen Zuge stets erneut mitfabriziert. Die schnell wechselnde und damit äußerst umwelt- und klimaschädliche sowie zudem sozial

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ungerecht produzierte Mode beispielsweise erscheint so überwiegend als ein Resultat kapitalistischer Verwertungs- und Beschleunigungsinteressen, die entsprechend reguliert und mit finanziellen Sanktionen sowie Verantwortlichkeiten für Lieferketten belegt werden sollen, nicht aber als Ausdruck einer spezifischen Konsumkultur. Vielmehr wird letztere noch als industriell produzierte Konsumhaltung der Massen betrachtet und die Verantwortung dafür dem Produktionssystem zugeschoben. Fragwürdig daran ist weniger die Analyse der Macht- und Einflussverhältnisse als solche, sondern ihre einseitige Rahmung, die eine Marginalisierung des Konsums nicht nur diagnostiziert, sondern auch konstruiert und befestigt. Es erfordert daher gedankliche Anstrengungen und Übungen, solche Verhältnisse durch andere Beschreibungen in ein neues Licht zu rücken.

In einer solchen Neubeschreibung würde sichtbar werden, dass der Konsum größtenteils kein individuelles oder privates Phänomen ist, sondern erst durch vielfältige Akteure ermöglicht und in weiten Bereichen kollektiv organisiert und ausgerichtet ist. In der soziologischen Theorie werden die sozialen und materiellen Geflechte, die ein spezifisches Handeln, wie hier beispielsweise den Mode- oder Bekleidungskonsum, erst ermöglichen, auch als Assemblagen (Deleuze/Guattari 1987) oder Akteur-Netzwerke bezeichnet (Latour 2007). Diese vom Konsum her zu perspektivieren ist ebenso begründungsbedürftig wie jede andere mögliche Perspektive, kann aber den Denkraum erweitern und dominante Deutungsmuster irritieren. In den Blick rückt so etwa der hohe Organisationsgrad des modernen individualisierten Massenkonsums, wodurch dieser allenfalls graduell von anderen kollektiven Versorgungs- und Verteilungsstrukturen und -vorgängen unterscheidbar wird. Es fällt dann also leichter, unterschiedliche Produktions-, Organisations-, Distributions- und Verbrauchsregime als alternative oder komplementäre Realisierungsformen von Konsum im selben Rahmen zu betrachten. Während etwa steuerfinanzierte Staatsausgaben – für das Militär oder die öffentliche Verkehrsinfrastruktur – typischerweise als Einschränkungen individueller Konsummöglichkeiten wahrgenommen werden, weil sie aus deren Deutungsrahmen ausgeschlossen werden, erscheinen sie mit einer holistischen Konsumperspektive ebenso als kollektive Konsumform wie die Produktion, Auswahl und Bereitstellung von Waren durch große Kaufhäuser und Modelabel oder die logistische Konzentration von Handelsbeziehungen durch große Plattformunternehmen wie Amazon.

Sicherlich gibt es weiterhin gewichtige Unterschiede zwischen einer Versorgungsform, wie der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung, die oftmals ganz in der Hand kommunaler Einrichtungen liegt, und einer Versorgung mit Kleidung oder Lebensmitteln, die sehr viel mehr Auswahl- und Preisvergleichsmög-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

lichkeiten in den Interaktionen der verschiedenen Marktakteure bietet. Aber auch Märkte basieren auf Strukturen (Beckert et al. 2007; Fligstein 2001; Callon 1998; dazu Lamla 2010, 675ff.), deren kulturelle und rechtliche Regeln und Machtverteilungen nicht jedes Mal neu ausgehandelt werden. In der Plattformökonomie wird im Etablieren und Kontrollieren solcher Marktstrukturen sogar das zentrale neue Prinzip gesehen, welches den großen Konzernen wie Apple, Google, Amazon, Meta und Microsoft ihre enorme Organisationsmacht verleiht (Staab 2019). Zudem beruhen viele Konsumformen auf gemischten Verhältnissen, wie etwa die derzeit diskutierte Pflichtversicherung gegen Elementarschäden, für die angesichts gestiegener Unwettergefahren eine gewisse Kollektivierung der Risiken angestrebt wird – freilich wiederum mit dem Ziel, das Kollektiv der Steuerzahlerinnen und -zahler aus der Haftung für Naturkatastrophen zu entlassen. Fragen der Effizienz, der Vermeidung von Monopolbildungen und der Gewährleistung von Wettbewerb spielen beim Abwägen zwischen solchen gesellschaftlichen Organisationsformen des Konsums eine wichtige Rolle. Aber dieser Vergleichsgesichtspunkt ist dennoch nur einer von vielen. Es können immer auch Fragen der Verteilungsgerechtigkeit als Vergleichshorizont angelegt werden sowie ökologische Kriterien, also insgesamt solche der Nachhaltigkeit, aber auch solche der Tradition, wenn etwa bestimmte Konsumkulturen und -gewohnheiten erhalten bleiben sollen, obwohl es vielleicht ökonomisch effizientere, sozial gerechtere und ökologisch verträglichere Formen gibt.

Ein möglicher Einwand gegen die vorgeschlagene Ausweitung der Konsumperspektive dürfte lauten, dass sich zwar in vermutlich allen Lebensvorgängen und Praktiken auch Aspekte des Verbrauchens oder Konsumierens finden, dass dies aber für viele andere Aspekte ebenso gelte, insofern z.B. auch Denken, das moderne Recht mit seiner ordnungsgebenden Kraft oder eben produktive, schöpferische Akte überall gesehen und thematisiert werden könnten. Die Konsumperspektive werde daher nie zu einer erschöpfenden Beschreibung der Phänomene führen und würde immer ein Aspekt unter vielen bleiben. Ist es daher nicht müßig, herausfinden zu wollen, ob eine Betrachtung unter Gesichtspunkten des Konsums mehr zutage fördert als eine Betrachtung der Realität unter Gesichtspunkten staatlicher Organisationsleistung oder kapitalistischer Produktivkraftentwicklung? Dieser Einwand ist keineswegs falsch. Die Multivalenz der Realität ist gegeben – und die Konsumperspektive bleibt auch in ihrer holistischen Fassung nur eine Perspektive. Jedoch ergibt sich ein Argument für deren holistische Ausweitung aus den problematischen Folgen, die ihre langanhaltende Vernachlässigung mit sich gebracht hat: Zwar repräsentiert das Konsumieren die gesellschaftlichen Praxis- und Lebensvollzüge nicht vollständig, aber es markiert

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

deutlicher als andere Repräsentationsweisen deren terrestrische Abhängigkeiten (Latour 2018) und ontologische Voraussetzungen (Latour 2014). Ein Argument für diese holistische Perspektive resultiert mithin aus der Diagnose Bruno Latours, dass die Erdverbundenheit in der Moderne aus dem Blick geraten ist. Das erkläre die großen ökologischen Anpassungsschwierigkeiten im Angesicht heutiger Klima- und Umweltkrisen. In Weiterführung von Latour wird dafür hier die weitgehende Marginalisierung der Konsumperspektive verantwortlich gemacht. Diese Verdrängung erklärt einen folgenschweren Realitätsverlust, der sich in der modernen Lebensweise breit gemacht hat. Verloren gegangen ist der Sinn für die stofflich-materiellen Abhängigkeiten und Eingebundenheiten der gesellschaftlichen Lebens- und Praxisvollzüge in das sensible Gefüge der Erde, deren Übernutzung und Verbrauch erst im Katastrophenmodus wieder zum Vorschein kommt. So rückt die Einsicht, dass wir im Zeitalter des Anthropozän leben, diese Interdependenzen zwar ins öffentliche Bewusstsein, aber nur als abstrakten, geologischen Faktor, der mit der konkreten Lebenspraxis kaum vermittelt ist. Eine holistische Konsumperspektive kann dies ändern.

Nun ist es keineswegs so, dass über den Konsum in der Gesellschaft nicht gesprochen würde. In gewisser Hinsicht ist er Dauerthema, insofern Werbebotschaften einen Großteil der Kommunikation überlagern (etwa bei Sport-Events oder in den Innenstädten), finanzieren (insbesondere in den sozialen Medien des Internetzeitalters) und tief durchdringen (etwa in der Influencer-Kultur). Auch machen die Folgeprobleme der heutigen ‚Konsumgesellschaften' einen Großteil öffentlicher Krisenkommunikation aus. Dadurch sind sie auch in der alltäglichen und individuellen Konsum- und Lebenspraxis laufend präsent, wo sie aber nicht effektiv bearbeitet werden können. Sie lösen vielmehr schizophrene Reaktionen aus, die zum allgemeinen Gefühl der Überlastung in der Bevölkerung beitragen: Die von der Umweltbewusstseinsforschung vielfach herausgearbeitete Diskrepanz zwischen Einstellungen und Verhalten (mind-behavior-gap) ist weniger Ursache als vielmehr Ausdruck einer Schieflage in der Art und Weise, wie sich die Gesellschaft insgesamt, mit ihren Institutionen, Pfadabhängigkeiten, Widersprüchen und Funktionsimperativen, zur Konsumseite des sozialen Lebens verhält (Lamla 2024a, 11f.; Hellmann 2024). Deshalb sind die Asymmetrien im Verhältnis von Sozial- und Verbraucherpolitik ein gutes Beispiel, gleichsam eine Sonde, mit der sich der Marginalisierung und problematischen Abdrängung des Konsums in einer relationalen Perspektive auf die Gesamtgesellschaft nachgehen lässt. Claus Offe (1981) hatte darauf bereits früh aufmerksam gemacht und vorgeschlagen, anstelle einer Ausdifferenzierung von Verbraucherpolitik einen integrativen Pfad zu beschreiten, der Konsum insbesondere in der Produktionssphäre, d.h. in den Be-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

trieben und bei den Gewerkschaften, stärker in den Fokus rückt. Dieser Gedanke ist vor dem Hintergrund der ökologischen und planetaren Herausforderungen jedoch noch stärker auszuweiten im Sinne einer umfassenden Rekonstruktion der Gesellschaft vom Konsum her – zunächst analytisch, aber letztlich auch politisch-praktisch.

Aber wie kommt es überhaupt zu dieser Schieflage? Dafür hat die Soziologie in der Vergangenheit immer wieder theoretische Erklärungsversuche formuliert. Eine Variante, die insbesondere von der kritischen Theorie der Frankfurter Schule vertreten wird, diagnostiziert das asymmetrische Verhältnis als Resultat kapitalistischer Herrschaftsverhältnisse, die den Konsum einerseits funktional benötigen, um ihre inhärenten Wachstumsimperative zu befriedigen, andererseits aber auch missbrauchen, um sich Massenloyalität zu sichern (Horkheimer/Adorno 1988, 128ff.). Konsum werde kompensatorisch aufgebläht und zu einem psychodynamisch fein kalibrierten Ventil, das dazu diene, die strukturelle Gewalt der gesellschaftlichen Produktionsverhältnisse erträglich und akzeptabel zu machen. Marcuse (1970, 76ff.) nannte solche Mechanismen – die psychoanalytische Terminologie der Zeit widerspiegelnd – ‚repressive Entsublimierung'. Problematisch an dieser theoretischen Darstellung ist allerdings, dass sie die negative Sicht auf den Konsum bestätigt und verstärkt. Konsum wird mit der kritisierten Existenzweise manipulierter Massen so weit identifiziert, dass die Alternativen eines erfüllten und autonomen Lebens wiederum nur konsumbefreit möglich zu sein scheinen. Das wird noch an Habermas (1956) schroffer Entgegensetzung von Kultur und Konsum sichtbar, ebenso wie schon an Hannah Arendts (1981) strikter Abgrenzung des deliberierenden Bürgerdaseins von den niederen Sphären ökonomischer Reproduktion durch Arbeit und Konsum. Emanzipation wird folglich ausschließlich negativ mit Konsum verknüpft: Befreiung erfordert demnach primär die Abschaffung der sozial ungerechten Herrschaftsverhältnisse im kapitalistischen Staat; die psychischen und kulturellen Abhängigkeiten von Konsumzwängen würden dann schon mitverschwinden und angemesseneren, befreiten Konsumverhältnissen Platz machen. Worin letztere genau bestehen, bleibt unklar oder wird sogar mit einem Bilderverbot belegt, anstatt die Zukunft darüber zu präfigurieren (Sörensen 2022).

Dieses Emanzipationsnarrativ hält sich bis heute in Teilen der Sozialpolitik und der Linken, die mit den positiven Seiten des Konsums sowie den Fragen ihrer kollektiven Aushandlung wenig anfangen können. Das hatte schon Anthony Giddens problematisiert, als er die Politik der Lebensführung (‚life politics') als Desiderat der Sozialpolitik identifiziert und gleichwertig neben deren emanzipatorische Bemühungen gestellt hat. Denn eine Befreiung von Zwängen impliziere

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

noch keine Befähigung zu veränderten Lebenspraktiken und Konsumorientierungen (Giddens 1991, 215). Vielmehr hat Giddens an Defensivreaktionen wie reaktionären Fundamentalismen oder Suchtphänomenen herausgearbeitet, dass liebgewonnene Gewohnheiten umso stärker verteidigt werden, wenn ihre traditionellen und äußeren Haltemechanismen beseitigt werden (Giddens 1996). Folglich ist die Linke mitverantwortlich für das Aufkommen von Sprachlosigkeiten, Sprachbarrieren und schizophrenen Haltungen, wenn sie sich auf Befreiungsrhetorik beschränkt, die keine positiven Konsum- und Lebensperspektiven enthält und solche überwiegend abwertet und kritisiert. Es darf dann nicht verwundern, wenn sich Defensivreaktionen auch politisch artikulieren und über populistische Bewegungen und Parteien ein neues Ventil finden (Rosanvallon 2022). Dabei bieten diese alles andere als Alternativen, da sie in ihrer strikt defensiven Ausrichtung noch weniger Beweglichkeit in die gesellschaftliche Auseinandersetzung um Konsumverhältnisse bringen. Es verwundert dann auch nicht, dass die verschiedenen politischen Kräfte – von den Linken über die Liberalen und Konservativen bis zu den Rechten – in Europa nur noch in der geteilten Abneigung gegenüber den Grünen Einverständnis erzielen können, wo diese Konsum- und Lebensweisen wie das fossile Heizen, die Automobilität und ihr fehlendes Tempolimit oder den exzessiven Fleischverzehr zum Gegenstand kollektiver Neuverhandlung zu machen versuchen. An diesem lagerübergreifenden Reflex zeigt sich mindestens ebenso wie an den mitunter autoritär und verbissen wirkenden Belehrungen aus den Reihen der Grünen selbst, dass das politische Gespräch über Konsumfragen – zumindest hierzulande – blockiert ist.

Einerseits kommt es also einem Tabubruch gleich, bestimmte Konsumfreiheiten einschränken oder auch nur hinterfragen zu wollen. Andererseits gilt es aber als ebenso verwerflich, wenn sich Menschen primär über den Konsum definieren und nicht über ihre Rolle im Produktionssystem. Konsum ist weiterhin der „verfemte Teil" (Bataille 2001, 65) der gesellschaftlichen Ökonomie und Lebenspraxis, der in die Peripherie gesellschaftlicher Werte und Wertschätzungen gehört, dort aber als verborgene Praxis zugleich sich selbst überlassen bleiben soll, weil er nur so den produktivistisch eingespannten Gesellschaftsmitgliedern Gefühle der Freiheit und Unabhängigkeit vermitteln kann. Die Konstellation erinnert an die soziologische Unterscheidung von religiösen und magischen Praktiken: Marcel Mauss (2010), der Neffe von Émile Durkheim, hatte dessen Religionssoziologie (1981), der zufolge das Geheiligte einer Gesellschaft immer auf deren anerkannte Kerninstitutionen bezogen ist, eine Arbeit über magische Praktiken an die Seite gestellt, die auf die dunkle Seite dieser Institutionen schaut, d.h. auf die verstoßenen Rituale, die für die Gesellschaft unsichtbar im Verbor-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

genen vollzogen werden, dort aber wichtige kompensatorische Funktionen übernehmen, weil sie außerhalb der moralischen und rechtlichen Regeln praktiziert werden können. Was in stark christlich oder traditionell geprägten Gesellschaften etwa für Abtreibungen gilt, trifft in stark säkularisierten Industrie- und Leistungsgesellschaften auf die ökonomischen Praktiken ‚unproduktiver Verausgabung' zu.

Es ist schwer, eine solche Sphäre aus dem Schatten ins Licht zu ziehen, aber zugleich drängt die Zeit, denn die gesellschaftlichen Kerninstitutionen bekommen die Probleme nicht mehr in den Griff. Auch dafür findet sich bei Bataille bereits eine Erklärung, denn das Abdrängen der Praktiken unproduktiver Verausgabung mache diese alles andere als unnötig und harmlos – im Gegenteil! Dieser Teil, das Verbrauchen und Vernichten von überschüssigen Ressourcen und Energien, sei nämlich das eigentliche Kernproblem der Ökonomie (Bataille 2001, 11ff.). Sich um den Konsum nicht öffentlich zu sorgen, also die unproduktive Verausgabung nicht in gepflegten und anerkannten Institutionen zu kanalisieren, führe erst dazu, dass sich deren katastrophisches Potenzial ungehindert entladen kann, weil Reichtümer und Überschüsse im Verborgenen unkontrolliert verprasst werden (etwa durch luxuriöse Privatexzesse, Salle 2022) oder anderweitig destruktive Kräfte freisetzen (z.B. Militärausgaben und Kriege, Bataille 2001, 48ff.). Erforderlich ist mithin zunächst die Verschiebung der Perspektive und deren ausgiebige Exploration sowie im nächsten Schritt ihre Anwendung in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen. Als Mittel der analytischen Rekonstruktion macht diese holistische Perspektive sichtbar, dass sich viele öffentliche Auseinandersetzungen latent längst um Probleme drehen, die mit den gesellschaftlichen Konsumverhältnissen und ihren destruktiven Folgen unmittelbar zusammenhängen. Für ihre konstruktive Wendung erforderlich ist sodann, dass sie auch jene politischen und gesellschaftlichen Sphären ergreift, in denen die praktischen Mittel vorhanden sind, um gesellschaftliche Kerninstitutionen zu verändern und zu gestalten. Für beides – das analytische Austesten wie das praktische Wirksamwerden dieser Perspektive – ist die Sozialpolitik ein geeignetes Explorationsfeld.

3. Schnittfelder der Sozial- und Verbraucherpolitik

Versuche, die Gebiete der Sozial- und der Verbraucherpolitik scharf voneinander zu trennen, scheitern an den erheblichen Überschneidungen, die beide Politikfelder in unterschiedlichen Hinsichten aufweisen. Das gilt nicht zuletzt für den Ansatz, die Sozialpolitik für die Einnahmeseite von Personen und Haushalten zuständig zu erklären, wohingegen die Verbraucherpolitik üblicherweise an deren

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ausgabenpraxis ansetze (*Strünck* in diesem Band). Auch die Sozialpolitik nimmt spezifische Ausgabenbereiche in den Blick, wie etwa am Wohngeld sichtbar wird. Ebenso zielt die Verbraucherpolitik oft darauf ab, dass die Bürger:innen mehr Geld in der Tasche behalten. Auch die Form von Transfers, welche Einkommensdefizite ausgleichen sollen, ist kein exklusives Merkmal der Sozialpolitik, wie etwa Diskussionen über das Energiegeld nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine zeigen, das gestiegene Verbraucherpreise für Strom und Gas kompensieren soll. Zwar stimmt es, dass die Sozialpolitik ihre Legitimation maßgeblich aus der Erwerbs- und Leistungsgesellschaft bezieht und mit ihren einkommensbezogenen Transfers primär darauf bezogen bleibt, wie nicht nur die Ausgestaltung großer Teile sozialstaatlicher Leistungen als erwerbsabhängiges Sozialversicherungssystem (insbesondere Renten- und Arbeitslosigkeitsversicherung) zeigen, sondern auch an den Diskussionen über die Kürzung von Hilfen oder Bürgergeldzahlungen deutlich wird, sofern die Bereitschaft zur Aufnahme von Erwerbsarbeit fehlt. Diesen produktivistischen Rechtfertigungsmustern stehen aber auch konsumbezogene gegenüber, insofern steuerfinanzierte Transfers etwa der Vermeidung von Armut dienen sollen und jene des Sozialversicherungssystems am Prinzip der Lebensstandardsicherung ausgerichtet sind. Beide Ziele unterscheiden sich von einer rein auf die Erhaltung der menschlichen Produktivkräfte ausgerichteten Reproduktionspolitik und nehmen explizit Konsumaspekte wie Mindeststandards gesellschaftlicher Teilhabe oder die Erhaltung und Steigerung des privaten Wohlstands in den Blick. Umgekehrt weisen auch verbraucherpolitische Grundnormen, wie die Gewährleistung von Sicherheit und Unversehrtheit in Konsumkontexten, Bezüge zur Erhaltung der personellen Integrität und Arbeitskraft auf – ganz ähnlich wie die Gesundheitspolitik, deren Verortung zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik ohnehin schwerfällt.

Noch deutlicher werden die Überschneidungen, wenn ein breites Verständnis von Sozialpolitik angelegt wird, das neben der Gesundheitspolitik auch die Pflege, Familienfürsorge, Kindergrundsicherung sowie die wohlfahrtsstaatlichen Investitionen in öffentliche und wirtschaftliche Infrastrukturen, Wohnungsbau, Kultur, Bildung, Ehrenamt und Beschäftigung einbezieht. Der moderne Wohlfahrtsstaat ist einer Entwicklung sozialer Rechte und Chancen verpflichtet, die ganz wesentlich über Konsum- und Teilhabemöglichkeiten definiert sind und deren sozial gerechte Realisierung Aufgabe von Sozialpolitik ist. Durch öffentliche oder öffentlich geförderte Straßen, Nah- und Fernverkehrsangebote, Schwimmbäder, Schulen und Kindergärten sowie Kultureinrichtungen werden Konsummöglichkeiten geschaffen und geformt. Dabei zielt die Sozialpolitik auf einen sozialen Ausgleich zwischen bevorteilten und benachteiligten Gruppierungen.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Entsprechend sind etwa die örtlichen Zugänge zu ärztlicher Versorgung oder die Erreichbarkeit von Supermärkten wichtige Kriterien für die Messung der Angleichung der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024). Wo sodann durch Elterngeld, BAföG und ähnliche Unterstützungsleistungen die Abhängigkeiten von der Erwerbstätigkeit ein Stück weit gelockert werden, um Zeit für Tätigkeiten im privaten Haushalt, in Sorgebeziehungen oder in Muße verbrauchen zu können, liegen implizit oder explizit ebenfalls Konsumleitbilder zugrunde, in denen etwa gemeinsame Erlebnisse in der Familie, die Möglichkeit, sich anspruchsvollen Bildungsprojekten hinzugeben oder Liebe, ein verantwortliches Miteinander und emotionale Bindung die Qualität sozialer Lebensführung definieren. Diese Qualität stellt sich wiederum nicht in kommerziellen, sondern oftmals über einseitige oder wechselseitige Gaben-Beziehungen her, ist also mit spezifischen Konsumritualen verwoben. Dabei findet eine partielle Dekommodifizierung von Tätigkeiten nicht nur erwerbsseitig statt, sondern auch auf der Konsumseite, wenn etwa bestimmte Kulturangebote, der öffentliche Nahverkehr oder Trinkwasser aus städtischen Brunnen (weitgehend) kostenfrei verfügbar gemacht werden.

Die Schnittfelder zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik verbreitern sich noch, wenn von der Ebene sozialer Rechte, Transfers und Infrastrukturen auf die konkretere Ebene sozialer Dienste gewechselt wird, die ebenfalls zum angestammten Gebiet der Sozialpolitik gehören (Bäcker et al. 1989). Soziale Arbeit in der Sucht- und Drogenhilfe oder -selbsthilfe beispielsweise ist Konsum-Sozialpolitik par excellence. Dort, wo beispielsweise der ‚Dritte Sektor' von zivilgesellschaftlichen Verbänden und Einrichtungen (Evers/Olk 1996) wichtige soziale Leistungen erbringt, die staatlicherseits unterstützt oder ermöglicht werden, sind die Grenzen ebenso schwer zu ziehen. Beratungsdienstleistungen in der Familien-, Gesundheits-, Ernährungs- oder Schuldenberatung sind oft ebenso soziale Hilfe wie Unterstützung in Konsumbelangen. Für die Tafelbewegung (Lorenz 2012) oder Volksküchen gilt dies ohnehin; ebenso leisten viele der sozialen Angebote von Kirchen, Vereinen wie Pro Asyl oder anderen Einrichtungen der Unterstützung bei Problemen der Inklusion (etwa von Migrant:innen oder Menschen mit Behinderung oder älteren Menschen) und Wiedereingliederung (etwa von straffällig gewordenen Menschen) konkrete Alltagshilfe und somit vielfach Hilfe bei Konsumangelegenheiten – vom Einkaufen über die Navigation durch den Bürokratie-Dschungel bis hin zur Fortbildung bei der Nutzung des Internets für Online-Banking, -Buchungen oder -Bestellungen. Auch die verbandsförmigen Interessenvertretungen überschneiden sich. So speist sich der Bundesverband der Verbraucherzentralen vzbv aus einer Vielzahl von Mitgliedseinrichtungen, zu denen

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

neben den Landesverbraucherzentralen auch die Arbeiterwohlfahrt oder die Caritas gehören, ebenso wie als Fördermitglied der Deutsche Gewerkschaftsbund. Wohlfahrtsverbände wie der Paritätische wiederum stehen ohnehin zwischen den Stühlen und vertreten mit dem Prinzip der Gemeinnützigkeit einen Ansatz, der Konsum und Produktion ganzheitlich betrachtet und dort ansiedeln will, wo der soziale Bedarf am größten ist (www.der-paritaetische.de/presse-kampagnen/echtgut-vorfahrt-fuer-gemeinnuetzigkeit/). Bei den staatlichen Behörden findet sich zwar ein hoher Grad an Spezialisierung – etwa für Versorgung, Jugend- oder Bewährungshilfe auf der einen Seite, für die Sicherung des Wettbewerbs (Bundeskartellamt), die Bewertung von Lebensmittelsicherheit (BVL, BfR), die Bankenaufsicht (Bafin) oder sichere Netz- und IT-Infrastrukturen (Bundesnetzagentur, BSI) auf der anderen Seite. Die konkreten Projekte und Handlungsformen weisen jedoch zahlreiche Überschneidungen von Sozial- und Verbraucherpolitik auf. Das gilt etwa überall dort, wo vulnerable Verbrauchergruppen besondere Aufmerksamkeit in Behörden oder Beratungseinrichtungen des Verbraucherschutzes finden oder wo solche Probleme und Delikte die sozialen Ämter beschäftigen, die mit der Einschränkung der Mobilität von Behinderten, dem Missbrauch von Drogen, Ladendiebstählen bzw. Kaufsucht oder generell mit Folgen übermäßiger Bindung an kommerzielle Marken (z.B. in Schulen) zu tun haben.

Probleme, die mit Konsum zusammenhängen, lassen sich also aus der Sozialpolitik ebenso wenig herauslösen, wie sich soziale Fragen aus der Verbraucher- oder Konsumpolitik aussparen lassen. Wenn überhaupt, weist die letztere noch zusätzliche Aufgabenfelder auf, die aufgrund ihrer Allgemeinheit nicht direkt mit sozialen Ungleichheiten, Gerechtigkeitsproblemen oder Verteilungskonflikten zusammenhängen. Zu denken ist etwa an Informationsrechte für Verbraucher:innen, technische Produktsicherheit oder allgemeine Datenschutzanforderungen. Aber das widerspricht nicht dem Votum für eine holistische Konsumperspektive, im Gegenteil – und selbstverständlich haben auch solche Aufgaben soziale Implikationen, sobald sie etwas konkreter in Augenschein genommen werden.

Schließlich hat die Verbraucherperspektive die Sozialpolitik auch im Zuge ihrer neoliberalen Vermarktlichung überformt. Das beginnt etwa bei Neubeschreibungen sozialstaatlicher Leistungen im ‚new public management', wonach die staatsbürgerliche Klientel von Verwaltungseinrichtungen künftig als Kund:innen zu betrachten sei, die in ähnlicher Weise behandelt und organisiert werden müssten wie in der Privatwirtschaft (Bogumil/Kißler 1995). Auf der einen Seite rücken somit Aspekte wie Kundenfreundlichkeit, Ansprechbarkeit und Service in den Vordergrund, die auf der anderen Seite effiziente Kanalisierungen bewirken sollen und nach Kostengesichtspunkten beurteilt werden. Die in diesem Zuge

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

aufkommende aktivierende Sozialpolitik (Lessenich 2009) des Förderns und Forderns ist ein weiteres Beispiel für einen übergreifenden Politikansatz, der die Verbraucherpolitik der Zeit geprägt hat. So stand die Aufforderung zur Politik mit dem Einkaufswagen (Künast 2001) in ihrer paternalistischen Haltung gegenüber den Konsument:innen hinter jener nach Annahme von Weiterbildungs- und Arbeitsangeboten in den ‚welfare-to-work'-Programmen nicht weit zurück. Heute werden als übergreifende Agenda eher die 17 Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDGs) hochgehalten. Aber auch diese erlauben keine trennscharfe Zuordnung von Sozial- und Verbraucherpolitik, da die Ziele der Beseitigung von Armut, der Schaffung würdevoller Arbeit, des Zugangs zu sauberem Wasser und allgemeiner Bildung oder der Etablierung nachhaltiger Produktions- und Konsumformen wiederum Aspekte von beidem enthalten. Man denke in diesem Zusammenhang nur an die Diskussion um Wertschöpfungs- und Lieferketten, die beide Problemarten zusammenschließen, etwa solche der Ausbeutung von Kindern und Frauen in der Textilbranche mit solchen der schnelllebigen Mode in den westlichen Konsumzentren. Dort wo nachhaltige Aktivierungen in institutionelle Bahnen gelenkt werden, etwa in den allgemeinbildenden Schulen, wird Verbraucherschutz und -politik oftmals als Querschnittsthema gefasst und selten einem speziellen Unterrichtsfach überantwortet, wobei den sozialwissenschaftlichen Fächern, die auch für Fragen von Politik, Wirtschaft und sozialer Gerechtigkeit zuständig sind, wiederum eine besondere Verantwortung zukommt (Wittau 2019). Auch die verhaltensökonomischen Techniken des Nudging betreffen die sozial- und gesundheitspolitischen Programme zur Erhaltung der Fitness von Arbeitnehmer:innen oder Aufrufe zum Spenden – nicht zuletzt zum Organspenden, das ohnehin einen faszinierenden Schnittpunkt von Sozial- und Verbraucherpolitik markiert, insofern es um das solidarisch geteilte Weiternutzen funktionsfähiger Körperteile geht – ebenso wie Maßnahmen zur Förderung gesunder Ernährung oder psychologische Anreize zum Energiesparen. Wo flankierende Überwachungstechnologien das Verhalten aufzeichnen und die gewonnenen Daten dann in Empfehlungsalgorithmen und Feedbacksysteme übersetzen, verschmelzen die Einsatzgebiete von Sozial- und Verbraucherpolitik ebenfalls, da mit diesen Methoden ebenso nach zielgruppenspezifischen Kriterien differenziert werden kann, wie damit vielfältige Einsatzgebiete von der Pflege über die Suchtbekämpfung bis zum Medienkonsum zum Objekt einer digitalen Konsumsteuerung werden können (Zuboff 2018). Schließlich konvergieren Sozial- und Verbraucherpolitik in den normativen Zielsetzungen einer Lebensführung, die durch eine gewisse Langsicht gekennzeichnet ist, sei es durch frühzeitige Altersvorsorge in der Rentenpolitik oder einen umweltbewussten und generationengerechten Konsum.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Sozialpolitik lässt sich mithin analytisch ohne Schwierigkeiten als Konsumpolitik rekonstruieren und beschreiben. Größere Schwierigkeiten macht es hingegen, diese Analyse konstruktiv und programmatisch zu wenden. Dann stellt sich nämlich die Frage, welche Neubewertungen und -gewichtungen sozialpolitischer Maßnahmen, Rechte, Dienste und Aktivierungen aus der Anwendung der holistischen Konsumperspektive resultieren. An dieser Stelle ist einem Missverständnis vorzubeugen, das vorschnell zur Ablehnung eines solchen Perspektivenwechsels führen könnte: Die Übertragung der Konsumperspektive auf das Gebiet der Sozialpolitik bedeutet dem Vorschlag zufolge nicht länger, den Sozialstaat allein nach Prinzipien des Marktes unter Effizienz- und Wettbewerbsdruck zu setzen und seine Klient:innen wie isolierte, individuelle Verbraucher:innen zu behandeln. Denn der Konsum kann in der holistischen Perspektive eben sehr viel mehr umfassen, als dieses enge Verständnis widerspiegelt. Welche Konsum- und Lebensformen Ziel sozialpolitischer Institutionen und Interventionen sein könnten und sollten, erfordert daher auch eine Exploration der Verbraucherpolitik. Dafür ist die Rekonstruktion des latenten konsumpolitischen Sinns der Sozialpolitik hilfreich, d.h. eine methodische Operation, die die verschiedenen Modi der Sozialpolitik in den erweiterten konsumpolitischen Deutungsrahmen übersetzt. Gesichtspunkte wie die planetaren oder terrestrischen Abhängigkeiten des Konsumlebens reichern diesen Deutungsrahmen dann weiter an. Sie gilt es folglich, in der Rekonstruktion und Neubeschreibung der Sozialpolitik zu berücksichtigen und kohärent zu integrieren. Im nachfolgenden Abschnitt soll eine solche kreisende Neubeschreibung von Sozial- und Verbraucherpolitik ansatzweise versucht und skizziert werden.

4. Zur konsumpolitischen Neufassung der Sozial- und Verbraucherpolitik

Um die Sozialpolitik als Konsumpolitik rekonstruieren zu können, ist das Konsum- und Versorgungsregime des Sozialstaats genauer zu betrachten. Dieses verbindet Solidarität und Gemeinsinn über das Medium des sozialen Rechts mit liberalen Prinzipien der individuellen Freiheit und der Pluralität von Lebensformen, Überzeugungen und Interessen (Nullmeier 2000). Die monetäre Form rechtlich abgesicherter sozialstaatlicher Transfers ist insofern Ausdruck eines institutionalisierten Kompromisses zwischen Freiheit und Solidarität. Jegliche Sozialpolitik, die mit konsumpolitischen Argumenten diese spannungsreichen normativen Bezüge zu einer Seite hin verschieben und den Kompromiss damit aufkündigen wollte – sei es durch eine stärkere Vermarktlichung und Individua-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lisierung von sozialen Sicherungssystemen, durch Ausgliederung und Privatisierung von Leistungen, oder durch eine direktere Rückbindung solidarischer Umverteilung an konkrete Konsumgegenstände, wie es die Tafeln unter Umgehung von Geldzahlungen in der Armutsbekämpfung tun –, würde die konsumpolitische Pazifizierungsleistung sozialstaatlicher Einkommensumverteilung verkennen (Hirschman 1984). Es ist eine gesellschaftliche Errungenschaft, wenn institutionelle Vorkehrungen existieren, die eine hohe Diversität von Lebensentwürfen mit dem Bemühen um eine Angleichung von Lebenschancen und -verhältnissen zu vereinbaren vermögen. Allerdings bedeutet diese negative, d.h. jedem Einzelnen selbst überlassene Konsumfreiheit durch das Medium monetärer Transferbeziehungen – so wichtig diese für die Ausbildung autonomer Lebensentwürfe und Handlungsfähigkeiten auch sind – nicht, dass über Konsum gar nicht mehr öffentlich geredet und gestritten werden darf (Honneth 2011). Vielmehr stellt sich die Herausforderung einer Kompromissbildung zwischen Solidarität und Freiheit auch mit Blick auf die Folgen und Nebenfolgen eines derart freigesetzten Konsums. Wenn nämlich die Konsum- und Lebenschancen auf eine Weise genutzt werden, die den zugrundeliegenden normativen Rechtfertigungsprinzipien systematisch zuwiderlaufen, unterminiert sich der gefundene und institutionalisierte Kompromiss selbst.

Eine solche paradoxe Modernisierungsdynamik (Honneth 2002), in deren Zuge die Konsumfreiheiten die Solidaritätsprinzipien systematisch verletzen, ist jedoch unverkennbar eingetreten. Zum einen ist die Schere der sozialen Ungleichheit nicht kleiner, sondern größer geworden, wodurch inzwischen Ziele der Armutsbekämpfung durch Sicherstellung eines Mindestteilhabeniveaus für alle – man denke etwa an die Diskussion über Kinderarmut in Deutschland und die bis dato gescheiterte Einführung einer Kindergrundsicherung – systematisch verfehlt werden. Zum anderen ist das zweite große Sozialstaatsprinzip der Lebensstandardsicherung gefährdet. Genauer gesagt, ist es ein Treiber der paradoxen Dynamik in den gesellschaftlichen Institutionen, insofern die Lebensstandards ein Konsumniveau erreicht haben, das deren sozialrechtliche Sicherung für alle sowie insbesondere für nachfolgende Generationen verunmöglicht. Lebensstandardsicherung nimmt egoistische Züge an, wenn sie nur noch gegen die Allgemeinheit durchgesetzt werden kann, etwa als Enklave oder Diaspora von Bessergestellten, die in ihren ‚gated communities' oder auf ihren Superyachten (Salle 2022) luxoriöse Welten pflegen, aber dies nur noch durch sozial-räumliche Exklusion und die Externalisierung der ökologischen Folgekosten realisieren können, die dann von der ausgeschlossenen Bevölkerungsmehrheit zu tragen sind. Sie verletzen das Solidaritätsprinzip einer kollektiven Versicherung gegen die Risiken

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Folgekosten der marktwirtschaftlich freigesetzten Konsumsteigerung und Lebensstandardsicherung. Als sozialpolitisches Prinzip taugt die Sicherung des Lebensstandards nur, solange sie rechtlich verallgemeinerbar ist und niemanden von vornherein ausschließt.

Was folgt aus dieser paradoxen Dynamik für die konsumpolitische Neuausrichtung sozialstaatlicher Instrumente und Institutionen? Zum einen ergibt sich der Auftrag an die Sozialpolitik, neben dem Monitoring von Armutslagen auch die mit Reichtum einhergehenden Exklusionstendenzen und Folgekosten von Konsum- und Lebensstandards in den Blick zu nehmen, um dagegen geeignete ‚Versicherungssysteme' aufzusetzen. Wer einen hohen Konsumstandard mit entsprechend weitreichenden Folgekosten für das Leben auf der Erde und die Allgemeinheit absichern will, muss dafür proportional höhere Beiträge leisten. Die Seite der Besserkonsumierenden kann dann nicht auf substanzielle Gleichbehandlung hoffen oder pochen, und schon gar nicht dürfen Institutionen so eingerichtet sein, dass die schwächeren Gesellschaftsmitglieder den Preis für den asymmetrisch verteilten Umweltverbrauch bezahlen. Das betrifft insbesondere solche Interventionen in die Konsum- und Lebensstile, die nicht nur mittels monetärer Anreize oder Ausgleichszahlungen, sondern direkter in die Konsumpraktiken und -gewohnheiten intervenieren, um das Überschreiten einer Schwelle des Versicherbaren zu verhindern (also insbesondere irreversible Entwicklungen wie die Überschreitung eines bestimmten Temperaturanstiegs der Klimaerwärmung oder anderer ökologischer Kipppunkte). Diesbezüglich dürfen die Konsumfreiheiten bei den sozial schwächeren Personenkreisen nur sehr viel zurückhaltender eingeschränkt werden als am oberen Rand der Gesellschaft, weil sie bei den ersteren sonst das sozialpolitische Prinzip der Mindestteilhabe an der Konsumgesellschaft verletzen und damit zu einer stigmatisierenden Armutslage beitragen. Die konsumgesellschaftliche Inklusion setzt – wie oben dargelegt – ein Mindestmaß an verfügbaren monetären Dispositionsmöglichkeiten voraus, die durch äquivalente Sachleistungen oder Formen moderner Armenfürsorge nicht gleichwertig ersetzt werden können.

Mit der holistischen Konsumperspektive auf die Sozialpolitik ließe sich somit ein bedingungsloses Grundeinkommen (Kovce/Priddat 2019) konsistent begründen. Nur die allgemein, d.h. bürgerrechtlich robust abgesicherte monetäre Form eines individuell ausgezahlten Einkommens gewährleistet nämlich die Chance zu autonomer Teilhabe, und die Bedingungslosigkeit ergibt sich aus dem Inklusionsgebot gesellschaftlicher Konsumteilhabe, deren pazifizierende Wirkung gefährdet wäre, würde der basale Status einer freien Konsum:bürgerin nicht unterschiedslos sozialrechtlich abgesichert werden (Lamla 2013, 400ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Aus dem sozialpolitischen Ziel der Armutsbekämpfung folgt als weiteres Kriterium die Gewährleistung eines existenzsichernden Niveaus. Dabei müssen nicht alle für die Existenzsicherung erforderlichen Leistungen in der Form eines individuell ausgezahlten monetären Transfers erbracht werden. Vielmehr lassen sich Teile der Grundversorgung auch dann diskriminierungsfrei verteilen, wenn diese als allgemeine Versorgungsleistung oder -infrastruktur ausgestaltet werden, also wiederum nicht als Almosen zugeteilt werden, sondern allen Bürger:innen gleichermaßen offen stehen. Der Zugang zu bestimmten grundlegenden Gütern und Dienstleistungen kann folglich unabhängig von individuellen Einkommen organisiert werden. So wie die Gesundheitsversorgung oder schulische Bildung hierzulande als staatliche Systeme mit solidarischen Versicherungsleistungen oder robusten staatlichen Rechten und Pflichten ausgestaltet sind, könnten für weitere Konsumbereiche durch ähnlich finanzierte Versorgungsinfrastrukturen allgemeine und gleiche Zugangsmöglichkeiten gewährleistet werden. Nicht nur der öffentliche Personennahverkehr könnte auf diese Weise einen deutlichen Schub erhalten und Umweltbelastungen durch den Individualverkehr reduzieren. Auch in der Energieversorgung, etwa im Zuge der kommunalen Wärmeplanung, könnten Vorteile einer kollektiven Konsumanstrengung (z.B. Fernwärme- oder effizientere Nachbarschafts- und Stadtteillösungen anstelle von individualisiert ausgezahlten Subventionen für den Heizungsumbau) ausgelotet und Formen gelebter Solidarität gefunden werden (Foundational Economy Collective 2019).

Auf diese Weise könnte der soziale Sinn für die Nutzung von Gemeinschaftsgütern sowie die partielle Loslösung vom Privateigentum und privater Nutzung gefördert werden. Die Pflege von Gemeineigentum – sogenannte ‚Commons' – ist schon lange Bestandteil des Nachdenkens über umweltverträglichere Konsumstile (Ostrom 1990). Sie sollte als mögliche Alternative zum individualistischen Massenkonsum auch in den Fokus sozialpolitischen Ressourceneinsatzes rücken. Das sozialpolitische Prinzip, das hier zum Tragen kommt und gegenwärtig in der feministischen Diskussion über Humandienstleistungen wie Altenpflege, Kindererziehung und -betreuung, Bildung, Sozialhilfe und Beratung hinaus ausgeweitet wird, ist das Prinzip der Sorge (Care) (Puig de la Bellacasa 2017). Im Bereich der kollektiven Sorge für Gemeineigentümer wie Bürgerparks (etwa in der Hansestadt Bremen), kollektives Wissen (etwa bei Wikipedia) oder landwirtschaftlicher Flächen und Ressourcen (etwa in der solidarischen Landwirtschaft) wird die soziale Bindung an materielle Infrastrukturen des Konsums erprobt und in institutionellen Formen von Rechten und Pflichten zu verankern versucht. ‚Care' kann sich darüber hinaus auch auf die individuellen Konsumgüter und -praktiken beziehen, etwa auf langlebige Nutzungen, eine Kultur des Reparierens (Jae-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ger-Erben/Hielscher 2023) oder das Abstellen problematischer Konsumabhängigkeiten – und es ist eine Frage an die Sozialpolitik, wie eine dinglich-materielle Solidarität angesichts ihrer ökologischen und konsumkulturellen Bedeutung besser abgesichert werden kann. Wo die Konsumpolitik hierfür finanzielle Anreize oder Subventionen einsetzt, können sozialpolitische Kriterien der Umverteilung zum Tragen kommen, indem Unterstützungsleistungen abhängig von der sozialen Lage der Betroffenen sozial gerecht gestaffelt werden.

Zu den ‚Matters of Care' (Puig de la Bellacasa 2017) gehören – neben der Beziehung zu materiellen Gütern – weiterhin die sozialen Dienste am Menschen, also die unterschiedlichen Humandienstleistungen. Die Rekonstruktion der Sozialpolitik aus einer holistischen Konsumperspektive bedeutet hierbei gerade nicht, diese Dienstleistungsbeziehungen nach dem Modell individueller Kund:innenbeziehungen unter Effizienzdruck zu setzen. Vielmehr wäre diese Vermarktlichung kritisch zu hinterfragen, insofern die Rekonstruktion gerade die Vielfalt und Vielgestaltigkeit von sozialen Diensten und entsprechenden Beziehungsformen im Konsum sichtbar machen würde. Der soziale Sinn von Konsum wäre entlang dieses Spektrums an Verhältnissen intern zu differenzieren. So ist die Teilnahme an einer Selbsthilfegruppe, die Inanspruchnahme einer professionellen Suchtberatung oder die Unterstützung einer pflegebedürftigen Person etwas anderes als der Kauf eines Fernsehers. Das Prinzip wäre hier eines der Sorge um den Eigensinn dieser verschiedenen Beziehungs- und Kommunikationsformen, die gleichwohl auch Formen des Konsums sind und Konsumverhältnisse begründen. Die Selbsthilfe oder Suchtberatung können beispielsweise eine sozial gestützte Arbeit an problematischen Konsumgewohnheiten sein, die deutlich macht, wie der Konsum mit sozialen Beziehungen der Anerkennung und Missachtung, mit biographischen Erfahrungen und Traumatisierungen oder emotionalen Bedürfnissen und Kompensationen verbunden ist. Die Pflegebeziehung wiederum muss der wechselseitigen Instrumentalisierung von pflegender und zu pflegender Person ebenso Schranken setzen wie der wechselseitigen Empathie und Nähe, setzt also als Konsumform eine anspruchsvolle Balance voraus, für die sozialpolitisch gegen den ökonomischen Effizienzdruck Raum geschaffen und Kompetenz bereitgestellt werden muss.

Zugleich wirken diese Anforderungen an die Professionalität sozialer Arbeit auf andere Konsumbereiche zurück, in denen sie einen Rationalisierungsdruck anderer Art evozieren: Es wird dann nämlich sichtbarer, dass die Konsumentscheidungen in einem Netzwerk sozialer (nicht nur materieller) Abhängigkeiten und Einflussbeziehungen stehen, das seinerseits an vielen Stellen Bedarfe an sozialer Unterstützung und Beratung impliziert. Es ist das angestammte Ge-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

biet des Verbraucherschutzes, die Konsumenten und Konsumentinnen an diesen Punkten nicht allein zu lassen. Ebenso könnte man sich auf die heterogene Bandbreite von konsumbezogenen Begleitkommunikationen beziehen, etwa auf das Selbstverständnis von handwerklicher Qualität, auf die Influencer der digitalen Sozialen Medien oder die Abwicklung von Vertragsabschlüssen über Call Center. Hierbei steht der Verbraucherschutz als ein besonderes soziales Beziehungsmoment innerhalb der gesellschaftlichen Konsumverhältnisse unter Anforderungen der Professionalisierung, wobei etablierte Bereiche sozialer Arbeit, sozialer Beratung und sozialer Interessenvertretung als Referenzen dienen können. Es stellt sich dann die Frage, wie professionalisiert die Verbraucherberatung inzwischen ist und was es genau hieße, diese stärker zu professionalisieren (Lamla 2024b).

Professionssoziologisch wichtige Kriterien, die das Feld der Sozial- und der Verbraucherpolitik übergreifen, sind zum einen solche der Arbeitsbündnislogik und Hilfe zur Selbsthilfe. Dabei versucht der herkömmliche Verbraucherschutz, die Resilienz der primären Lebenspraxis zu stärken, und sieht im Unterschied zu den spezialisierten Interventionsformen sozialer Dienste seine Aufgabe weniger in der therapeutischen Praxis stellvertretender Krisenbewältigung. Aber aus der hier zugrunde gelegten holistischen Konsumperspektive erscheint dieser Unterschied ohnehin nur als Binnendifferenzierung verschiedener konsumbezogener Beratungs- und Unterstützungsformen. Die Differenz ergibt sich nicht aus einer Unterscheidung Konsum vs. Soziales oder Verbraucher- vs. Sozialpolitik, sondern aus Qualitätsunterschieden verschiedener konsumbezogener Probleme: Es macht einen Unterschied, ob es sich um eine gesundheitsgefährdende Alkoholsucht handelt, um die finanziellen Folgen einer Fishing-Mail oder um die Übersetzung von Klauseln einer AGB. Professionssoziologisch wichtig ist daher, neben der problemangemessenen Balance von Autonomie und Abhängigkeit im professionellen Arbeitsbündnis, die Struktur der konsumbezogenen Probleme genau zu erfassen und diese dementsprechend institutionell zu kanalisieren. Wie die Sozialpolitik weist der Verbraucherschutz nicht nur ein einziges Tätigkeitsprofil auf, sondern ein multiprofessionelles Ensemble an Zuständigkeiten, ausgehend von unterschiedlichen Problemtypen. Diese reichen von therapeutischen Angeboten nach dem Muster klassischer Humandienstleistungen im Bereich von Medizin und Psychotherapie über ein breites Feld von begrenzten Beratungsleistungen i.S. einer Alltagshilfe (Wittau 2019) bis hin zu rechtlichem Beistand in Gerichtsverfahren und kollektiven Verbandsklagen sowie politischen Interventionen in die Gesetzgebung selbst. Diese Breite des Verbraucherschutzes ist einerseits mitverantwortlich für seine Konturlosigkeit und Unübersichtlichkeit, andererseits symptomatisch für die Aufgabe, verschiedene Modi der sozialpolitischen Krisen-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

intervention – soziale Rechte, soziale Transfers, soziale Dienste, soziale Aktivierungen – in ein kohärentes Verhältnis zu setzen.

5. Fazit

Aus einer holistischen Perspektive auf Konsum zeigt sich dieser als ausgesprochen vielschichtig. Holistisch meint dabei mehr als Querschnittsperspektive, die nur darauf hinweist, dass in viele Handlungs- und Politikfelder Aspekte privater individueller Vertragsverhältnisse im Sinne des BGB hineinspielen. Vielmehr steht Konsum für ein grundlegendes Verhältnis zur geistigen, sozialen und materiellen Welt, das in allen Lebenspraktiken und Lebensformen zum Tragen kommt und sinnstiftend ist. Sozialpolitik in diese Perspektive zu integrieren ermöglicht, die Problemstruktur des Konsums differenzierter zu fassen und offensiver in politische Gestaltungsperspektiven zu überführen. Die spannende Herausforderung, nicht nur für die Verbraucherpolitik, sondern analytisch auch schon für die interdisziplinären Verbraucherwissenschaften, ist es, besser zu beschreiben und einzuschätzen, welche Probleme mit dem holistisch betrachteten Konsum einhergehen, um (politische) Alternativen und Optionen ihrer Bearbeitung freizulegen.

Dabei kann es sich beispielsweise um Probleme der Überkomplexität und daraus resultierenden Schwierigkeiten der Information, Vorselektion, Bewertung und Entscheidung handeln, die den Aufbau und Ausbau eines kompetenten Netzwerks von Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen erfordern, in das die Erfahrungen und Sensorien sozialer Dienste – beispielsweise mit vulnerablen Gruppen von Verbraucher:innen – einbezogen werden sollten. Es kann sich aber auch um Probleme handeln, die eine weitergehende Intervention in einzelne Konsumpraktiken oder auch ganze Lebensformen erfordern. Solche Interventionen sind z.B. immer dann angezeigt, wenn ein professionalisierter Verbraucherschutz Schieflagen identifiziert, die eine überindividuelle Systematik aufweisen und auf strukturelle Machtungleichheiten verweisen, z.B. in der Einrichtung oder Kontrolle von Konsumpraktiken. In solchen Konstellationen sind professionelle Interventionen auf kollektivrechtlicher Ebene erforderlich (z.B. durch Verbandsklagen oder Vorschläge an die Gesetzgebung). Hierbei sind koordinierte und integrative Vorgehensweisen sicherlich erfolgversprechender als isolierende und konkurrierende – oder anders formuliert: Bei vielen Problemen, etwa der Ausbeutung von unbezahlter Arbeit (Voß/Rieder 2005) oder Personen- und Verhaltensdaten in der Plattformökonomie, kann die Konsumpolitik aus der Geschichte der Sozialpolitik lernen, was Klassenkampf bedeutet, wann dieser angezeigt und

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

legitim ist und wie er sich organisieren lässt. Korrekturpotenzial haben an dieser Stelle daher auch Kämpfe für soziale und materielle Rechte und Umverteilungen, die somit ins Repertoire einer holistischen Konsumpolitik hineingehören.

Ein anderer Problemtypus, der über die Beratung oder Vertretung hinausgeht, betrifft die Handlungsfähigkeiten im Konsum. Hier setzen therapeutische und pädagogische Lösungen an, die sozialpolitische Inhalte, Methoden und Kompetenzen schon deshalb aufnehmen sollten, um eine übermäßige Psychologisierung oder gar Biologisierung von Konsumproblemen zu vermeiden, wie sie mit der Diagnose einer Diskrepanz von Einstellungen und Verhalten und daraus abgeleiteter Konsumschwäche und Verantwortungslosigkeit der Einzelnen einhergehen kann. Zu wichtig sind dafür die sozio-materiellen Kontexte des Handelns, z.B. die sozialen Milieus und Einflüsse von Peers, die es in Bildungs- und Therapieansätzen zu berücksichtigen gilt. Auch dieser Problemtypus der Thematisierung, Kritik oder Förderung von Konsumkompetenzen und -performanzen weist jedoch über die Individualebene hinaus auf eine allgemeinere Ebene, auf der eine kollektive Verhaltensformung durch Nudging oder andere sozial- und verbraucherpolitische Aktivierungsinstrumente (wie Fördern und Fordern, Anreize) betrieben wird. Hier ist es wichtig, dass die Konsumpolitik nicht die Fehler, die die Sozialpolitik in den vergangenen 30 oder 40 Jahren gemacht hat, unreflektiert wiederholt. Diese bestehen insbesondere darin, dass solche Lösungsstrategien unter Umgehung professioneller Differenzierungen von Konsumfällen, Akteursrollen und Problemtypen sowie daraus ableitbarer Kooperations- und Rechtfertigungsanforderungen die Bevölkerung zu einem steuerbaren Amalgam objektiviert und damit instrumentalisiert (Lamla 2013, 376ff.). Was so verloren zu gehen droht, ist gerade die Aktivierung jener kritischen Kompetenzen, die das Konsumkollektiv erst zu einem demokratischen Subjekt machen (Lamla 2021b, 2023).

Die wissenschaftliche Forschung und Theoriebildung, die darauf abzielt, diese Problemzusammenhänge und -differenzierungen zu erfassen, zu durchdringen und in die gesellschaftliche Konsumpraxis und -politik zu kommunizieren, ist gut beraten, dies als interdisziplinäres Projekt anzulegen. Auch dabei bedeutet die holistische Konsumperspektive nicht, dass sich innerhalb der verschiedenen einschlägigen Fächer nur isolierte Spezialgebiete für Konsumfragen herausbilden und unter dem Dach interdisziplinärer Verbraucherwissenschaften ihre gemeinsame Nische pflegen. Vielmehr sollte auch in diesen Entwicklungen etwas vom Selbstverständnis und Selbstbewusstsein der mit Sozialpolitik und der Sozialen Frage befassten Wissenschaften mitschwingen, nämlich das Gefühl und die Einsicht, dass es um Fragen des großen Ganzen geht, weil die zukünftige Entwick-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lung des Konsums und der damit verbundenen sozialen und materiellen Probleme maßgeblich über das Schicksal der Weltgesellschaft auf dem Planeten Erde entscheiden wird.

Literatur

Arendt, H. (1981). *Vita activa oder vom tätigen Leben*. München/Zürich: Pieper.

Bäcker, G., K. Hofemann, G. Naegele, & R. Bispinck. (1989). *Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland*. 2., grundl. überarb. und erw. Aufl. Köln: Bund-Verlag.

Bataille, G. (2001). *Die Aufhebung der Ökonomie*. München: Matthes & Seitz.

Beckert, J., R. Diaz-Bone & H. Ganßmann (Hrsg.) (2007). *Märkte als soziale Strukturen*. Frankfurt/New York: Campus.

Bogumil, J. & L. Kißler (1995). *Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung*. Berlin: Edition Sigma.

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (Hrsg.) (2024). *Gleichwertigkeitsbericht 2024. Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland*. Berlin: BMWK (www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=56).

Callon, M. (Hrsg.) (1998*). The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell.

Deleuze, G. & F. Guattari (1987). *A Thousand Plateaus. Capitalism and Schizophrenia. Minneapolis*. London: University of Minnesota Press.

Dietz, B. (1997). *Soziologie der Armut. Eine Einführung*. Frankfurt/New York: Campus.

Durkheim, E. (1981). *Die elementaren Formen des religiösen Lebens*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Evers, A. & T. Olk (Hrsg.) (1996). *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Fligstein, N. (2001). *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of Twenty-First Century Capitalist Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Foundational Economy Collective (2019). *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*. Berlin: Suhrkamp.

Giddens, A. (1991). *Modernity and Self-Identity*. Oxford: Polity.

Giddens, A. (1996). Leben in einer posttraditionalen Gesellschaft. In U. Beck, A. Giddens & S. Lash (Hrsg.): *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 113–194.

Habermas, J. (1956). Notizen zum Missverhältnis von Kultur und Konsum. *Merkur*, 10(3), 212–228.

Hellmann, K.-U. (2024). Warum schließt sich die Lücke zwischen Einstellungen und Verhalten einfach nicht? Bestandsaufnahme und Bewertung der Forschung über (nicht-)nachhaltiges Verbraucherverhalten. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 25(1), 28–55.

Hirschman, A.O. (1984). *Leidenschaften und Interessen. Politische Begründungen des Kapitalismus vor seinem Sieg*. 2. Aufl. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Honneth, A. (Hrsg.) (2002). *Befreiung aus der Mündigkeit. Paradoxien des gegenwärtigen Kapitalismus*. Frankfurt/New York: Campus.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Honneth, A. (2011). *Das Recht der Freiheit. Grundriß einer demokratischen Sittlichkeit*. Berlin: Suhrkamp.

Horkheimer M. & T.W. Adorno (1988). *Dialektik der Aufklärung. Philosophische Fragmente*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Jaeger-Erben, M. & S. Hielscher (2023). *Verhältnisse reparieren. Wie Reparieren und Selbermachen die Beziehungen zur Welt verändern*. Bielefeld: transcript.

Janning, F. (2011). *Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.

Kovce, P. & B. Priddat (Hrsg.) (2019). *Bedingungsloses Grundeinkommen. Grundlagentexte*. Berlin: Suhrkamp.

Künast, R. (2001). Global denken, lokal essen. Der Verbraucherschutz muß Aufgabe des Staates und Anliegen der Bürger sein. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 15.03.2001 (14).

Lamla, J. (2010). Wirtschaftssoziologie. In G. Kneer & M. Schroer (Hrsg.): *Spezielle Soziologien. Ein Handbuch*. Wiesbaden: VS-Verlag, 663–684.

Lamla, J. (2013). *Verbraucherdemokratie. Politische Soziologie der Konsumgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.

Lamla, J. (2021a). Die symbolischen Ordnungen des Konsums – und die Fallstricke produktivistischer Soziologie. In S. Lenz & M. Hasenfratz (Hrsg.): *Capitalism Unbound. Ökonomie, Ökologie, Kultur*. Frankfurt/New York: Campus, 283–299.

Lamla, J. (2021b). *Kritische Bewertungskompetenzen, Selbstbestimmtes Verbraucherhandeln in KI-gestützten IT-Infrastrukturen*. Expertise für das Projekt ‚Digitales Deutschland' von JFF -Jugend, Film, Fernsehen e.V. (digid.jff.de/ki-expertisen/kritische-bewertungskompetenzen-joern-lamla/).

Lamla, J. (2023). Kritische Kompetenzen für die post-digitale (Politik der) Lebensführung. *Forum für Kinder- und Jugendpsychiatrie, Psychosomatik und Psychotherapie*, 13(3+4), 5–25.

Lamla, J. (2024a). Nachhaltiges Konsumieren im Anthropozän. Strukturelle Widersprüche, lebenspraktische Konflikte und die Zukunft der Verbraucherdemokratie. *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik*, 25(1), 7–27.

Lamla, J. (2024b). Professionalisierung im Verbraucher:innenschutz. Herausforderungen, Möglichkeiten und Grenzen. In C. Bala et al. (Hrsg.): *Professionalisierung im Verbraucherschutz*. Jahrbuch Konsum & Verbraucherwissenschaften. Düsseldorf: VZ NRW.

Latour, B. (2014). *Existenzweisen. Eine Anthropologie der Modernen*. Berlin: Suhrkamp.

Latour, B. (2018). *Das terrestrische Manifest*. Berlin: Suhrkamp.

Latour, B. (2021). *Wo bin ich? Lektionen aus dem Lockdown*. Berlin: Suhrkamp.

Lessenich, S. (2009). Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft. In K. Dörre, S. Lessenich & H. Rosa (Hrsg.): *Soziologie – Kapitalismus – Kritik. Eine Debatte*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 126–177.

Lorenz, S. (2012). *Tafeln im flexiblen Überfluss. Ambivalenzen sozialen und ökologischen Engagements*. Bielefeld: transcript.

Marcuse, H. (1970). *Der eindimensionale Mensch. Studien zur Ideologie der fortgeschrittenen Industriegesellschaft*. Frankfurt/M.: Luchterhand.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mauss, M. (2010). *Soziologie und Anthropologie. Band 1: Theorie der Magie, Soziale Morphologie*. Wiesbaden: Springer VS.

Nullmeier, F. (2000). *Politische Theorie des Sozialstaats*. Frankfurt/New York: Campus.

Offe, C. (1981). Ausdifferenzierung oder Integration – Bemerkungen über strategische Alternativen der Verbraucherpolitik. *Zeitschrift für Verbraucherpolitik*, 5(1–2), 119–133.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Puig de la Bellacasa, M. (2017). *Matters of Care. Speculative Ethics in More Than Human Worlds*. Minnesota: University of Minnesota Press.

Rosanvallon, P. (2022). *Die Prüfungen des Lebens*. Hamburg: Hamburger Edition.

Salle, G. (2022). *Superyachten. Luxus und Stille im Kapitalozän*. Berlin: Suhrkamp.

Sörensen, P. (2022). *Präfigurative Politik. Eine Einführung*. Wien/Berlin: Mandelbaum.

Staab, P. (2019). *Digitaler Kapitalismus. Markt und Herrschaft in der Ökonomie der Unknappheit*. Berlin: Suhrkamp.

Vobruba, G. (1989). *Arbeit und Essen. Politik an den Grenzen des Arbeitsmarkts*. Wien: Passagen-Verlag.

Vobruba, G. (1990). Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit. In G. Vobruda (Hrsg): *Strukturwandel der Sozialpolitik. Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 11–80.

Voß, G. G. & K. Rieder. 2005. *Der arbeitende Kunde. Wenn Konsumenten zu unbezahlten Mitarbeitern werden*. Frankfurt/New York: Campus.

Weber, M. (1991). *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*. 8., durchges. Aufl. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus Mohn.

Wittau, F. (2019). *Verbraucherbildung als Alltagshilfe. Deutungsmuster zu Konsum und Bildung im Spiegel sozialwissenschaftlicher Professionalität*. Wiesbaden: Springer VS.

Zuboff, S. (2018). *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*. Frankfurt/New York: Campus.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Alterssicherung, Gesundheits-, Wirtschafts- und Verbraucherpolitik

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Frank Nullmeier

Zur Überlagerung von Sozial- und Verbraucherpolitik in der Alterssicherung

Verbraucherpolitik und Sozialpolitik waren lange zwei klar voneinander separierte Felder: die Verbraucherpolitik als kaum etablierte Policy am Rande des Marktgeschehens und der Wirtschaftspolitik, die Sozialpolitik als wohl etabliertes, finanziell wichtigstes Politikfeld des Bundes, gestützt auf eine Fülle öffentlicher Institutionen und politischer Akteure: die Sozialversicherungen, Krankenkassen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Leitbild der Sozialpolitik waren die Bürger*innen als Erwerbstätige, insbesondere als abhängig Beschäftigte. Sozialpolitik für Arbeitnehmer*innen war im Selbstverständnis der Sozialpolitik Politik für alle Rollen, in denen Arbeitnehmer*innen auch jenseits des Arbeitsmarktes Unterstützung benötigen.

Das hat sich inzwischen in zwei Schritten geändert. Der erste Schritt ist vollendet, der zweite Schritt erfolgt gerade. In einem ersten Schritt hat Sozialpolitik die Notwendigkeit und den Sinn der Verbraucherpolitik darin erkannt, überall da wirksam zu werden, wo Sozialpolitik nicht auf öffentliche Einrichtungen und Leistungen setzt, sondern den Markt und private Vorsorge benötigt (Berner 2009). Immer dann, wenn marktbasierte Lösungen in das sozialpolitische Gefüge eingebaut werden, bedarf es der verbraucherpolitischen Flankierung, damit die Märkte nicht Angebote liefern, die die Verbraucher*innen übervorteilen und sozial ungünstige Effekte produzieren. Eine eher wirtschaftsliberale Sozialpolitik, die Aufgaben auf Märkte verlagert und Sicherungsleistungen teilprivatisierte, beförderte daher den Aufstieg von Verbraucherpolitik in sozialpolitischen Themenfeldern. Dieser erste Schritt erfolgte in der Bundesrepublik Deutschland seit den 1990er Jahren. Verbraucherpolitik hat danach eine zur Sozialpolitik komplementäre Funktion. Wo soziale Leistungen auf Märkten bereitgestellt werden, bedarf es auch der aktiven Verbraucherpolitik.

Der zweite Schritt kündigt sich in den Debatten der ersten Jahre nach der Corona-Pandemie 2020 bis 2022 an: Immer deutlicher wird, dass vor lauter Schnittstellen, einer fragmentierten Institutionenlandschaft, Mehrebenenverflechtungen, Rechtskreiseigenlogiken, kaum vernetzter Digitalisierung und häufigen gesetzgeberischen Eingriffen samt Einmallösungen und -zahlungen, fehlender übergreifender Beratung sowie der praktischen Unmöglichkeit, bestimmte Fort-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schritte in einer bürgernaheren Sozialpolitik zu erreichen (Beispiel Kindergrundsicherung), die potentiellen Empfänger*innen von sozialen Leistungen dem Sozialstaat oft hilflos gegenüberstehen und die Leistungen gar nicht erst in Anspruch nehmen. Auch wenn der Begriff Verbraucher*in seltener gebraucht wird: Das öffentliche Sozialleistungssystem hat Nutzer*innen bzw. Kund*innen, und diese sind in einer ebenso problematischen Lage wie Verbraucher*innen auf Märkten. Staatliche Sozialpolitik benötigt eine verbraucherpolitische Ausrichtung. Versicherte sind als Nutzende in keiner anderen Situation als Verbraucher*innen, wenn sie sich orientieren und zurechtfinden müssen. Entsprechend steht ein zweiter Schritt an, der die Sozialpolitik insgesamt verbraucherpolitisch neu strukturieren wird. Diese ist dann nicht mehr nur eine komplementäre Größe, sondern mit der Sozialpolitik inhärent verbunden. Die Entwicklung der ersten Phase wird hier ausführlich vorgestellt, die Übergänge zu dem zweiten Schritt werden angedeutet.

1. Aufstieg und schleichender Niedergang der Riester-Rente

Eine verbraucherpolitische Akzentuierung erfuhr die Alterssicherungspolitik erst in dem Moment, in dem eine Teil-Vermarktlichung der staatlichen Rentenversicherungspolitik eingeleitet wurde, und dies war im Jahre 2001.[1] Die Aufgabe der damals eingeführten und schnell nach dem damaligen Bundessozialminister ‚Riester-Rente' genannte Förderung privater Altersvorsorge war es, den ebenfalls in diesem Jahr beschlossenen Rückbau der gesetzlichen Rentenversicherung zu kompensieren. Solange Alterssicherung als Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung und der betrieblichen Alterssicherung verstanden wurde und allein Steuervorteile die üblichste Form der privaten Altersvorsorge, die Lebensversicherung. förderten, erschien Alterssicherung noch nicht als Thema der Verbraucherpolitik. Erst als bestimmte Produkte der als dritte Säule bezeichneten privaten Altersvorsorge eine öffentliche Zulagenförderung erhielten, begann Verbraucherpolitik in die Sozialpolitik vorzustoßen – in einer komplementären Funktion. Denn mit der Einführung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge im Altersvermögensgesetz 2001 wurde ein ‚Wohlfahrtsmarkt' geschaffen (Nullmeier 2002, 2003; Gingrich 2011; Leisering 2011; Willert 2013; Köppe 2015) und damit auch die Möglichkeit der Anwendung der Kategorien Anbieter und Verbraucher. Der Staat hatte durch sein Zulagensystem einen neuen Markt für Vorsorgeprodukte

1 Dieser Aufsatz nutzt Untersuchungen und Ausführungen aus Nullmeier (2021).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

geschaffen. Er konstituierte und regulierte diesen Markt, legte die Bedingungen für private Anbieter, Lebensversicherungen, Banken, andere Finanzdienstleister und Bausparkassen durch ein Zertifizierungssystem fest und kontrollierte damit den Marktzugang.

Jedoch hat sich dieser Wohlfahrtsmarkt in den zwei Jahrzehnten seit seiner Einführung deutlich anders entwickelt als erhofft und auch erwartet (Kleinlein 2011; Börsch-Supan et al. 2015; Geyer et al. 2021). Nach anfänglicher Expansion ist seit etlichen Jahren Wachstum nicht mehr gegeben. Aus dem immer geringeren Anstieg ist inzwischen ein kontinuierlicher langsamer Niedergang geworden. Als Indikator für diese Bewertung kann die Zahl der abgeschlossenen Verträge gelten: Die Zahl der Riester-Verträge stieg von 1,4 Mill. im Jahre 2001 recht schnell auf 12,2 Mill. im Jahre 2008. Mit der Weltfinanzkrise flachte der Anstieg ab. Seit 2012 kann nur noch von einem milden Anstieg und Stagnation gesprochen werden; der Höhepunkt des Marktvolumens lag bei 16,6 Mill. Verträgen im Jahre 2017. Seitdem sinkt die Zahl der Verträge (einschließlich ruhender Verträge) kontinuierlich auf 15,5 Mill. im Jahre 2023. Es ist zudem zu beachten, dass eine Person mehrere Riester-Verträge abschließen kann, sodass die Zahl der vertragsabschließenden Personen niedriger liegt als die Zahl der Verträge. Die Zahl der geförderten Personen bewegt sich bei 10,5 Mill. im Jahre 2020 und einem geschätzten starken Rückgang auf 9,1 Mill. im Jahre 2022 (BMAS 2023a). Inzwischen ist die erste Auszahlungsauswertung veröffentlicht worden, also die Statistik der Riester-Verträge, die von der Anspar- in die Auszahlungsphase übergegangen sind. Im Jahr 2022 erhielten 1,015 Mill. Personen Mittel aus Riester-Verträgen in einem Volumen von 1,605 Mrd. Euro (BMAS 2024). Nur zum Vergleich: Das Auszahlungsvolumen der GRV betrug im gleichen Jahr 322,7 Mrd. Euro allein an Rentenausgaben (DRV Bund 2024) für 21,3 Mill. Rentner*innen (BMAS 2023b). Die Riester-Rente ist, obwohl sie als Kompensation für deutliche Einschnitte bei der gesetzlichen Rentenversicherung fungieren sollte, in Ausbaugrad und Umfang eine recht kleine Größe im Gesamtsystem der Alterssicherung geblieben.

2. Verbraucherpolitisch motivierte Modifikationen der Riester-Rente

Um den Wohlfahrtsmarkt für private Altersvorsorge zu stützen, erfolgte seit 2001 eine Fülle von kleineren Reformen, die oftmals eine vorrangig verbraucherpolitische Ausrichtung besassen (Tab. 1). Während die gesetzgeberischen Änderungen 2004 und 2007 (Unisextarife und Leistungsbezug erst ab 62) noch als Verschlechterungen oder Einschränkungen gewertet werden können, sind die bis 2009 wei-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ter erfolgenden Veränderungen deutlich expansiv. Es wird mit dem Wohn-Riester eine weitere Produktvariante eingeführt und die finanzielle Förderung ausgeweitet. Das Abflachen des Wachstumskurses resultiert nicht aus veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen. Das Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz aus dem Jahre 2013 hat die Kundenfreundlichkeit der Riester-Produkte durch die Einführung eines Produktinformationsblattes, die Informationspflichten der Finanzdienstleister vor Beginn der Auszahlungsphase, die Begrenzung der Wechselkosten und die flexiblere Nutzung der Eigenheimrente (Wohn-Riester) deutlich erhöht. Aber das hat nicht zu einem signifikanten Anstieg der Neuverträge oder einem politischen Druck in Richtung eines weiteren Ausbaus der Riester-Förderung geführt.

Die Debatte verbleibt seitdem weitgehend auf verbraucherpolitischem Felde und beschäftigt sich mit den Defiziten, die in der Transparenz und Qualität der Riester-Produkte weiterbestehen, oder mit den Praktiken, mit denen Versicherungsunternehmen auf die erhöhten Anforderungen reagiert haben. So ist die Pflicht der Anbieter zur Vorlage eines Informationsblattes sehr unterschiedlich umgesetzt worden. Entsprechend wird über die Gestaltung des Produktinformationsblattes (Länge, Verständlichkeit) und die Art der Kosten- und Renditeindikatoren, die darin genannt werden sollen, gestritten. Die Begrenzung der Abschluss- und Wechselkosten ist weiterhin ein Thema, zumal bisher Verstöße gegen verbraucherpolitische Bestimmungen nicht mit einem hinreichenden Sanktionsinstrumentarium verbunden sind. Dies kann als Trend zu einer immer differenzierteren verbraucherpolitischen Regulation der Riester-Produkte gewertet werden. Die verbraucherpolitischen Reformen der Jahre 2013 und 2016, die aus Sicht der Versicherungswirtschaft als Beeinträchtigung gesehen wurden, haben keine neuen Kaufanreize gesetzt. Der Niedergang des Wohlfahrtsmarktes erfolgte mithin trotz fortdauernder politischer Unterstützung, aber sinkendem Interesse der Finanzdienstleister an diesem Produkt.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 1: Änderungen in der öffentlichen Förderung privater Altersvorsorge

Jahr	Gesetz	Regulative Politik	Leistungen	Produkte
2004	Alterseinkünftegesetz	Vereinfachung/Veränderung der Zertifizierungskriterien (u.a. Verteilung der Abschluss- und Vertriebskosten auf 5 statt bisher 10 Jahre) Unisextarife		
2007	Rentenversicherungs-Altersgrenzenanpassungsgesetz		Leistungen erst ab 62 (statt 60)	
2007	Gesetz zur Förderung der zusätzlichen Altersvorsorge		Erhöhung der Kinderzulage für ab 2008 geborene Kinder auf 300 Euro	
2008	Eigenheimrentengesetz			Einführung des Wohn-Riesters (Wohnungsbau-Darlehen)

https://doi.org/10.5771/9783748925751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jahr	Gesetz	Regulative Politik	Leistungen	Produkte
2009	Bürgerentlastungsgesetz – Gesetz zur verbesserten steuerlichen Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen		Einmaliger Berufseinsteiger-Bonus 200 €	
2013	Altersvorsorge-Verbesserungsgesetz	Erhöhte Informationspflichten und Flexibilisierungen: Produktinformationsblatt Informationspflicht vor Beginn der Auszahlungsphase Begrenzung der Wechselkosten auf beiden Seiten Verbesserungen für die private Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos		Flexiblere Nutzung der Eigenheimrente /Wohn-Riester (Entnahmemöglichkeiten und Besteuerung verbessert)
2016	Änderung der Altersvorsorge-Produktinformationsblattverordnung – AltvPIBV	Verpflichtung auf ein neu gestaltetes Produktinformationsblatt für Neuverträge mit Daten zur Kosteneffizienz des Produkts (‚Effektivkosten') und zur ‚Chancen-Risiko-Klasse'		

https://doi.org/10.5771/9783748915253 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Jahr	Gesetz	Regulative Politik	Leistungen	Produkte
2017	Betriebsrentenstärkungs-gesetz		Grundzulage ab 1.1.2018 von 154 auf 175 € erhöht	
2021	Änderung des Altersvorsor-geverträge-Zertifizierungsge-setzes	Wertpapierinstitute werden zusätzlich zu Finanzdienst-leistungsinstituten aufgeführt als Folge der Umsetzung einer EU-Verordnung		
2021	Gesetz zur Verbesserung der Transparenz in der Alters-sicherung und der Rehabi-litation sowie zur Moder-nisierung der Selbstverwal-tung (Gesetz Digitale Ren-tenübersicht)	Entwicklung eines digitalen Por-tals bei der Deutschen Renten-versicherung Bund, das den Ge-samtüberblick über die Alterssi-cherungsansprüche aus gesetzli-cher, privater und betrieblicher Vorsorge bietet Ab Okt. 2022: Alle Anbieter müs-sen ihre Informationen zur Verfü-gung stellen Start des Online-Portal ab Herbst 2023		

Quelle: Kleinlein 2011 und eigene Zusammenstellung auf der Basis von IAQ 2022.

https://doi.org/10.5771/9783748915753 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im Jahre 17 wurde aufgrund des Altersvorsorgezertifizierungsgesetzes die ‚Produktinformationsstelle Altersvorsorge' als gGmbH vom BMF eingerichtet. Sie ist die Zertifizierungsstelle für Angebote privater Altersvorsorge. Diese Institution wird jedoch verbraucherpolitisch nicht genutzt: Auch die begrenzten Aufgaben einer Zertifizierungsstelle können die Grundlage für ein Portal zur Erhöhung der Transparenz in diesem Feld sein. Die Internetpräsenz ist aber ganz auf die Firmen ausgerichtet, die eine Einordnung ihrer Produkte in die Chancen-Risiken-Klassifikation (CRK) beantragen, nicht auf Verbraucher*innen, die anhand der CRK-Einordnung ihre Wahlentscheidungen besser treffen könnten. Die eigentlichen Einordnungen der Produkte finden sich nicht leicht zugänglich auf einer Unterseite der Produktinformationsstelle Altersvorsorge. Eine solch grundlegende Information wie die, was eine Beitragserhaltungszusage ist, findet sich unter der Überschrift ‚Zusätzlicher Hinweis für Verbraucher' (PIA 2024). Von einer Anleitung zum Erwerb von Finanzwissen sind diese Seiten denkbar weit entfernt; auch als öffentliches Portal zur Bewerbung und Bekanntmachung von Rürup- und Riester-Lösungen fungieren diese Seiten nicht.

Der verbraucherpolitische Druck auf die Riester-Renten ist inzwischen aufgrund des 2022 eingeführten Portals der DRV Bund durchaus bemerkenswert. Mit der digitalen Rentenübersicht ist ein wesentliches Instrument zur Schaffung von Transparenz und damit zur Fähigkeit, seine Rentenansprüche selbst überprüfen und im Gesamtzusammenhang aller drei Säulen kalkulieren zu können, geschaffen worden. Jedoch haben sämtliche Maßnahmen zu keiner Ausrichtung auf die Interessen der Verbraucher*innen geführt. Die Unternehmen öffnen sich den Anforderungen nur sehr widerstrebend. Und bei mangelndem verbraucherpolitischem Erfolg und sinkenden Interessen der Finanzdienstleister ist das Schrumpfen des Riester-Marktes nicht aufzuhalten.

3. Neustart?

Zugleich sind die Optionen für eine Fortführung der Riester-Rente recht begrenzt (Nullmeier 2015). Der Gesetzgeber kann entweder die monetären Anreize zum Abschluss von entsprechenden Verträgen, mithin *Zulagen bzw. Steuerförderung* erhöhen (1), er kann die regulatorischen Bedingungen für die Verbraucher verbessern, also eine *verbraucherschutzorientierte Reregulierung* vornehmen (2) oder die regulatorischen Rahmenbedingungen für die Anbieter der Riester-Produkte günstiger gestalten, also eine *verbraucherpolitische Deregulierung* vornehmen mit der Aussicht, dass die Anbieter dadurch neue Anreize erhalten, wieder

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

mehr für diese Vertragsform zu werben oder neue Produktvarianten anzubieten (3). Grundlegender sind dagegen die Forderungen nach Einführung einer Pflicht (*Obligatorium*) zum Abschluss einer privaten Altersvorsorge (4) und nach Schaffung eines öffentlich-rechtlich verfassten Trägers mit einem transparent gestalteten Riester-Produkt, oft auch ‚Basisprodukt' genannt (5).

Die ersten drei Optionen weichen nicht allzu stark von den bereits beschrittenen Wegen ab. Die zweite Option ist bereits mehrfach gewählt worden. Auf erhöhte verbraucherpolitische Anforderungen reagieren die Anbieter mit Ausweichstrategien oder überwälzen weitere Lasten auf die Kunden oder ziehen sich weiter aus dem Riester-Geschäft zurück, da diese Option in unmittelbarem Gegensatz zur dritten Option steht.

Die vierte Lösung, eine obligatorische private Altersvorsorge, ist wegen der Kompensationsfunktion für Einschnitte bei der GRV eine konsequente Lösung, um sich dem alten Versorgungsniveau der Lebensstandardsicherung wenigstens annähern zu können. Diese Idee ist jedoch bereits während des Gesetzgebungsprozesses zur Riester-Rente gescheitert und ist angesichts der Einkommenssituation und Sparfähigkeit breiterer Teile der Bevölkerung schwer zu begründen – und ginge zudem mit einem Kontrahierungszwang bei den privaten Unternehmen einher. Insbesondere in Zeiten niedriger Zinsen ist eine Verbesserung des GRV-Pflichtsystems der ertragreichere Weg für die meisten Bürger*innen. Eine Vorsorgepflicht würde sich auch auf bereits verschuldete Personen oder wegen niedriger Einkommen oder hoher Gegenwartsbedarfe nicht vorsorgefähige Haushalte beziehen, die weder aus der GRV noch aus der dritten Säule noch aus beiden zusammen eine Rentenleistung generieren werden, die höher als die Grundsicherungsleistung ausfällt. Die Verdopplung des Zwangs ist mithin für viele Personen nicht mit einer Verbesserung ihrer Lage verbunden.

Radikaler verbraucherpolitisch ausgerichtet ist die fünfte Option, die unterstellt, dass private Anbieter politisch nicht dazu gebracht werden können, vorteilhafte und transparente Strukturen für Verbraucher zu schaffen und die daher auf eine öffentlich-rechtliche Lösung setzen. Es soll ein neutraler, öffentlich-rechtlich-verfasster oder ein privatrechtlich-verfasster Träger, der aber öffentlich-rechtlich gesteuert wird, neu geschaffen werden, der ein verbraucherpolitisch vorbildlich gestaltetes Angebot vorlegt und verwaltet. Forderungen nach einem öffentlichen Vorsorgefonds gehen seit Jahren in diese Richtung. Statt detaillierter Regulation des privaten Vorsorgesektors könnte ein öffentlich verantwortetes Produkt, das in Kostenaufstellung, Anlagestrategien und Kalkulationsgrundlagen von Sterbetafeln, Sicherheitsmargen und Zinserwartungen transparent und qualitativ den Forderungen der Verbraucherschützer entsprechend gestaltet ist, als Maßstab

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fungieren. Wie dieser öffentlich-rechtliche Träger aussehen könnte, ist aber weithin ungeklärt.

4. Öffentlicher Vorsorgefonds

Zur Prüfung der Möglichkeiten eines Neustarts der Riester-Förderung ist im Bundesfinanzministerium im November 2022 eine Expertengruppe zusammengestellt worden, die ihre Überlegungen (Empfehlungen auf der Basis von Mehrheitsentscheiden incl. Minderheitsvoten) in einem Abschlussbericht im Juli 2023 vorstellen konnte. Eine wesentliche Aufgabe dieser Expertengruppe unter Einbeziehung von Bundesministerien, Anbieterverbänden, Verbraucherschutzverbänden, Sozialpartnern, einer Vertretung der betrieblichen Alterssicherung und sechs Wissenschaftler*innen war die Klärung der Vor- und Nachteile der fünften Option. Die Bildung eines öffentlichen Vorsorgefonds wurde im Ergebnis in der Fokusgruppe Private Altersvorsorge des BMF mehrheitlich abgelehnt (12:5:2, Fokusgruppe 2023, Zi. 11). Das schwedische Modell, das bei allen Überlegungen zu öffentlichen Vorsorgefonds immer im Hintergrund stand (u.a. Börsch-Supan et al. 2017; Bucher-Koenen et al. 2019), wird detailliert erörtert, aber als nicht vorbildhaft oder nachahmbar für Deutschland angesehen. Es sind insbesondere vier Argumente, die die Ablehnung eines öffentlichen Fonds tragen:

1. Das Auftreten eines öffentlichen Vorsorgefonds wird als Wettbewerbsverzerrung in der dritten Säule verstanden. Der staatliche Einsatz solle sich auf die erste Säule konzentrieren und die Rahmenbedingungen in den beiden anderen Säulen verbessern, aber der Staat sollte nicht selbst als Anbieter auftreten.
2. Wenn ein öffentlicher Vorsorgefonds als Wettbewerbsverzerrung interpretiert werden muss, stellt sich sofort die Frage, ob nicht europäisches Wettbewerbsrecht verletzt wird. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hatte dazu ein Gutachten in Auftrag gegeben, das die rechtlichen Bedenken jedoch nicht allgemein ausräumen konnte (Kühling 2018).
3. Insbesondere seitens der Arbeitgeber wurde das Argument eingebracht, dass sie es ja seien, die sowohl die automatische Einschreibung als auch die Abwahlmöglichkeit organisieren müssten. In der Sprache des Nationalen Normenkontrollrates gefasst, ist dies ein erheblicher ‚Erfüllungsaufwand' bei den Unternehmen. Da die Abwahlmöglichkeit so gestaltet werden soll, dass hier Entscheidungen jederzeit auch wieder rückgängig gemacht werden können,

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

verlangt diese Konstruktion hohen administrativen Einsatz insbesondere bei kleinen und mittleren Firmen.

4. Ebenfalls von Seiten der Arbeitgeber wurde das Argument vorgebracht, dass ein automatisches Enrollment nur bei sozialversicherungspflichtig Beschäftigten möglich sei. Hierin kann beinahe so etwas wie ein endgültiges Gegen-Argument gesehen werden. Denn die Absicht des öffentlichen Vorsorgefonds, der ja bürgerzentriert und tendenziell universalistisch ausgerichtet sein sollte, wird durch die Beschränkung auf die abhängig Beschäftigten grundlegend verfehlt. Der öffentliche Vorsorgefonds wäre nur einer für eine Teilgruppe der Bevölkerung, und angesichts dieser Beschränkung wäre sein öffentlich-staatlicher Charakter kaum mehr begründbar.

Die Pro-Argumente lagen demgegenüber auf einer anderen, man muss bewertend wohl hinzufügen, niedrigeren Ebene. Als zentrales Argument für einen öffentlichen Vorsorgefonds gilt die erhebliche Kostenbegrenzung bei öffentlich gemanagten Fonds, wie sie am schwedischen Fall abgelesen werden kann. Doch an dieser Argumentation sind drei Schwächen zu beachten:

Erstens: Im schwedischen Fall gibt es keine Abwahloption, es besteht ein Obligatorium ohne Ausstiegsmöglichkeit, nur mit Wahlmöglichkeiten. Die Bürger*innen haben die Möglichkeit, sich zwischen aktuell bis zu 450 Angeboten zu entscheiden (Fokusgruppe 2023, Zi. 115). Nur dann, wenn sie dies nicht tun oder keines der privaten Angebote nutzen wollen, fallen Sie automatisch auf den staatlichen Fonds zurück. Der Fonds ist die Basisversorgung für die 2,5 Beitragssatzpunkte, die alle Versicherten auf alle Fälle zahlen müssen.

Zweitens: Die Kostenreduktion als Hauptargument anzusehen, ist eine engere verbraucherpolitische Perspektive auf die Weiterentwicklung der Riester-Rente. Verbraucherpolitisch ist die Kostenreduktionsargumentation nur das Gegenstück zur Argumentation der Finanzdienstleistungsfirmen, Produkte mit höheren Renditen anbieten zu wollen. Die verbraucherpolitische Thematik wird auf die Frage des Aufwand-Ertrags-Verhältnisses verengt, wobei die Firmen die Hindernisse in der staatlichen Regulierung und die Verbrauchervertretungen in der Vertriebsstruktur der Finanzdienstleister sehen. Immer bleibt es dabei, dass die Produkte ‚günstiger' werden sollen.

Drittens: Auch sozialpolitisch erweist sich diese Position als eher begrenzt. Das eigentliche soziale Problem, die mangelnde Vorsorgefähigkeit vieler einkommensschwächerer Haushalte, wird aus der Reform der Riester-Rente ausgeklammert und an die GRV verwiesen. In der Vorab-Stellungnahme ‚Koalitionsvertrag nutzen – Vorsorgefonds einführen' des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) (Fokusgruppe 2023, 109ff.) wird diese Thematik aus dem Bereich der

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dritten Säule und damit aus dem Feld der Verbraucherpolitik ausgeschlossen: „Aus Sicht des vzbv stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine Förderung der privaten Zusatzvorsorge von Geringverdienern sozialpolitisch das richtige Mittel ist. Vielmehr würde diese Gruppe am stärksten von einer armutsfesten GRV und einer starken Absicherung gegen Erwerbminderung profitieren, so dass einer Verbesserung der GRV Vorrang vor der Förderung privater Zusatzvorsorge eingeräumt werden sollte." (ebd., 118) Die Rentenleistungen bei Erwerbsminderung sind in den letzten Jahren verbessert worden, aber die Einführung der Grundrente ab 2021 und die langjährige Diskussion vorab hatte deutlich gezeigt, dass einer armutsfesten GRV entscheidende Hindernisse entgegenstanden und nur eine bedürftigkeitsgeprüfte Zusatzleistung für eine kleine Gruppe von Versicherten mit besonderen langer Zugehörigkeit zur Rentenversicherung politisch durchsetzbar war. Der Verweis des vzbv auf die GRV erfolgte nach Verabschiedung der Grundrentenreform und ist daher problematisch: Eine armutsfeste GRV ist auf weithin absehbare Zeit nicht zu erwarten. Das heißt dann aber implizit, einkommensschwächere Haushalte bei der privaten Vorsorge nicht besonders zu berücksichtigen.

Das ist auch die Grundposition der Fokusgruppe Private Altersvorsorge: Sie sieht sich durch die Anstrengungen im Rahmen der GRV, die Niedrigeinkommensbezieher durch die Grundrente (was allerdings sehr lange Versicherungszeiten voraussetzt) günstiger zu stellen, dazu berechtigt, die Riester-Förderung von sozialer Orientierung zu befreien: „Ziel einer Reform der steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge sollte aus Sicht der Mehrheit der Fokusgruppe sein, ein effizientes Angebot zur Lebensstandardsicherung nach Renteneintritt für breite Bevölkerungsgruppen zu schaffen, sofern sie über eine hinreichende Sparfähigkeit verfügen. Für Personen, denen der finanzielle Spielraum für eine eigene Sparleistung fehlt, ist nach wie vor die Absicherung über die gesetzliche Rentenversicherung entscheidend; auch die Grundrente für langjährig Versicherte mit geringen Rentenansprüchen leistet hier einen Beitrag. Eine Förderung der privaten Altersvorsorge über ergänzende Zulagen sollte untere Einkommensgruppen, junge Menschen und Personen mit Kindern gezielt adressieren." (Fokusgruppe 2023, 5) Für diese zielgruppenorientierte Förderung werden aber nur leichte Modifikationen der derzeitigen Regelungen vorgeschlagen.

4.1 Sparfähigkeit und Sparteilhabe

Ein umfassendes Verständnis von sozialer Teilhabe, nicht nur der Teilhabe auf dem Niveau des Existenzminimums, setzt voraus, dass alle Tätigkeiten, die die

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Lebensweisen in dieser Gesellschaft ausmachen, auch von allen ausgeübt werden können müssen. Sparen und Geld anlegen gehören zu den Tätigkeiten, die in dieser Gesellschaft von allgemeiner Bedeutung und für viele von großer Relevanz sind. Wird also die Formel der ‚Sparfähigkeit' verwendet, bedeutet dies, dass man angesichts des Status Quo fragt, ob diese Tätigkeit von allen ausgeübt werden kann. Die Antwort ist negativ. Es gibt große Gruppen der Gesellschaft, die es aufgrund niedriger Einkommen, aber hoher Bedarfe nicht schaffen, Geld zurückzulegen. Das ist in der Sprache der Teilhabe eine Exklusion, der Ausschluss an der Teilhabe an einer üblichen Tätigkeit. Um nicht mißverstanden zu werden: Es geht nur um das Sparen an sich, nicht um die Höhe. Nur wer gar nicht sparen kann oder nur in einem Umfang, der keinerlei ökonomische Signifikanz für das eigene Leben erreicht, ist von diesem Bereich gesellschaftlichen Lebens ausgeschlossen, wie immer man ihn bewerten mag. Aus sozialpolitischen Gesichtspunkten, die sich an einem Begriff der sozialen Teilhabe orientieren, ist eine derartige Exklusion nicht hinnehmbar. Ein Verweis dieser Gruppen auf ein Sozialversicherungssystem, das keine Sparfähigkeit voraussetzt, befestigt nur den Ausschluss aus allen Aktivitäten des Sparens, hier speziell der Möglichkeit des Sparens im Rahmen der dritten Säule.

Sozialpolitisch ist dagegen eine Förderung der Sparfähigkeit gefordert, um Sparteilhabe zu gewährleisten. Das kann durch Arbeitsmarktpolitik geschehen, durch die Anhebung des Mindestlohns und durch verbesserte Bedingungen der Arbeitsaufnahme durch eine entsprechende Versorgung mit Kitaplätzen und Ganztagsschulen. Es kann aber auch durch anspruchsvollere und politisch daher noch nicht akute Maßnahmen angestrebt werden wie ein in einem bestimmten Lebensalter staatlich bereitgestelltes Mindestvermögen mit Auflagen zu dessen Verwendung. So könnte die Altersvorsorge eine der zulässigen Nutzungsmöglichkeiten sein, im Zweifel sogar die Rückfalloption, wenn keine andere Verwendung gewünscht wird.

Aber auch die Zulagenförderung ist natürlich eine Form der Herstellung von Sparfähigkeit, wenn auch sicherlich nicht in großem Umfang. Die Tendenz in der Fokusgruppe ‚Private Altersvorsorge' einschließlich der Verbrauchervertretung scheint aber eher eine Abwendung von einer solchen Sozialausrichtung der privaten Altersvorsorge zu sein, mithin eine größere Trennung von Sozialpolitik als Förderung sozialer Teilhabe in allen gesellschaftlichen Tätigkeitsfeldern und Verbraucherpolitik als Politik der Produktverbesserung und insbesondere -vergünstigung für alle diejenigen, die der eigenständigen Sparteilhabe fähig sind.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4.2 Statusübergreifende Politik

Das ist aber eine sozialpolitische Kritik an der nicht hinreichenden sozialen Ausrichtung von Verbraucherpolitik. Als schlagendes Argument gegen den öffentlichen Vorsorgefonds erwies sich die fehlende administrative Lösung: Während bei den Arbeitnehmer*innen alle Verwaltungslast bei den Unternehmen lag, was eine ähnliche Belastung bei den öffentlichen Personalverwaltungen für Beamte bedingt hätte, fehlte für Selbstständige jede Vorstellung eines automatischen Enrollment. Im Unterschied zu anderen Ländern, in denen Selbstständige in die Sozialversicherungen einbezogen sind, fehlt für diese Erwerbstätigen in Deutschland jede administrative Infrastruktur (Nullmeier 2022).

Generelles Problem einer allgemeinen Sozial- oder Verbraucherpolitik ist das Fehlen statusübergreifender Regelungen. Selbstständige und etliche andere Gruppen bleiben unberührt, wenn es keine Möglichkeit eines automatischen Enrollments gibt, da es an Datengrundlagen und ökonomischen Zugriffskategorien bzw. administrativen Erfassungen grundlegend fehlt (Nationaler Normenkontrollrat 2024). Die deutsche Politik leidet nicht nur in der Sozial- bzw. Verbraucherpolitik an diesem Fehlen eines statusübergreifenden administrativen Bezugs auf die gesamte Wohnbevölkerung. Bei den Corona-Hilfen war es nicht möglich, ein verwaltungstechnisches Instrument zu finden, das geeignet gewesen wäre, über einen einzigen Weg die verschiedenen Statusgruppen – durchaus in unterschiedlicher Weise differenziert nach den jeweiligen Betroffenheiten – zu kompensieren. So musste für jede Gruppe eine eigene Lösung gefunden werden, mit eigenen auch IT-mäßigen Zugangs- und Lösungsformen. Das erwies sich z.B. bei den Studierenden als besonders schwierig. Ähnlich in der Klimapolitik: Die sozialpolitische Grundkonzeption hinter der Einführung der CO2-Zertifizierung/-besteuerung in Deutschland bestand in der Kompensation potentiell regressiver Wirkungen der Besteuerung durch eine für alle Bürger*innen gleiche und jährlich erfolgende Pro-Kopf-Rückzahlung, die Klimadividende oder gebräuchlicher: das Klimageld. Ein zentrales Argument, warum in Deutschland entgegen der Praxis in anderen Ländern (Österreich) eine derartige Zahlung für die zusätzliche Belastungen durch höhere Energiepreise bisher nicht eingerichtet wurde, liegt in dem Fehlen eines Auszahlungsmechanismus. Erst mit dem Jahressteuergesetz 2023 war das BMF beauftragt worden, jenseits der statusdifferenzierenden Zugriffsmöglichkeiten einen die gesamte Wohnbevölkerung erreichenden Mechanismus der Auszahlung einzurichten – und zwar durch die bis dato noch nicht existierende Verbindung zwischen Steuer-ID und Kontonummer. Erst wenn diese Verknüpfung technisch gesichert eingerichtet ist und eine Behörde gefunden wird, die diesen Auszahlungsmechanismus administriert, ist eine (an-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nähernd) universelle ökonomische Verbindung zwischen Staat und Gesamtheit der Bürger*innen hergestellt.

5. Negative Interferenzen von Sozial- und Verbraucherpolitik: das Langlebigkeitsrisiko

In der Fokusgruppe ‚Private Altersvorsorge' wurde auch die Frage erörtert, ob in der Auszahlungsphase zwingend eine Verrentung erfolgen müsse. Die Alternative zu einer Verrentung bis zum Lebensende sei ein Auszahlungsplan bis zu einem definierten Lebensalter. Nach diesem Zeitpunkt entfallen die Auszahlungen komplett – unabhängig davon, ob die Person weiterlebt oder nicht. Der Vorteil liege in höheren Renditen und einer flexiblen Gestaltung seitens der Vorsorgenden. Die Konsequenzen eines zwar selbst festgelegten, dann aber doch abrupten Endes einer vielleicht wichtigen Einkommensquelle seien durch den Einzelnen zu tragen: „Das Risiko der Langlebigkeit würde im Falle eines Kapitalauszahlplans oder einer Zeitrente nicht mehr wie bisher von der Versicherungsgemeinschaft […] getragen werden, sondern individuell von den Altersvorsorgenden. Ein Kapitalauszahlungsplan oder eine Zeitrente könnten auch über die durchschnittliche Lebenserwartung hinaus bis zu einem höheren Alter gestreckt werden. Dabei sollte die Länge der Auszahlungsphase so bemessen sein, dass sie in der Regel einen hohen Anteil der erwarteten Rentenzeit abdeckt." (Fokusgruppe 2023, Zi. 73)

Was in der Fokusgruppe nicht erörtert wurde, sind die sozialpolitischen Folgen einer solchen Regelung. Falls nämlich andere Einkommensquellen nicht zur Verfügung stehen, fungiert die staatliche Grundsicherung als Ausfallbürge. Das Langlebigkeitsrisiko wird damit zunächst individualisiert. Im Bedarfsfalle ist aber das System der Grundsicherung als ‚lender of last resort' gefordert und das Risiko verstaatlicht. Aus ökonomischer Sicht kann es sich sogar anbieten, einen günstigen, eher kürzeren Auszahlungsplan zu wählen und darauf zu spekulieren, dass nach Ende der Auszahlungsphase ein Einkommen auf Grundsicherungsniveau ausreichend ist, weil man sich selbst dann als deutlich weniger aktiv ansieht oder sich gar als pflegebedürftig vermutet und keinen Sinn darin sieht, seine Rente in ‚guten Zeiten' zu reduzieren, um dann hinterher den Eigenanteil an der Pflege noch zahlen zu können, was auf Hilfe zur Pflege als Teil des Grundsicherungssystems hinausläuft. Es bietet sich geradezu an, eine Wette auf ein bestimmtes eigenes Alter als Ende des Auszahlungszeitraums einzugehen, ein Alter, das die Wegscheide zwischen aktivem Alter mit hohem Lebensstandard

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

samt Eigenfinanzierung und der Zeit danach als wenig aktivem, gesundheitlich defizitärem Lebensabschnitt mit deutlich niedrigerem Lebensstandard und Rückgriff auf den Staat und dessen Grundsicherungsleistungen markiert. Da eine Wahlmöglichkeit geschaffen werden soll, ob eine vollständige Verrentung oder ein Auszahlungsplan mit Enddatum gewählt werden, ist derartigen ökonomisch rationalen Kalkulationen das Feld eröffnet. Bei kleinen GRV-Renten und fehlenden sonstigen Einkommen ist die Wahl eines Auszahlungsplans zur Steigerung des finanziellen Wohlbefindens in den frühen Rentenjahren vorzuziehen, womit man in der Folgephase eine *neue Form der Altersarmut* schafft: die *Armut der besonders alten Alten*.

Sozialpolitisch ist ein solcher Verzicht auf die Absicherung des Langlebigkeitsrisikos und damit eine Letztüberweisung an die öffentlichen Auffangsysteme nicht zu vertreten. Risiken sind durch Versicherungssysteme, private wie soziale, abzusichern und im Risikofall zu kompensieren. Hier wird aber eine private Versicherungsleistung konzipiert, die es ablehnt, ein Risiko generell abzusichern. Und es steht in der GRV keine Lösung zur Verfügung, die einen starken Einkommensabfall ab einem bestimmten Stichtag auffangen könnte. Statt einer Versicherungslösung wird aus dem Langlebigkeitsrisiko bei vielen Menschen, die die Auszahlungsplanlösung gewählt haben, eine Bedarfslösung auf Existenzminimumsniveau. Und das allein aus dem Grund, die Anreize zu renditestarken Altersvorsorgeformen zu stärken, den Finanzdienstleistern neue Marktfelder zu bieten, die Aktienmärkte stärker ins Spiel zu bringen und Belastungen von besserverdienenden Verbrauchern wie Unternehmen fernzuhalten – allerdings auf Kosten der Grundsicherung, die ja auch finanziert werden muss: aus Steuermitteln.

6. Wirtschafts-, Kapitalmarkt- und Innovationspolitik

In die komplizierten Beziehungen zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik intervenieren zudem auch noch wirtschaftspolitische Interessen und Zielsetzungen. Das galt für die Einführung der Riester-Rente und wiederholt sich Mitte der 2020er Jahre im Vorfeld einer beabsichtigten grundlegenderen Reform der Riester-Rente. Die Argumente Anfang der 2000er Jahre lauteten, dass die Renditefähigkeit der Kapitalmärkte viel größer sei als die interne Rendite eines umlagefinanzierten und beitragsgestützten Rentenversicherungssystems und daher auch genutzt werden müsste für höhere Rentenzahlungen und geringere Beitragslasten. Dieses Ziel schien erreichbar durch eine Eingrenzung der ersten Säule und Schaffung von finanziellem Spielraum für mehr private Altersvorsorge in der drit-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ten Säule oder auch der (Teil-)Umstellung der ersten Säule auf Kapitaldeckung. Ein im Wesentlichen wirtschaftspolitisches Argument verband die Einsicht in die kapitalmarktgetriebene Entwicklung des weltweiten Kapitalismus (Finanzialisierung) mit der auf Deutschland bezogenen Diagnose eines entscheidenden Defizits: Der Kapitalmarkt in Deutschland sei unterentwickelt und müsse stärker ausgebaut werden, auch um wenigstens ein Unternehmen als nationalen Champion in der europäischen und globalen Spitzengruppe platzieren zu können. Um dafür Finanzressourcen zu mobilisieren, sei das Rentensystem auf stärkere Kapitalmarktorientierung umzustellen und die Kapitalmarktskepsis in der deutschen Bevölkerung zu vermindern. Sozialpolitik sollte hier in den Dienst einer Wettbewerbsstrategie auf Finanzmärkten treten.

Die Anlaufphase der Riester-Rente schien diese politische Strategie zu befördern. Doch spätestens mit der Finanzmarktkrise 2008/09 und der nachfolgenden langen Niedrigzinsphase entfielen die Argumente des Renditevorteils an Kapitalmärkten weitgehend und die Krisen im Finanzsektor überlagerten die Effekte einer sozialpolitischen Flankierung dieser Strategie. Erst nach dem Ende der Niedrigzinsphase wird trotz des immer noch eher niedrigen Zinsniveaus wieder auf Kapitalmärkte verwiesen, aber nun fast ausschließlich auf Aktienmärkte. Die Versicherungen und Banken sollen sich von den bisher präferierten Anlagestrategien lossagen und auf die dynamischen Aktienmärkte setzen (Fokusgruppe 2023, Zi. 5, 44, 64). Das setzt voraus, dass bei öffentlicher Förderung wie in der Riester-Rente die Garantien und Anlagevorschriften gelockert werden müssen und in der Bevölkerung eine höhere Akzeptanz des Aktienmarktes als Anlagefeld auch bei Altersvorsorgeentscheidungen entstehen soll, mit der Hinnahme des Risikos geringerer Auszahlungen bei einem ungünstigen Moment am Markt zu Beginn der Auszahlungsphase. Das Lebenszyklusmodell, die Verlagerung der Anlagen von Aktien auf sicherere Papiere in höherem Lebensalter, findet auch bei Verbraucherverbänden Zustimmung.

Doch anders als in den frühen 2000er Jahren ist die Kapitalmarktorientierung nicht mehr Stütze eines starken deutschen Unternehmens in der internationalen Finanzindustrie, sondern Moment der Wagnis- und Aktienkapitalförderung zur Finanzierung von Start Ups und anderen aufstrebenden Unternehmen in neuen Branchen wie insbesondere IT, Medizin und Biotechnologie (Malmendier 2024; SVR 2024). Wieder ist es die Unterlegenheit Deutschlands (oder auch Europas) insbesondere gegenüber dem amerikanischen Kapitalmarkt, die Konsequenzen für die Altersvorsorge haben soll. Die Rentensysteme nicht für Kapitalmarktstrategien zu nutzen, erscheint als wesentlicher Standortnachteil und Hindernis für eine stärker strategisch ausgerichtete Wirtschaftspolitik.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

7. Schlussfolgerungen

Die Relationen zwischen Verbraucher- und Sozialpolitik, aber auch die zwischen Wirtschaftspolitik und diesen beiden anderen Politikfeldern sind noch nicht austariert und stehen ständig zur Diskussion. Aus sozialstaatlicher Perspektive ließe sich jedoch die Rolle der Verbraucherpolitik erweitern. Was Verbraucherpolitik auf Märkten leistet, ist nämlich auch bei öffentlichen Leistungen vonnöten. In beiden Fällen geht es darum, dass Güter, Dienstleistungen oder Infrastrukturen genutzt werden sollen und dazu zunächst zur Verfügung gestellt, erworben oder beantragt werden müssen. Ob im Marktfall die Leistungen käuflich erworben werden, Infrastrukturen gegen Nutzungsentgelte bereitstehen, Pflichtmitgliedschaften den Zugang zu Leistungen regulieren oder staatliche Leistungen bei Erfüllung von Anspruchsvoraussetzungen zu erhalten sind: Immer ist ein Nutzer*inneninteresse gegeben, das mehr oder weniger durch Staat, Unternehmen, öffentliche Einrichtungen und auch sonstige, z.B. zivilgesellschaftliche Träger berücksichtigt werden kann. Daher sollte man von einer *Nutzerpolitik* (oder Nutzer*innenpolitik) als dem gemeinsamen Ansatzpunkt sprechen, mit den beiden Hauptbereichen der *Verbraucher-* und der *Bürgerpolitik*.

Die sozialpolitischen Leistungen von Sozialversicherungen, Jobcentern, ja allen öffentlichen Ämtern auf allen föderalen Ebenen, die Leistungen aller Träger sozialer Dienstleistungen, soweit es sich nicht um For-profit-Unternehmen handelt, sind unter *bürgerpolitischen* Gesichtspunkten zu betrachten und auf Bürgernähe, Zugang, Qualität, Transparenz etc. hin zu verbessern. Die sozialpolitischen Leistungen von Sozialunternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht sind auf genau dieselben Gesichtspunkte hin als *Verbraucherpolitik* zu betrachten.

Bürger- und verbraucherpolitische Perspektive stimmen darin überein, dass ein Kriterium – bei sozialpolitischen Leistungen wie bei allen anderen Produkten, Dienstleistungen und Infrastrukturen auch – die sozialen Verteilungswirkungen von Produktgestaltung und Produktzugänglichkeit sind. Alles kann Ungleichheitseffekte haben bzw. bestehende Ungleichsstrukturen verstärken – oder auch mildern. Erst wenn dieses Kriterium berücksichtigt wird, kann man von *sozialer* Verbraucher-, Bürger- und Nutzerpolitik sprechen. So ist eine *soziale Nutzerpolitik* immer auch eine Politik der Ungleichheitssenkung, -begrenzung oder -milderung. In allen Nutzungsfeldern ist daher zu analysieren, ob durch ein Element der Bereitstellung bestimmte soziale Gruppen benachteiligt werden und welche Änderungen in der Nutzungsgestaltung möglich wären, um diese Benachteiligung bzw. diesen Ungleichheitseffekt auszugleichen oder gar überzukompensieren.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Ruf nach einer Zusammenführung oder Integration von Sozial- und Verbraucherpolitik ist daher zu spezifizieren: Eine *soziale Nutzerpolitik*, die sich auch auf sozialpolitische Leistungen aller Art bezieht, ist die vielleicht weitestgehende Zusammenführung beider Politikfelder. Das Soziale wird in einer sozialen Nutzerpolitik überall dort wirksam, wo Nutzungen stattfinden. Und die Nutzendenperspektive wird gleichermaßen dort wirksam, wo Unternehmen soziale Güter, Dienstleistungen und Infrastrukturen bereitstellen, und auch dort, wo das öffentliche Einrichtungen tun.

Literatur

Berner, F. (2009). *Der hybride Sozialstaat. Die Neuordnung von öffentlich und privat in der sozialen Sicherung*. Frankfurt/New York: Campus.

Börsch-Supan, A., T. Bucher-Koenen, N. Goll & C. Maier (2015). *15 Jahre Riester – eine Bilanz*. Arbeitspapier 12/2016. Berlin: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201617/arbeitspapiere/arbeitspapier_12_2016.pdf).

Börsch-Supan, A., M. Roth & G.G. Wagner (2017). *Altersvorsorge im internationalen Vergleich: Staatliche Produkte für die zusätzliche Altersvorsorge in Schweden und dem Vereinigten Königreich, Bundesministerium für Arbeit und Soziales*. Forschungsbericht 494 (www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb494-altersvorsorge-im-internationalen-vergleich-schweden-uk.pdf?blob=publicationFile&v=1).

Bucher-Koenen, T., J. Riedler & M. Weber (2019). *Kapitalanlage eines staatlich organisierten Altersvorsorgefonds*. Gutachten für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv). Berlin: vzbv (www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/11/21/19-11-15_gutachten_finaleslayout_clean.pdf).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023a). *Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung*. Berlin: BAMS (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2023-11-15-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2022.html).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023b). *Rentenversicherungsbericht 2023*. Berlin: BAMS (www.bmas.de/DE/Soziales/Rente-und-Altersvorsorge/rentenversicherungsbericht-art.html).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2024). *Statistische Auswertungen von geförderten Riester-Verträgen in der Auszahlungsphase (‚Riester-Auszahlungsstatistik')*. Berlin: BAMS (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2024-04-10-riester-auszahlungsstatistik.html).

DRV Bund (2024). *Kennzahlen der Finanzentwicklung*. Berlin: Deutsche Rentenversicherung (www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Zahlen-und-Fakten/Kennzahlen-zur-Finanzentwicklung/kennzahlen-zur-finanzentwicklung_node.html).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Fokusgruppe Private Altersvorsorge (2023). *Abschlussbericht*. Berlin (www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/abschlussbericht-fokusgruppe-private-altersvorsorge.html).

Geyer, J., M.M. Grabka & P. Haan (2021). 20 Jahre Riester-Rente: Private Altersvorsorge braucht einen Neustart. *DIW Wochenbericht*, 88(40), 667–673 (www.diw.de/de/diw_01.c.826232.de/publikationen/wochenberichte/2021_40_1/20_jahre_riester-renteprivate_altersvorsorge_braucht_einen_neustart.html.

Gingrich, J.R. (2011). *Making Markets in the Welfare State. The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

Institut Arbeit und Qualifikation (2022). *Dauerbaustelle Sozialstaat 2021. Chronologie gesetzlicher Neuregelungen 1998 bis 2021*. Rentenversicherung & Alterssicherung. Duisburg: IAQ (www.sozialpolitik-aktuell.de/id-2024.html).

Kleinlein, A. (2011). *Zehn Jahre ‚Riester-Rente'. Bestandsaufnahme und Effizienzanalyse*. Friedrich-Ebert-Stiftung: WISO-Diskurs, Bonn: WISO.

Köppe, S. (2015). *Wohlfahrtsmärkte. Die Privatisierung von Bildung und Rente in Deutschland, Schweden und den USA*. Frankfurt/New York: Campus.

Kühling, J. (2018). *EU-Wettbewerbsrechtskonformität eines Altersvorsorgefonds*. Gutachten im Auftrag des vzbv. Berlin: vzbv (www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/06/04/19-05-27_gutachten-kuehling-eu-wettbewerbsrechtskonformitaet-ergaenzt.pdf.).

Leisering, L. (Hrsg.) (2011). *The New Regulatory State. Regulating Pensions in Germany and the UK*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Malmendier, U. (2024). „Riester war einfach schlecht gemacht". Interview. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.07.2024 (www.faz.net/aktuell/finanzen/wirtschaftsweise-riester-war-einfach-schlecht-gemacht-19847622.html).

Nationaler Normenkontrollrat (2024). *Wege aus der Komplexitätsfalle*. Berlin: Nationaler Kontrollrat (www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2024-nkr-sozialleistungsgutachten.html?nn=145256).

Nullmeier, F. (2002). Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten? In W. Süß (Hrsg.): *Deutschland in den neunziger Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung*. Opladen: Leske + Budrich, 269–281.

Nullmeier, F. (2003). Alterssicherungspolitik im Zeichen der ‚Riester-Rente'. In A. Gohr & M. Seeleib-Kaiser (Hrsg.): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 167–187.

Nullmeier, F. (2015). Verbraucherpolitische Reformoptionen bei der Riester-Rente. *WISO Direkt*, 31, 1–4.

Nullmeier, F. (2021). The Failure of a Welfare Market. State-subsidized private pensions between economic developments and media discourses. In C. Ledoux, K. Shire & F. van Hooren (Hrsg.): *The Dynamics of Welfare Markets. Private Pensions and Domestic Care Services in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 131–160.

Nullmeier, F. (2022). The Structural Adaptability of Bismarckian Social Insurance Systems in the Digital Age. In M.R. Busemeyer, A. Kemmerling, P. Marx & K. van Kersbergen (Hrsg.): *Digitalization and the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 290–303.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2024). Stärkung der europäischen Kapitalmärkte. *Policy Brief* 2/2024 (www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/publikationen/policy-briefs/policy-brief-2/2024.html).

Willert, M. (2013). *Regulierte Wohlfahrtsmärkte: Private Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien*. Frankfurt/New York: Campus.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Kathrin Loer

Verbraucherpolitische Dimensionen in der Gesundheitspolitik: Herausforderungen für eine sozial gerechte Gesundheitsversorgung

1. Einleitung

In diesem Kapitel möchte ich das Argument vertreten, dass Verbraucherpolitik ein zentraler Bestandteil von Gesundheitspolitik sein muss und damit auch sozialpolitische Funktionen übernehmen kann. Der empirische Bezugspunkt ist Deutschland, auch wenn sich vergleichbare Entwicklungen in verschiedenen Ländern beobachten lassen. Die Charakteristika des jeweiligen Gesundheitssystems sind allerdings entscheidend dafür, inwieweit es für Gesundheitsleistungen (sowohl kurativ als auch präventiv) eine Verschiebung vom öffentlichen oder dritten Sektor in den Markt gibt, und somit die Bedeutung einer gesundheitssystemrelevanten Verbraucherpolitik mit sozialpolitischer Dimension entscheidend zunimmt. Komplementär dazu lässt sich argumentieren, dass spätestens mit der Umsetzung des ‚Health in All Policies'-Ansatzes eine weitere Facette in die Gesundheitspolitik einzieht, die nicht nur darauf abzielt, bei allen politischen Maßnahmen generell die Gesundheit der Menschen zu verbessern, sondern die auch soziale Dimensionen – in der Public Health-Forschung als ‚social determinants of health' bezeichnet – integriert (z.B. soziale Ungleichheit, Gestaltung von Lebensumwelten).

Allerdings soll das Kapitel in erster Hinsicht einen theoretisch-konzeptionellen Teil als Basis für die Argumentation entwickeln und die Dimensionen systematisieren, in denen sich die beiden Politikfelder, also Gesundheits- und Verbraucherpolitik, überlappen, und es in logischer Konsequenz fundamental ist oder wäre, dass Verbraucherpolitik die Gesundheitspolitik in einem sozialpolitischen Sinne flankiert. Zentral ist die These, dass die Entwicklungen in der Gesundheitspolitik (in Deutschland, aber auch in anderen Ländern, wie sie je nach Gesundheitssystem unterschiedlich ausgeprägt sind) dazu führen, dass Menschen über Ressourcen und je nach Entwicklung sogar über wachsende Ressourcen verfügen müss(t)en, um sich gesundheitlich sowohl präventiv als auch kurativ zu versorgen. Es geht dabei um (a) *finanzielle Ressourcen*, weil es zu Leistungskürzungen, Zuzahlungspflichten oder zum kompletten Ausfall von abgesicherten

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(also finanzierten) Versorgungsangeboten kommt. Zudem handelt es sich (b) um *nicht-monetäre bzw. nicht-materielle Ressourcen* im Sinne von intellektuellen, kognitiven und psychischen Fähigkeiten, die notwendig sind, um sich selbst in der Versorgungslandschaft zurecht zu finden, idealerweise einen gesunden Lebensstil zu führen und eigenverantwortlich handeln zu können (Stichwort: Empowerment).

Vor diesem Hintergrund enthält Verbraucherpolitik eine erhebliche sozialpolitische Dimension, wenn sie in diesen Feldern interveniert, weil sie regulierend wirken und sozialpolitischen Härten vorbeugen, wesentliche Maßstäbe für einen besonderen Markt setzen, diesen regulieren oder auch für die individuellen Marktakteure handlungsleitend wirken kann. Dies korrespondiert mit dem ‚Health in All Policies'-Ansatz, der im Sinne wirksamer Politik die Querschnittslogik aufgreift und demzufolge verbraucherpolitische Maßnahmen im Feld der Gesundheit relevant und sozialpolitisch wirksam wären. Das Ressortprinzip einer Trennung von Verbraucher- und Gesundheitspolitik, die institutionelle Entwicklung sowie prägende Charakteristika des Gesundheitssystems (in Deutschland geprägt durch die gesetzliche Sozialversicherung) sorgen allerdings bislang dafür, dass es nur wenige sichtbare verbraucherpolitische Aktivitäten mit sozialpolitischer Wirkung im Gesundheitssystem gibt. Somit dient das Kapitel der Identifikation der Handlungsfelder für eine sozialpolitisch orientierte Verbraucherpolitik im Gesundheitssektor.

Dieses Kapitel soll den Status Quo in der Gesundheitspolitik systematisch im Hinblick auf ihre *Bedarfe* für flankierende und/oder intervenierende Verbraucherpolitik darstellen und dabei auch die Felder ausleuchten, in denen in besonderer Weise verbraucherpolitische Maßnahmen im Sinne einer sozialpolitischen Verantwortung entweder vorhanden oder notwendig sind. Dabei richtet sich der Blick auch auf bereits vorhandene *Mitwirkungsmöglichkeiten* von verbraucherpolitischen Akteur:innen in der Gesundheitspolitik.

Das Kernelement besteht in der Beobachtung, dass angesichts begrenzter Mittel im Budget der Gesundheitspolitik sowohl für kurative als auch für präventive Versorgung die Verschiebung von Verantwortung zum Individuum zunimmt und die Personen in konkreten Situationen (mindestens auch) als Verbraucher*innen agieren. Das Angebot von Leistungen und Produkten wandert von einem Gesundheitsmarkt, der den Rahmenbedingungen des Gesundheitssystems unterworfen ist, in einen freien Markt. Dabei gilt es, die Rolle der Individuen genauer zu identifizieren, die sie als Patient, Konsument, Bürger*in und Versicherte sowohl individuell als auch im Sinne kollektiver Interessenvertretung einnehmen können. Dazu soll es eine Heuristik geben, um konkrete Anschluss-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

fragen dazu abzuleiten, wie Gesundheits- und Verbraucherpolitik zusammenwirken oder zusammenwirken können.

Wenn es um Konsum im Gesundheitssektor geht, stellt sich auch die Frage, inwieweit die Ausgaben sozialer Akteure (hier der Gesetzlichen Krankenversicherungen (GKV) sowie des Staates als sicherstellende Institution für Gesundheitsleistungen) gesenkt werden können, indem die privat finanzierten Anteile zunehmen. Dabei müsste es für den gesamten Konsum im Gesundheitssektor – also für alle Kosten, die durch die Leistungserbringungen in allen Bereichen des Gesundheitssystems entstehen – eine Identifikation von Bereichen geben, die wirklich zur Kostensenkung beitragen, sowie von solchen, die eher zu Kostensteigerung führen können. Diese übergeordnete Frage steht *nicht* im Mittelpunkt dieses Kapitels, sondern wiird hier für einen umfassenden Blick auf das Feld nur erwähnt und erzeugt weiteren Forschungsbedarf.

Im Sinne eines ergänzenden Exkurses böte sich auch ein Blick auf den ‚Health in All Policies'-(HiAP)-Ansatz an, da er für ein Verständnis der sozialpolitischen Dimension unabdingbar ist. Es handelt sich bei HiAP um einen politischen Rahmen, der darauf abzielt, gesundheitliche Belange in die Entscheidungsprozesse aller Sektoren einzubeziehen (Greer et al. 2002). Dieser Ansatz erkennt an, dass die Gesundheit der Bevölkerung durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird, die weit über den Gesundheitssektor hinausgehen. HiAP fördert die intersektorale Zusammenarbeit und strebt an, gesundheitliche Ungleichheiten zu verringern und die allgemeine Gesundheit und das Wohlbefinden zu verbessern. Der HiAP-Ansatz wurde erstmals 2006 in gesundheitsbezogenen politischen Kreisen eingeführt und betont, dass alle Sektoren, einschließlich Bildung, Transport, Umwelt und Wirtschaft, zusammenarbeiten sollten, um die Gesundheit zu fördern. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat hervorgehoben, dass ein signifikanter Anteil von Todesfällen auf Faktoren zurückzuführen ist, die nicht allein durch den Gesundheitssektor beeinflusst werden können, wie z.B. Luftverschmutzung. Die erfolgreiche Umsetzung von HiAP erfordert, dass politische Entscheidungsträger nicht nur die gesundheitlichen Auswirkungen ihrer Maßnahmen berücksichtigen, sondern auch erkennen, dass Investitionen in die Gesundheit langfristige Vorteile für andere gesellschaftliche Ziele bieten können, wie z.B. Bildung, soziale Gerechtigkeit und wirtschaftliche Entwicklung. Typischerweise wird HiAP nicht in eine explizite Verbindung mit Verbraucherpolitik gebracht – gleichwohl lässt sich aus der Perspektive von sozialpolitischen Dimensionen der Verbraucherpolitik dieser Kontext herstellen und die Schnittstellenfunktion auch aus einer solchen politisch relevanten Perspektive beleuch-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ten. Diese Perspektive soll im abschließenden Kapitel mit den vorangegangenen Ausführungen verknüpft werden.

2. Strukturen und Entwicklungen des Gesundheitssystems und ihre verbraucherrelevanten Dimensionen

Die Auseinandersetzung mit Gesundheitspolitik provoziert typischerweise nicht unmittelbar verbraucherpolitische Fragen. Allerdings erzeugen Struktur und Entwicklung von Gesundheitssystemen stets eine Reihe von Folgewirkungen für Menschen, aus denen verbraucherpolitischer Handlungsbedarf resultiert. Denn für die Menschen stellt sich im Falle von Krankheit oder Unfall die Frage, welche Leistungen zur Heilung oder Unterstützung überhaupt und in welchem Umfang vorhanden sind – in Zusammenhängen mit Prävention und Gesundheitsförderung gilt dies ebenfalls. Die umfassenden Möglichkeiten sowohl in der kurativen als auch präventiven gesundheitlichen Versorgung sprengen jedoch grundsätzlich den Rahmen von Gesundheitssystemen, was unabhängig davon ist, ob sie steuer- oder beitragsfinanziert ausgestaltet sind. Denn das Potential von Angeboten übersteigt durch Innovation, Technologie, Vielfalt und ein breites Spektrum an Qualitätsniveaus die Finanzierungsmöglichkeiten von staatlichen oder staatlich regulierten Gesundheitssystemen. Das bedeutet: Ein Teil der Versorgungsmöglichkeiten befindet sich im Angebot des Marktes. Außerdem können Anteile der vom Gesundheitssystem abgedeckten Leistungen daran gekoppelt sein, individuelle Zuzahlungen leisten zu müssen. So verschwimmen die Grenzen zwischen Leistungen im System und Angeboten des Marktes (zu Details siehe Kapitel 3). Damit entstehen nicht nur verbraucherpolitische Handlungsbedarfe, sondern es lassen sich zudem sozialpolitische Implikationen identifizieren. Denn die Nutzung von Marktangeboten ist in verschiedener Hinsicht abhängig von sozioökonomischen Determinanten. Bevor diese herausgearbeitet werden, geht es zunächst um die strukturellen Prinzipien des Gesundheitssystems und ihre Anforderungen an Verbraucherpolitik.

Das deutsche Gesundheitssystem basiert auf dem Sozialstaats- und dem Solidaritätsprinzip. Diese Prinzipien gewährleisten, dass der Staat sich um die Absicherung der Bürger:innen kümmert, was das Gesundheitssystem mit einschließt. Gleichzeitig gilt als wesentliches Systemmerkmal das Selbstverwaltungsprinzip. Während der Staat die Rahmenbedingungen für die Gesundheitsversorgung festlegt, regelt die Selbstverwaltung die organisatorischen Maßnahmen und die Finanzierung der einzelnen Leistungen. Vertreter*innen der Ärzt*innen, Kranken-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kassen und Versicherten tragen die Selbstverwaltung. Deren oberstes Gremium im Rahmen der GKV ist der Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA), dessen Richtlinien für die Leistungserbringer:innen verbindlich sind. In Deutschland ergibt sich damit ein struktureller Rahmen, in dem das Versicherungsprinzip auf den ersten Blick prägend ist für die Absicherungen im Falle von Krankheit – und zu gewissen Anteilen auch hinsichtlich der Prävention und Gesundheitsförderung. Dabei unterscheidet sich zwar die GKV von anderen verbraucherrelevanten Versicherungen, die freiwillig am Markt abgeschlossen werden (z.B. Hausratversicherung, Unfallversicherungen) – jedoch verweben sich die Perspektiven auf Versicherte im sozialen Sicherungssystem und marktförmige Versicherungsangebote wie zum Beispiel im Hinblick auf bestimmte gesundheitsbezogene Zusatzversicherungen zunehmend. Daneben besteht zudem der Markt der privaten Krankenversicherungen für alle Menschen, die nicht dem Prinzip der GKV unterliegen, das sind ca. 10 % der deutschen Bevölkerung (Loer 2022, 95). Generell lassen sich das GKV-System und die damit verbundenen strukturellen Rahmenbedingungen als prägend für die gesundheitliche und präventive Versorgung in Deutschland charakterisieren, für welche der Leistungskatalog des G-BA maßgeblich ist (Fuhrmann/Vogel 2020, 133). In diesem System dominiert bislang die Versicherten-Perspektive, obwohl die Versorgungs-Realität längst eine stärkere Verbraucherorientierung provoziert.

Auch und gerade am G-BA lässt sich die verbraucherpolitische Dimension mit sozialpolitischen Konsequenzen zeigen. Durch die Leistungs-Ausgestaltung für die Gesundheitsversorgung, die durch die Arbeit des G-BA vorbereitet wird, entsteht ein besonderer Markt, in dem die Leistungserbringer die Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen und -Produkten sind: Ärzt:innen und Zahnärzt:innen, Krankenhäuser, Medizinprodukthersteller:innen und ihre Vertriebsorganisationen, ambulante Dienste, Therapeut:innen und vergleichbare Akteur:innen. Die Versicherten sind die Endabnehmer:innen in diesem regulierten Gesundheits-Markt; allerdings agieren sie in vielen Fällen nicht direkt als Kund:innen, da sie aus dem Angebotsspektrum nicht frei wählen können und die Erstattung der Leistung durch die GKV erfolgt. Dann besteht (noch) keine Äquivalenz mit einer Verbraucher:innen-Situation. Wenn Leistungen reduziert oder eingeschränkt werden, wandern diese vollständig oder anteilig in den Markt, auf dem die Versicherten dann letztlich auch als Verbraucher:innen agieren.

Während die Leistungserbringer:innen und Kostenträger:innen mit ihren Entscheidungen über diese Aufteilung(en) entscheiden, können die Verbraucher:innen im G-BA nur mitberaten und Anträge stellen. Sie haben kein Stimmrecht; vertreten werden sie durch den Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(vzbv) sowie den Deutschen Behindertenrat, die Bundesarbeitsgemeinschaft der PatientInnenstellen (BAGP) und die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V. Die Integration der verbraucherpolitischen Akteur:innen im G-BA verweist auf die Besonderheit der Doppelrollen: Patient:innen sind als Versicherte im Sinne des korporatistischen deutschen Gesundheitssystems in den GKV-Gremien vertreten und so mit ihren Interessen in der konkreten Versorgungssituation an sich repräsentiert. Allerdings lässt sich dies als aggregiertes Interesse in der Vertretung durch den GKV-Spitzenverband beschreiben, das im G-BA tatsächlich weit entfernt ist von der konkreten Versorgungssituation der Versicherten als Patient:innen. Die zweite Rolle der Patient:innen ist schließlich die der Verbraucher:innen; aber wie gezeigt, in institutionell erheblich schwächerer Rolle. Neben der Bundesebene sind verbraucherpolitische Akteur:innen auf Landesebene in weitere Gremien der Gesundheits- sowie Pflegepolitik eingebunden und streben darin an, für Information, Transparenz und Selbstbestimmung zu sorgen (Fuhrmann/Vogel 2020, 134).

Mit der Perspektive auf die Angebotsseite im Gesundheitssystem lässt sich somit konstatieren, dass verbraucherpolitische Facetten auch die fachpolitischen Dimensionen des Gesundheitssektors prägen und teilweise eng damit verwoben sind. Die vergleichsweise schwache institutionelle Einbindung der verbraucherpolitischen Akteur:innen spiegelt allerdings die dominante Prägung durch das Sozialversicherungsprinzip wider und überlagert (bislang noch) die Perspektive auf und Berücksichtigung von Verbraucher:innen-Interessen und deren Bedarfe. Inwieweit bei der Ausgestaltung von Gesundheitspolitik die verbraucherpolitische Dimension sowie verbraucherwissenschaftliche Erkenntnisse ausreichend berücksichtigt sind, lässt sich bislang als offene Forschungsfrage formulieren.

2.1 Gesundheitssystem als besonderer Markt: Finanzierung, Anbieter- und Nachfragestrukturen

Die Finanzierung des deutschen Gesundheitssystems erfolgt primär über die gesetzliche Sozialversicherung. Arbeitnehmer und Arbeitgeber tragen jeweils zur Hälfte die Beiträge für diese Versicherung. Zusätzlich gibt es einen Zusatzbeitrag zur GKV, der ebenfalls paritätisch aufgeteilt wird. Die Einnahmen aus der Sozialversicherung landen im Gesundheitsfonds, der durch Steuermittel ergänzt wird und die eingehobenen Beiträge an die GKV verteilt, basierend auf der Risikostruktur der Versicherten (Loer 2022). Diese Verteilung berücksichtigt Alter, Geschlecht, Krankheiten und regionale Ausgabenunterschiede, um faire Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und Nachteile für Kassen mit einem höheren

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Anteil älterer oder kränkerer Versicherter zu vermeiden. Eine Reihe gesetzlicher Reformen im Gesundheitssystem haben sich bereits auf die Adressat:innen (also die Versicherten) ausgewirkt und versetzen diese teilweise in eine hybride Rolle: Als Versicherte nehmen sie hin, welche Leistungen über die (gesetzliche oder private) Krankenversicherung abgedeckt sind; teilweise bedarf es dann ergänzender individueller finanzieller Eigenleistungen, um das gewünschte Leistungsspektrum zu erhalten. Als Verbraucher:innen müssen sie wählen. Diese Situation hat sich in den vergangenen Jahrzehnten erheblich verschärft.

Die GKV steht seit vielen Jahrzehnten finanziellen Herausforderungen gegenüber. Die Entwicklung in der GKV ist seit 2019 defizitär (GKV 2023), was zwischenzeitlich einen Anstieg der Zusatzbeitragssätze verursachte. Ein gesundheits- und sozialpolitisches Ziel besteht darin, die Beitragssätze zu stabilisieren, was 2022 zum GKV-Finanzstabilisierungsgesetz (GKV-FinStG) geführt hat. Damit sollten Leistungskürzungen und eine weitere Steigerung der Zusatzbeiträge vermieden werden. Die Debatte um dieses Gesetz veranschaulicht exemplarisch die verschiedenen Dimensionen, die letztlich Patient:innen als Versicherte und schließlich auch als Konsument:innen betreffen: Viel Kritik erfuhr diese politische Maßnahme zunächst vor allem deshalb, weil sie sich auf die pharmazeutische Industrie auswirkt. Vertreter:innen der Industrie verweisen ähnlich wie 2010 beim Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG) auf die Einschränkung und Behinderung von innovativen Therapien und Beschränkungen im Zugang zu innovativen Medikamenten für die Patient:innen (Rein 2023; Bartol et al 2023). Immer dann, wenn Menschen in einer akuten Krankheitssituation vermittelt wird, innovative Behandlungsformen seien außerhalb der erstattungsfähigen Möglichkeiten vorhanden, steht die Frage im Raum, inwieweit diese als private Leistungen – also privat finanziert – zu erhalten sind. Dies ist davon abhängig, ob die Leistungen zum Beispiel für innovative Therapien im Rahmen einer privat finanzierten Leistungserbringung zulässig sind. In einem solchen Fall verändert sich die Rolle der erkrankten Person in die Konsument:innen-Rolle. Und unmittelbar spielen sozioökonomische Faktoren eine Rolle: Die finanziellen Ressourcen sowie die Möglichkeiten zur Information sind ausschlaggebend für einen souveränen Umgang mit der Entscheidungssituation.[1]

1 Hinzu kommen solche gesundheitsbezogenen oder medizinischen Leistungen, die außerhalb Deutschlands eingekauft werden, beispielsweise schönheitschirurgische Eingriffe in Ländern wie der Türkei, welche die meisten Gäste für plastische Chirurgie empfängt (www.isaps.org/media/rxnfqibn/isaps-global-survey_2023.pdf). Gerade weil es sich dabei um rein ästhetische Eingriffe handelt, kommt es in diesem Kontext zu einer Verknüpfung von Gesundheits- und Verbraucherpolitik.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Der Verbraucherzentrale Bundesverband verweist auf die Folgewirkungen, die sich in einem verschärften Preiswettbewerb zwischen Krankenkassen äußern und für die Versicherten zu größerer Unübersichtlichkeit im Qualitätsvergleich führen können.[2] Der Deutsche Gewerkschaftsbund ergänzt diese Kritik um eine fehlende nachhaltige Perspektive, wenn es um die künftigen Beiträge der Versicherten geht sowie um die notwendige Absicherung der steuerfinanzierten Leistungen für ALG-II-Beziehende, deren Fehlen der Deutsche Gewerkschaftsbund identifiziert und eine Quersubventionierung durch Versichertenbeiträge ausmacht.[3] Ein weiterer Kritikpunkt in den Stellungnahmen der sozialpolitischen Akteur:innen richtet sich an versicherungsfremde Leistungen, die von der GKV übernommen werden (ver.di, 27.9.2022).

Daneben muss auch in der Gesundheitspolitik für den Krankenhaussektor die verbraucherpolitische Betrachtung bisherige Debatten ergänzen. Spätestens seit den 1990er Jahren hat sich die Krankenhauslandschaft in Deutschland deutlich verändert. Es gab eine Reduktion der Bettenkapazität und der Verweildauer, bei gleichzeitigem Anstieg der Behandlungsfälle (Degen 2024, 8f.). Die Zahl der Krankenhäuser sinkt, und Schließungsstrategien prägen Debatten in vielen Regionen, während die Anzahl privater Krankenhäuser gestiegen ist, weil private Klinikbetreiber öffentliche oder gemeinnützige Krankenhäuser übernehmen. Die Finanzierung der Krankenhäuser erfolgt über ein duales System, bei dem die Betriebskosten durch Fallpauschalen (DRGs) und Pflegepersonalkostenvergütung getragen werden, während die Investitionskosten von den Bundesländern übernommen werden. Die geringen Investitionen durch die Länder führen jedoch zu einem schleichenden Substanzverlust der Krankenhäuser, gleichzeitig sorgt das Fallpauschalen-System für bestimmte Begrenzungen von Behandlungs- und Versorgungsleistungen (Loer 2020, 129ff.).

Warum ist dies für die Perspektive dieses Kapitels relevant? Patient:innen nehmen im Krankenhaus zunehmend die Rolle von Verbraucher:innen ein, insbesondere wenn es um Krankenhausbehandlungen geht, die mit einer Reihe

2 Vgl. die Kurzstellungnahme ‚Gesetzliche Krankenversicherung fair und ausgewogen finanzieren' des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) zum Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Stabilisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-FinStG) der Bundesregierung (20/3448) vom 27.9.2022 (www.vzbv.de/meldungen/gesetzliche-krankenversicherung-fair-und-ausgewogen-finanzieren).

3 Stellungnahme ‚Nachhaltige Finanzstabilität sicherstellen, solidarische Beitragsfinanzierung ausbauen' des Deutschen Gewerkschaftsbunds zum Gesetzentwurf des Bundesministeriums für Gesundheit vom 27.9.2022 (www.dgb.de/fileadmin/download_center/Stellungnahmen/DGB-Stellungnahme-GKV-Finanzstabilisierungsgesetz.pdf).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von Eigenleistungen verbunden sind, die sich außerhalb des gesundheitlichen Versorgungssektors befinden. Dies wird durch die Privatisierung von Krankenhäusern verstärkt. Am Beispiel der Krankenhäuser zeigt sich unmittelbar die Unvereinbarkeit von Profit und Patient:innenwohl und eine zunehmende Abhängigkeit der Gesundheitsversorgung von gewinnorientierten Privatunternehmen. Maßnahmen zur Kostensenkung, wie die Restrukturierung von Versorgungsabläufen und die Reduzierung des Klinikpersonals, können das Patient:innenwohl gefährden. Diese Maßnahmen können zu erhöhtem Stress für das verbleibende Personal und zu Behandlungsfehlern führen. Gleichzeitig argumentieren private Träger, dass sie durch die Übernahme öffentlicher Kliniken die Krankenhauslandschaft und die Versorgung der Menschen sicherstellen, da immer weniger Krankenhäuser existieren. Dennoch können sie ihre Eigenkapitalkosten und Gewinnmargen nicht auf die Entgelte für stationäre Leistungen aufschlagen, da die Erstattung der Leistungen durch das DRG-System vorgegeben ist (Loer 2022, 129). Die betriebswirtschaftlich geprägte Krankenhaussteuerung schlägt sich dann darin nieder, welche Versorgungsniveaus geleistet werden können. Patient:innen, die über privatwirtschaftliche Ressourcen verfügen, können dann zum Teil die ausfallenden Leistungen kompensieren und treten damit als Verbaucher:innen auf, wenn die Angebote der Krankenhäuser außerhalb der Kostenerstattungen des Versicherungssystems in einem privatwirtschaftlichen Markt entstehen.

2.2 Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven

Angesichts der Herausforderungen für das Gesundheitssystem ist zu erwarten, dass sich die Rolle von Versicherten zu Verbraucher:innen am Gesundheitsmarkt oder ihre hybride Situation häufiger ergibt. Dabei stellt zum einen der demographische Wandel einen bedeutsamen Einflussfaktor da, der finanzielle Engpässe des Gesundheitssystems verursacht, wodurch die Verschiebung von Anteilen in den Markt zunehmen wird. Generell verzeichnet die GKV jährlich eine Unterdeckung von über 20 Mrd. Euro, weshalb sich die gesundheitspolitische Gesetzgebung und Debatte stark auf die Kostenreduzierung fokussieren (GKV 2023; Kuhn/Illgen 2023). Dies kann unmittelbare Effekte darauf haben, dass sich Versorgungsleistungen zu Marktangeboten verändern und Menschen nur dann von Innovationen zur Behandlungsmöglichkeiten von Krankheiten, bei der Unfall-Versorgung oder gesundheitsfördernden Maßnahmen profitieren, wenn sie diese am Markt einkaufen. Daraus resultieren in erster Linie verbraucherpolitische Handlungsnotwendigkeiten, die wiederum einhergehen mit sozialpoliti-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schen Fragen. Wenn Leistungen tatsächlich wirksamer sind, aber einen privaten finanziellen Ressourceneinsatz sowie die Kenntnis und Orientierung im Hinblick auf geeignete Angebote benötigen, entsteht ein Exklusivitätscharakter mit Folgen für bestimmte soziale Gruppen.

Eine weitere Sphäre betrifft die Digitalisierung im Gesundheitswesen. Während auf der einen Seite Digitalisierung zur Effizienzsteigerung und Verbesserung der medizinischen Versorgung (z.B. im Hinblick auf interdisziplinäre Verzahnung, Kommunikation von behandelnden Personen nicht nur bei multimorbiden Patient:innen) beitragen kann, resultieren daraus verbraucher- und sozialpolitische Fragen. Experten beschreiben die Telemedizin – also den Einsatz digitaler Technologien im Gesundheitswesen – als das zentrale Instrument der Zukunft (Wenzel 2024). Durch die Nutzung von Apps und vergleichbaren Technologien kann die sichtbare Differenzierung zwischen Marktangeboten und Leistungen des Gesundheitssystems verschwimmen, die im Rahmen (finanziell) abgesicherter Versorgungsstrukturen erbracht werden. Qualitätssicherung, Datenschutz und Kompetenzvermittlung im Umgang und weitere Aspekte, die sich auf die Anforderungen der Patient:innen als Nutzer:innen beziehen (Malischnig 2023), benötigen die Expertise der Verbraucherwissenschaften und treffen sich in verbraucherpolitischen Handlungsfeldern mit sozialen Implikationen.

3. Konkreter Versorgungsalltag im Gesundheitssystem und die Rolle der Verbraucher:innen

Die verbraucherpolitischen Dimensionen in Bezug auf Kranken- und Unfallbehandlung sowie Prävention lassen sich aus zwei Perspektiven beschreiben: (1) aus der Perspektive des Gesundheitssystems für alle Fälle, in denen die Nutzung systemimmanenter Leistungen (sowohl gesundheitsbezogene Dienstleistungen als auch Produkte wie Medizinprodukte, Pharmazeutika etc.) entweder vollständig oder teilweise in einer Verbraucher:innen-Rolle geschieht und (2) aus der Perspektive der Verbraucherpolitik selbst, wenn Produkte und Dienstleistungen des Marktes auch teilweise oder vollständig zu Leistungen des Gesundheitssystems werden. Beides betrifft sowohl präventive Gesundheitspolitik als auch kurative Maßnahmen.

In den letzten Jahrzehnten haben private Zuzahlungen im deutschen Gesundheitssystem erheblich zugenommen. Dies ist vor allem auf die steigenden Gesundheitskosten und die politischen Maßnahmen zur Kostendämpfung zurückzuführen. In den 1980er und 1990er Jahren wurden erste Maßnahmen einge-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

führt, um Patienten stärker an den Gesundheitskosten zu beteiligen (Büscher 2020). Dies umfasste vor allem Zuzahlungen für Medikamente, Krankenhausaufenthalte und andere medizinische Dienstleistungen. Mit der Gesundheitsreform 2004 wurden die Zuzahlungen deutlich erhöht. Die Reform führte unter anderem zu einer Praxisgebühr und höheren Eigenanteilen bei Arzneimitteln und Krankenhausaufenthalten. Versicherte müssen für viele Gesundheitsleistungen Zuzahlungen leisten. Dies betrifft Medikamente, Krankenhausaufenthalte, Heil- und Hilfsmittel sowie Rehabilitationsmaßnahmen. Die Höhe der Zuzahlungen ist oft prozentual festgelegt (z.B. 10 % des Preises, mindestens 5 Euro und höchstens 10 Euro pro Arzneimittelpackung).

Die Zunahme privater Zuzahlungen wird häufig als Instrument gesehen, um die individuelle Verantwortung der Patient:innen zu stärken und sie zu einem bewussteren Umgang mit Gesundheitsleistungen zu bewegen. Dies hat mehrere Implikationen: Durch die Einführung von Zuzahlungen sollen Patient:innen dazu motiviert werden, präventive Maßnahmen zu ergreifen und gesundheitsfördernde Verhaltensweisen zu entwickeln, um kostenintensive Behandlungen zu vermeiden. Studien zeigen, dass finanzielle Anreize und Zuzahlungen tatsächlich das Präventionsverhalten beeinflussen können (Stock 2011; Effertz 2023). Das Argument geht davon aus, dass höhere Zuzahlungen die Eigenverantwortung stärken und Menschen dazu anregen, Kosten-Nutzen-Abwägungen vorzunehmen (Schreyögg et al. 2009). Dies kann jedoch zu sozialen Ungleichheiten führen, da einkommensschwache Patient:innen stärker belastet werden und diese möglicherweise notwendige Behandlungen aus Kostengründen vermeiden.

GKV-Mitglieder leisten Zuzahlungen in Höhe von zehn Prozent des Abgabepreises, mindestens aber fünf und höchstens zehn Euro. Es sind jedoch nicht mehr als die jeweiligen Kosten des Mittels zu entrichten. Dies betrifft das große Spektrum an Leistungen in der Krankenversorgung und Pflege: Arznei- und Verbandmittel; Fahrkosten; Häusliche Krankenpflege; Haushaltshilfe; Heilmittel; Hilfsmittel; außerklinische Intensivpflege; die Krankenhausbehandlung (10€/Tag, max. 28 Tage im Jahr); die stationäre Vorsorge; medizinische Rehabilitation (10€/Tag); sowie medizinische Vorsorge und Rehabilitation für Mütter und Väter (jeweils mit 10€/Tag) (VDEK, www.vdek.com/vertragspartner/leistungen/zuzahlungen.html). Für Kinder und Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr entstehen keine Zuzahlungen mit Ausnahme der Fahrkosten. Für die genannten Zahlungen gibt es Belastungsgrenzen (§ 62 SGB V) und eine Reihe von Sonderregelungen und Befreiungen für schwerwiegende und chronische Krankheiten. Allerdings zeigt sich in der Praxis, dass Versicherte im Sinne informierter Verbraucher:innen Kenntnis von den jeweiligen Möglichkeiten zur Befreiung haben

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

müssen und diese Information häufig nicht durch die GKV vermittelt werden. In diesem Kontext ist einerseits die hybriden Rolle offensichtlich: Patient:innen sind üblicherweise zunächst in der Versichertenrolle, wobei sie selbst – zum Beispiel bei Nichtverfügbarkeit bestimmter Präparate oder Mittel – bestimmte Auswahlentscheidungen treffen und über Sonderregelungen informiert sein müssen, um in ihrem eigenen Interesse handeln zu können.

Daneben besteht ein Katalog an Leistungen, für den höhere Eigenanteile erforderlich sind. Dies betrifft Maßnahmen wie künstliche Befruchtung (§ 27a SGB V mit 50 % Eigenanteil), Zahnersatz (§ 55 SGB V) mit unterschiedlichen Anteilen je nach Vorsorgeleistungen der Versicherten oder kieferorthopädische Behandlungen (§§ 28, 29 SGB V), die häufig Kinder und Jugendliche betreffen. In allen diesen Beispielen wird die sozioökonomische Dimension offensichtlich: Wenn keine privatwirtschaftlichen Mittel der Versicherten vorhanden sind, können sie diese medizinischen Leistungen nicht in Anspruch nehmen, oder sie geraten in Verschuldungssituationen.

Ein weiteres umfassendes Feld, bei dem die verbraucherpolitische Dimension konkret wird, betrifft die sogenannten ‚Individuellen Gesundheitsleistungen' (IGeL). Dies sind Diagnose- und Behandlungsmethoden, die über das Maß einer medizinisch notwendigen ärztlichen Versorgung hinausgehen und nicht zum festgeschriebenen GKV-Leistungskatalog gehören. Damit eine Leistung durch den G-BA in den IGeL-Katalog aufgenommen wird, müssen durch wissenschaftliche Studien Kosten, Nutzen und Risiken abgewogen werden – allerdings werden IGeL vollständig privat bezahlt. Damit wurde im Jahr 2018 fast eine Milliarde Euro erwirtschaftet (Zok 2019). Die häufigsten IGeL-Leistungen sind bestimmte diagnostische Verfahren in Vorsorgeuntersuchungen, die nicht von Krankenkassen übernommen werden (IGeL-Report 2023, 7). Angesichts der Alltäglichkeit von Krebserkrankungen sowie der Verunsicherung und Angst vieler Menschen, an Krebs zu erkranken, sind gerade Vorsorgeuntersuchungen, die in diesem Bereich durchgeführt werden, anfällig für intuitive Entscheidungen, die private Kosten verursachen.

Der IGeL-Monitor dokumentiert, dass „drei Viertel aller Versicherten […] in einem durchschnittlichen Jahr zwischen 15 und 249 Euro für IGeL" ausgeben (IGeL-Report 2023). Dabei lässt sich mittlerweile nachweisen, dass häufig gegen Patient:innenrecht verstoßen wird, da Risiken und Schäden weniger thematisiert werden und sich Patient:innen unter Druck gesetzt fühlen (Zok 2019). Zudem verweist der WiDO-Monitor darauf, dass das Angebot der Leistungen „stark mit dem Einkommen und der Schulbildung des Patienten […], weniger mit seinem Alter und seinem Gesundheitszustand" zusammenhinge (Zok 2019, 4). Der vzbv

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

agiert diesbezüglich aktiv und intensiv zur Aufklärung über die IGeL und versucht damit, die Patient:innen in ihrer Verbraucher:innen-Rolle zu unterstützen und zu stärken.

Abgesehen von den beschriebenen Zuzahlungen, Eigenanteilen und den IGeL gibt es zudem *Selbstbehalttarife* und *Tarife mit Beitragsrückerstattungen* (Loer 2022). Auch dabei rückt die Verbraucher:innen-Rolle unmittelbar in den Mittelpunkt: Versicherte, die sich für einen Selbstbehalt-Tarif entscheiden, verpflichten sich, im Krankheitsfall einen Teil der Behandlungskosten selbst zu tragen und erhalten in Gegenleistung eine Prämie. Ähnlich verhält es sich mit der Beitragsrückerstattung, wenn keine Aufwendungen in Anspruch genommen wurden.

Nicht nur in Deutschland wandelt sich das Gesundheitssystem dahin, das Markanteile zunehmen, in denen Patient:innen stärker in die Verbraucher:innen-Rolle geraten. Auch wenn Deutschland im EU-Vergleich etwas weniger Anteile als der Durchschnitt verzeichnet, handelte es sich im Jahr 2019 bereits um 12,9 % der Gesundheitsausgaben (EU-Durchschnitt: 15,4 %). Darin fließt allerdings die Langzeitpflege mit ein, die ein Drittel dieser Zahlungen ausmachte, da die GKV nur etwa 50 % der Kosten für stationäre Langzeitpflege übernimmt. Weitere Selbstzahlungen entfielen auf Arzneimittel (20 %), therapeutische Produkte wie Brillen und Hörhilfen (16 %) und zahnärztliche Versorgung (13 %). Für GKV-Patienten beziehen sich Selbstzahlungen für ambulante Versorgung hauptsächlich auf individuelle Gesundheitsleistungen, die nicht von der GKV abgedeckt werden, da sie keinen nachweisbaren therapeutischen Nutzen haben.

Mit Blick auf die Gesundheitssysteme weltweit weist die WHO darauf hin, das finanzielle Härten zu einem Problem werden können, weil in allen Gesundheitssystemen gewisse Zahlungen aus eigener Tasche bezahlt werden müssen (WHO-Regionalbüro für Europa 2019). Die Analysen der WHO dokumentieren, dass Gesundheitsausgaben zu Verarmung führen können, wobei Deutschland diesbezüglich bislang noch einen sehr geringen Anteil an Haushalten verzeichnet, in denen zu Verarmung führende Gesundheitsausgaben anfallen. Allerdings gibt es diese Fälle von ruinösen Gesundheitsausgaben, wie die WHO (2019) beschreibt: „Zu ruinösen Gesundheitsausgaben kommt es, wenn der von einem Haushalt aus eigener Tasche gezahlte Betrag für die Gesundheitsversorgung einen zuvor definierten Anteil seiner Fähigkeit, Gesundheitsleistungen zu bezahlen, übersteigt. Das kann dazu führen, dass der Haushalt es sich nicht mehr leisten kann, andere Grundbedürfnisse zu decken." Auch wenn Deutschland im internationalen Vergleich zu den Ländern mit den geringsten Zahlen und Risiken gehört, können Veränderungen im Gesundheitssystem mit zunehmenden Anteilen der

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

finanziellen individuellen Belastungen diese Situation verschärfen. Die WHO (2019, 12) dokumentiert für Deutschland jedenfalls bezüglich des Bereichs zahnmedizinischer Behandlungen, dass es zu ruinösen Gesundheitsausgaben kommt.

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes deckten staatliche Transfers und Zuschüsse im Jahr 2022 100,1 Mrd. Euro der laufenden Gesundheitsausgaben von insgesamt 488,7 Mrd. Euro in Deutschland. Private Haushalte und Organisationen ohne Erwerbszweck wendeten im Jahr 2023 insgesamt 59.331 Mio. € (11,99 %) von 494,6 Milliarden Euro auf. Im Vorjahr waren es 11,42 % der Gesamtausgaben.

Neben dem umfassenden Feld der Krankenbehandlung entstehen Ausgaben zudem für Prävention und Gesundheitsförderung. Dabei handelt es sich um die Verhinderung und Verminderung von Krankheitsrisiken (Prävention) sowie bei der Gesundheitsförderung um die Förderung des selbstbestimmten gesundheitsorientierten Handelns der Versicherten. Beide Bereiche sind über das Sozialgesetzbuch (SGB V) geregelt, wenn es um die Leistungen im Versicherungssystem geht. Die GKV sind verpflichtet, Präventions- und Gesundheitsförderungsmaßnahmen anzubieten. Diese Maßnahmen beziehen sich auf bestimmte Handlungsfelder und unterliegen festgelegten Kriterien. Laut Gesetz ist der Spitzenverband Bund der Krankenkassen für die Festlegung dieser Handlungsfelder und Kriterien sowie für die Sammlung relevanter Informationen von den Krankenkassen zuständig (§ 20 Absatz 2). Die Kriterien und Handlungsfelder sind in einem Leitfaden erläutert. Die Prüfung der Kurse anhand dies Kriterien übernimmt die ‚Zentrale Prüfstelle Prävention' (www.zentrale-pruefstelle-praevention.de). In diesem Kontext handelt es sich nicht um Zuzahlungen der Versicherten, sondern um eine Bezuschussung durch die Krankenkassen. Der Leitfaden regelt, welche Maßnahmen bezuschusst werden; er konkretisiert allerdings nicht den finanziellen Rahmen, in dem ein Zuschuss erfolgt. Dieser wird von den Krankenkassen in ihren Satzungen festgelegt. Die Ausgaben der Krankenkassen für ihre Versicherten sind ebenfalls festgeschrieben: Ab dem Jahr 2019 ist pro Jahr ein Betrag in Höhe von 7,52 Euro pro Versicherten vorgesehen (§ 20 Absatz 6). Dieser Betrag wird prozentual angepasst.

Für Untersuchungen zur Vorsorge und Früherkennung, die laut Gesetz in den Leistungskatalog der GKV fallen, sind keine Zuzahlungen nötig, wenn diese so vom G-BA festgelegt wurden (z.B. Früherkennung von Krebs, Gesundheits-Check-up, Zahnvorsorgeuntersuchungen, Schutzimpfungen, Schwangerschaftsvorsorgeuntersuchungen uwm.) – darüber können sich Verbraucher:innen auch bei der Verbraucherzentrale Bundesverband informieren, was die Rollenzuschreibung oder zumindest Rollenverteilung illustriert (vzbv 2023). Manche Kranken-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kassen bieten über die G-BA-Vorsorgeleistungen weitere zuzahlungsfreie Untersuchungen an; das ist jedoch abhängig von der jeweiligen Krankenkasse. Allerdings gleitet dieser Versorgungsbereich, wie oben beschrieben, je nach diagnostischem Verfahren in den privat zu finanzierenden IGeL-Anteil, den viele Patient:innen wahrnehmen (ebd.).

In der Gesamtschau auf den Versorgungsalltag dominiert die Perspektive der ‚klassischen' Gesundheitspolitik und die Bedeutung gesundheitspolitischer Akteur:innen der korporatistischen Selbstverwaltung, obwohl Kenntnisse der Verbraucherforschung sowie eine Verzahnung mit der Verbraucherpolitik für die Patient:innen einen großen Mehrwert böte. Bislang lassen sich gesundheitsrelevante Aktivitäten der nationalen Verbraucherpolitik in Deutschland vor allem in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Innenraumluft sowie zum übergeordneten Thema Gesundheit im Klimawandel (z.B. Risiken durch extreme Hitze, Infektionsgefahren, Pollenallergien etc.) ausmachen. Analog zum Ressortzuschnitt seit 2021 widmet sich als Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz der Verzahnung von Umwelt und Gesundheit im Sinne der Anpassung an den Klimawandel und für den konkrete(re)n Bereich der Gesundheit den nuklearmedizinischen Untersuchungen. Immerhin sind verbraucherpolitische Akteur:innen wie vor allem der vzbv institutionell eingebunden und engagieren sich aktiv.

4. Heuristik der Rollen von Individuen in der Verbraucherpolitik

Aus den Betrachtungen zu Strukturen und Entwicklungen sowie den Facetten des individuellen Versorgungsalltags lässt sich eine Differenzierung von Rollen entwickeln, was sowohl für Verbraucher- und Gesundheitswissenschaften als auch für die Politik in diesen Feldern einen Mehrwert bieten könnte. Die folgende Matrix dient als Heuristik, um diese verschiedenen Rollen des Individuums in unterschiedlichen Gesundheitssituationen zu differenzieren. Sie ist in vier Themenfelder unterteilt und lässt sich für die vier verschiedenen Rollen Patient:in, Versicherte:r, Konsument:in und Bürger:in beschreiben.

4.1 Themenfeld I: Absicherung für Krankheitsfälle/Unfälle

Als Patient:innen nehmen Menschen den Zugang zu notwendigen medizinischen Behandlungen und Notfallversorgung wahr. Sie nutzen dabei den Anspruch auf medizinische Versorgung, insbesondere im Notfall, um gesundheitliche Risiken zu minimieren, Lebensgefahr abzuwehren und akute Behandlungen zu ermögli-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

chen. In der Rolle der Versicherte:n bedeutet diese Situation, dass die Beitragszahlungen zur Krankenversicherung entscheidend sind, um Versicherungsleistungen für medizinische Versorgung zu erhalten: Versicherte haben Zugang zu einem Spektrum medizinischer Dienstleistungen, die durch ihre Versicherung abgedeckt sind. Im deutschen Sozialversicherungssystem verfügen sie zudem über ein Wahlrecht (aktiv und passiv) zur Vertretung in Gremien: Versicherte können an Wahlen zu Gremien ihrer Krankenversicherung teilnehmen und so Einfluss auf die Gestaltung der Gesundheitsversorgung nehmen. Für Krankheiten und Unfälle besteht außerdem die Möglichkeit zum Abschluss von Zusatzversicherungen, die Menschen in die Rolle von Konsument:innen im Gesundheitssystem versetzt; damit erhalten sie Zugang zu Produkten und Dienstleistungen des Marktes. Sie haben die Möglichkeit, aus einer Vielzahl von Gesundheitsprodukten und -dienstleistungen frei zu wählen, deren Regulierung wiederum in den Bereich der Verbraucher- und Gesundheitspolitik fällt. Schließlich lohnt sich die Betrachtung der Bürger:innenrolle: Menschen können durch Wahlrecht und politisches Engagement die Gesundheitspolitik beeinflussen, in Patient:innenvertretungen und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen mitwirken und dadurch auf gesundheitspolitische Entscheidungen Einfluss nehmen. Sozialpolitisch wirksam wird Verbraucherpolitik in diesem Kontext immer dann, wenn Leistungsanteile nicht (mehr) über die Krankenversicherung abgedeckt und nur über privatwirtschaftliche Investion im Markt zu erhalten sind. Dabei kann Verbraucherpolitik nicht nur in der Regulierung von konkreten Produkten und Dienstleistungen, sondern auch bei der Orientierung und Information für Nutzer:innen einen wesentlichen Beitrag leisten. In Krankheits- oder Unfallsituationen stellen rationale und sorgfältige abgewogene Entscheidungen eine besondere Herausforderung dar oder lassen sich in Akutsituationen unter Umständen nicht realisieren. Daher sind verbraucherrelevante Erkenntnisse für diesen zentralen Teil der Gesundheitsversorgung unabdingbar.

4.2 Themenfeld II: Präventive Versorgung durch Fachexpertise

Als Patient:innen können Menschen regelmäßige Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen durch qualifiziertes medizinisches Personal durchführen lassen. Dabei entstehen den Versicherten (privat/gesetzlich) dann keine Kosten, wenn die jeweiligen Präventionsangebote dem Leistungskatalog der Krankenkassen entsprechen. Gleichzeitig ergibt sich für dieses Feld ein weiterer finanzieller Mechnismus: Es kann zu einer Beitragsreduktion bei der Versicherung im Falle aktiver Nutzung präventiver Maßnahmen kommen. Allerdings umfasst der GKV-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Leistungskatalog auch im Bereich der Prävention und Gesundheitsförderung nicht alle Angebotsoptionen, so dass ein Spektrum bleibt, das privat zu bezahlen ist. Damit treten Menschen als Konsument:innen in Erscheinung, die Informationen über präventive Maßnahmen und Gesundheitsdienste benötigen, um individuelle Entscheidungen treffen zu können. Eine Betrachtung der Bürger:innen-Rolle betrifft eher einen Nischenbereich oder ein mittelbares Handlungsfeld für den Bereich von Prävention und Gesundheitsförderung. Denkbar sind die Beteiligung an (kommunalen) Gesundheitskampagnen wie beispielsweise lokalen Initiativen, die die Gesundheit in ihrer Gemeinschaft fördern, oder die Unterstützung von oder Teilnahme an Programmen des öffentlichen Gesundheitsdiensts. Daneben lässt sich zivilgesellschaftliches Enagement in Organisationen nennen, die sich für Belange der Prävention und Gesundheitsförderung einsetzen (Selbsthilfegruppen, soziale Dienste mit Gesundheitsbezug für benachteiligte Menschen u.ä.).

4.3 Themenfeld III: Gesundheitsförderung durch eigenen Lebensstil

Ein weiteres Feld, das für die Gesundheitspolitik zunehmend an Bedeutung gewinnt und die unmittelbarsten Überschneidungen mit der Verbraucherpolitik aufweist, betrifft die Gesundheitsförderung durch den eigenen Lebensstil. Diesbezüglich können Patient:innen von der fachlichen Beratung zu gesundem Verhalten und von der Unterstützung durch ausgebildetes Personal profitieren. Patient:innen erhalten professionelle Beratung zu einem gesunden Lebensstil und Handlungsempfehlungen zur Umsetzung. Für Versicherte gibt es Anreize durch die Krankenkassen für gesundheitsförderndes Verhalten: Versicherte werden durch Bonusprogramme und andere monetäre Anreize motiviert, einen gesunden Lebensstil zu führen. Darüber hinaus bieten die Krankenkassen Aufklärung und Information zu diesem Themenkomplex. Wenn es um Gesundheitsförderung durch den eigenen Lebensstil geht, erweist sich die Rolle als Konsument:innen als nahezu unerschöpflich. Produkte und Dienstleistungen stehen – nicht nur in Deutschland – im Überfluss zur Verfügung und erfordern nicht nur informierte Entscheidungen, sondern auch Widerstandsfähigkeit gegenüber allen Verlockungen und Verführungen durch Produkte und Dienstleistungen, die gesundheitsschädlich oder sogar lebensgefährlich sein können. Damit fällt dieser Themenkomplex in besonderer Weise in den Bereich der Verbraucherpolitik, wirft eine Vielzahl von Fragestellungen auf und provoziert Handlungsnotwendigkeiten gerade dann, wenn es um sozialpolitische Effekte geht. Auch in diesem Kontext können Menschen in Bürger:innen-Funktion handeln und sich zum

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Beispiel aktiv an Initiativen beteiligen, die einen gesunden Lebensstil fördern. Sie können zudem dazu beitragen, gesunde Lebensweisen in ihrer Umgebung zu verbreiten, wie es durch den ‚social contagion'-Effekt geschieht (LeBon 1960).

4.4 Themenfeld IV: Schutz im Lebensumfeld vor Gesundheitsbeeinträchtigungen oder Lebensgefahr

Als vierter Themenkomplex lässt sich der Schutz im Lebensumfeld vor Gesundheitsbeeinträchtigungen oder in Lebensgefahr ausmachen. Für Patient:innen bedeutet dies einerseits, dass sie vor gesundheitlichen Risiken durch präventive Maßnahmen geschützt sind und dies durch Gesundheitsbehörden abgesichert wird. Patient:innen werden durch staatliche Maßnahmen und Gesundheitsbehörden vor Umweltgefahren bewahrt. Für den Bereich der Krankenversicherung spielt dieser Themenkomplex eine weniger prominente Rolle. Versicherte können bestimmte Leistungen zum Schutz vor Umweltrisiken bzw. Risiken durch Umweltgefahren sowie Beratung zur Risikovermeidung nutzen. Konsument:innen wiederum sind einem großen Spektrum an Risiken ausgesetzt, dabei aber wiederum im zentralen Handlungsfeld der Verbraucherschutzpolitik eingebettet: Der Verbraucherschutz gewährleistet den Zugang zu sicheren Produkten und Dienstleistungen, die ihre Gesundheit nicht gefährden. Verbraucherpolitik in ihrem weitverstandenden Handlungsrahmen stellt vielfältige Informationen zur Risikovermeidung bereit und konzentriert sich darauf, dass Menschen sicherheitsbewusste Kaufentscheidungen treffen können. Vergleichbar ist die passive Rolle der Bürger:innen, die durch deren aktives Engagement wie bei der Teilnahme and Bürgerinitiativen zum Umweltschutz, der Unterstützung von Selbsthilfegruppen oder im Rahmen der Nutzung von Maßnahmen zur Reduktion von Umweltgefahren sichtbar ist.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Tabelle 1: Heuristik zur Rolle des Individuums in Themenfeldern der Gesundheitspolitik

	Themenfeld			
Rolle des Individuums	**Absicherung für Krankheitsfälle/Unfälle**	**Präventive Versorgung durch Fachexpertise**	**Gesundheitsförderung durch eigenen Lebensstil**	**Schutz im Lebensumfeld vor Gesundheitsbeeinträchtigungen oder Lebensgefahr**
Patient*in	• Zugang zu notwendigen medizinischen Behandlungen und Notfallversorgung	• Nutzung regelmäßiger Vorsorgeuntersuchungen und Impfungen. Durchführung durch qualifiziertes medizinisches Personal	• Beratung zu gesundem Verhalten durch Fachexpertise und Nutzung von Programmen im Gesundheitssektor • Unterstützung der individuellen gesunden Lebensführung durch medizinisches oder anders ausgebildetes Fachpersonal	• Schutz vor gesundheitlichen Risiken durch präventive Maßnahmen (z.B. Luftqualität, Wasserqualität).Unterstützung durch Gesundheitsbehörden
Versicherte*r (privat/gesetzlich versichert)	• Beitragszahlung zur Krankenversicherung • Nutzung von Versicherungsleistungen für medizinische Versorgung • Wahlrecht (aktiv und passiv) zur Vertretung in Gremien	• Nutzung von Präventionsangeboten der Krankenkassen • Beitragsreduktion bei aktiver Nutzung präventiver Maßnahmen.	• Anreize durch Krankenkassen für gesundheitsförderndes Verhalten (z.B. Bonusprogramme) • Wahrnehmung der Aufklärung und Information durch Versicherungen.	• Nutzung von Versicherungsleistungen zum Schutz vor Umweltrisiken • Beratung durch Versicherungen zu Risikovermeidung
Konsument*in	• Abschluss von Zusatzversicherungen • Zugang zu Produkten und Dienstleistungen des Marktes	• Informationen über präventive Maßnahmen und Gesundheitsdienste. • Auswahl von Präventionsangeboten und Maßnahmen der Gesundheitsförderung mit individueller Kostenbeteiligung	• Zugang zu gesundheitsfördernden Produkten und Dienstleistungen (z.B. Fitness, Ernährung). • Lifestyle drift: politischer Fokus auf präventive Ansätze, die nur auf Lebensstil zielen (Halsall und Orpana 2024)	• Verbraucherschutz und Zugang zu sicheren Produkten und Dienstleistungen. • Möglichkeit zu informierten Entscheidungen durch Ratgeber u.ä. im Zusammenhang mit dem Kauf und Gebrauch von Produkten und der Nutzung von Dienstleistungen
Bürger*in	• Politische Partizipation in Gesundheitsfragen sowie allgemeine passive und aktive politische Partizipation • Mitwirkung in Patientenvertretungen und in der Gesundheitspolitik.	• Beteiligung an öffentlichen Gesundheitskampagnen. • Unterstützung von Impf- und Präventionsprogrammen und anderen Angeboten des öffentlichen Gesundheitsdienstes.	• Engagement in (kommunalen) Gesundheitsinitiativen. • Förderung gesunder Lebensstile in der Gemeinschaft.	• Teilnahme an Bürgerinitiativen zum Schutz der Umwelt oder Unterstützung von Selbsthilfegruppen, sozialen Organisationen etc. • Unterstützung von Maßnahmen zur Reduktion von Umweltgefahren. • Nutzung von Angeboten des öffentlichen Gesundheitsdienstes.

Quelle: eigene Darstellung

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

5. Schlussfolgerungen

Die gesundheitspolitischen Entwicklungen erzeugen eine Reihe von Anforderungen an Verbraucherpolitik, insbesondere in Bezug auf benachteiligte und marginalisierte Gruppen. Die zunehmende Privatisierung und die damit verbundene Kostenverlagerung auf Patient:innen erfordern eine starke und sozialpolitisch ausgerichtete Verbraucherpolitik mit Expertise für das Gesundheitswesen, um die gesundheitliche Versorgung für alle Bevölkerungsschichten sicherzustellen. Die Verschiebung von Verantwortung und Kosten auf die individuellen Versicherten führt dazu, dass diese zunehmend in die Rolle von Verbraucher:innen treten müssen, um komplexe Entscheidungen über ihre Gesundheit und die Inanspruchnahme medizinischer Leistungen zu treffen.

Mit der steigenden Anzahl von Eigenleistungen und privaten Gesundheitsausgaben wächst die Belastung für Versicherte, insbesondere für diejenigen mit geringeren finanziellen Ressourcen. Zuzahlungen, Eigenanteile und die Notwendigkeit, individuelle Gesundheitsleistungen (IGeL) privat zu finanzieren, tragen dazu bei, dass gesundheitliche Ungleichheiten verstärkt werden. Besonders einkommensschwache Haushalte sind von diesen zusätzlichen Kosten betroffen und könnten notwendige Behandlungen aus Kostengründen vermeiden, was langfristig zu schlechteren Gesundheitszuständen führen kann. Die Aktivitäten des vzbv und anderer zivilgesellschaftlichen Organisationen in diesen Kontexten dokumentieren den Bedarf, Verbraucher:innen in ihrer eigenverantwortlichen Rolle zu stärken. Gerade in Bezug auf emotional belastende Situationen im Zusammenhang mit der eigenen Gesundheit (z.B. der Sorge vor einer Krebserkrankung) sowie angesichts einer zumeist erheblichen Informationsasymmetrie zwischen medizinischen Expert:innen und Verbraucher:innen können sich herausfordernde Entscheidungskontexte ergeben.

Die strukturellen Rahmenbedingungen im Gesundheitssystem sowie seine institutionellen Ausprägungen fordern einen echten Perspektivwechsel. Denn auch wenn in den meisten Versorgungssituationen immer noch Versicherungsleistungen bestehen, reicht die Annahme, dass es sich um Versicherte als reine Leistungsempfänger handelt, die im Grunde keine eigene Entscheidung treffen, nicht mehr aus. Dass verschiedene Entscheidungen notwendig sind, die zudem kognitive, informatorische, intellektuelle und finanzielle Ressourcen der Indivuen erfordern, wirft weiterführende Fragen auf, auch mit sozialen Implikationen. Welche Unterstützungsleistungen brauchen die Patient:innen, um eigenverantwortlich als Versicherte, als Verbraucher:innen im Gesundheitssystem und letztlich als Bürger:innen handeln zu können? Als zentrale Schlussfolgerung gilt, dass

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verbraucherpolitik in Deutschland eine wesentliche sozialpolitische Funktion übernehmen muss. Durch die Integration sozialer Schutzmaßnahmen, die Kenntnisse über Charakteristika von Verbraucher:innen (im Unterschied zum/zur Versicherten) zusammenfassen, sowie durch die Förderung des Zugangs zu notwendigen Gesundheitsleistungen können sozialpolitische Härten gemildert und gesundheitliche Chancengleichheit gefördert werden. Dies erfordert nicht nur eine verstärkte Informations- und Aufklärungsarbeit, sondern auch die institutionelle Stärkung von Verbraucherorganisationen und deren Einbindung in gesundheitspolitische Entscheidungsprozesse. Um den Herausforderungen gerecht zu werden, sind institutionelle Veränderungen notwendig. Die Einbindung verbraucherpolitischer Akteur:innen in gesundheitspolitische Gremien muss gestärkt werden, um die Interessen der Versicherten und Verbraucher:innen wirksam zu vertreten.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Verbraucherpolitik eine zentrale Rolle in der Weiterentwicklung des Gesundheitssystems spielen muss, um soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit im Gesundheitsbereich zu fördern. Durch gezielte Maßnahmen zur Unterstützung benachteiligter Gruppen, die Stärkung der Verbraucherkompetenz und die institutionelle Einbindung verbraucherpolitischer Akteur:innen können die gesundheitliche Versorgung verbessert und die soziale Dimension der Gesundheitspolitik gestärkt werden. Der ‚Health in All Policies'-Ansatz bietet zudem einen umfassenden Rahmen, um gesundheitliche und soziale Belange integriert zu betrachten und wirksame politische Maßnahmen zu entwickeln.

Literatur

Bartol, A., K. Dreßler, G. Isbary et al. (2023). Innovation durch Kombination: Wie das GKV-Finanzstabilisierungsgesetz den therapeutischen Fortschritt ausbremst. *Forum*, 38, 459–462 (doi.org/10.1007/s12312–023–01253–1).

Büscher, A. (2020). Leistungsbeschränkungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung–Maßnahmen zur Kostendämpfung in der jüngeren Geschichte der Gesetzlichen Krankenversicherung. In S. Bretthauer, C. Henrich, B. Völzmann, L. Wolckenhaar & S. Zimmermann (Hrsg.): *Wandlungen im Öffentlichen Recht*. Baden-Baden: Nomos, 527–552.

Degen, H. (2024). Ausgangslage der Krankenhausplanung in den Bundesländern. In J. Klauber, J. Wasem, A. Beivers, C. Mostert & D. Scheller-Kreinsen (Hrsg). *Krankenhausreport 2024. Strukturreform*. Wiesbaden: Springer VS, 3–21.

Effertz, T. (2023). Prävention und Kostenkontrolle im Gesundheitswesen. *Prävention und Gesundheitsförderung* (doi.org/10.1007/s11553–023–01021-y).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Fuhrmann, P. & K.H. Vogel (2020). Verbraucherschutz. In K. Böhm, Bräunling, R. Geene & H. Köckler (Hrsg.): *Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Das Konzept Health in All Policies und seine Umsetzung in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS, 131–142.

GKV (2023). Solidarisch. *Die gesetzliche Kranken- und die soziale Pflegeversicherung. Geschäftsbericht 2022*. Berlin: Spitzenverband der gesetzlichen Krankenversicherungen (www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/service_1/publikationen/geschaeftsberichte/GKV_GB2022_barrierefrei_final.pdf).

Greer, L., M. Falkenbach, L. Siciliani, M. McKee, M. Wismar & J. Figueras (2022). From Health in All Policies to Health for All Policies. *The Lancet Public Health, 7,* e718-e720.

IGeL-Monitor (2023). IGeL-Report 2023. *Versichertenbefragung des Medizinischen Dienstes Bund/ IGeL-Monitor. Kurzbericht*. Essen: Medizinischer Dienst Bund, 1–13 (www.igel-monitor.de/fileadmin/Downloads/Presse/IGeL-Report_2023_Kurzbericht_aserto.pdf).

Knupfer, S. & S. Weigert (2023). AI in the Health Market. In I. Knappertsbusch & K. Gondlach (Hrsg.): *Work and AI 2030*. Wiesbaden: Springer VS, 323–339 (doi.org/10.1007/978–3–658–40232–7_36).

Kuhn, S. & C. Illgen (2023). Die Bedeutung des Steuerzuschusses für die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung. In *Krankenkassen- und Pflegekassenmanagement. Hintergrund–Kontext–Anwendung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 1–33.

Le Bon, G. (1960). The Crowd: A Study of the Popular Mind. New York: Viking Press.

Leppo, K., E. Ollila, S. Peña, M. Wismar & S. Cook (2013). *Health in All Policies: Seizing Opportunities, Implementing Policies*. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health (Ministry of Social Affairs and Health).

Liedtke, S., G.O. Kamga Wambo, Ludwig & M. Finis (2020). Nationale Präventionsstrategie. In K. Böhm, Bräunling, R. Geene & H. Köckler (Hrsg.): *Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe*. Wiesbaden: Springer VS, 255–262.

Loer, K. (2023). *Gesundheitspolitik. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.

Malischnig, D. (2023). Zukunftsbild Gesundheit: Die Gesundheitsversorgung von morgen – günstiger, genauer, digital? In K. Sigl (Hrsg.) *Nachhaltigkeit und Digitalisierung – (k)ein unternehmerisches Dilemma*. Berlin/Heidelberg: Springer Gabler, 209–216.

Rein, R. (2023). Deutschland nach dem GKV-Finanzstabilisierungsgesetz. *Forum* 38, 88–90 (doi.org/10.1007/s12312–022–01168–3).

vzbv (2023). *Früherkennung: Diese Vorsorgeuntersuchungen stehen Ihnen zu*. Berlin: Verbraucherzentrale Bundesverband (www.verbraucherzentrale.de/wissen/gesundheit-pflege/krankenversicherung/frueherkennung-diese-vorsorgeuntersuchungen-stehen-ihnen-zu-10429).

Wenzel, E. (2024). Telemedizin: Mit simplen Technologien in die dezentrale Zukunft der Gesundheit. In E. Wenzel (Hrsg.): *Megatrend Gesundheit: Wie Digitalisierung und Individualisierung unsere Gesundheitsversorgung revolutionieren. Megatrends und Transformations-Management.* Berlin/Heidelberg: Springer Gabler, 93–102 (doi.org/10.1007/978–3–662–68688–1_7).

WHO-Regionalbüro für Europa (2019). Können sich die Menschen ihre Gesundheitsversorgung leisten? Neue Erkenntnisse über finanzielle Absicherung in der Europäischen Region. Zusammenfassung. Kopenhagen: Weltgesundheitsorganisation Regionalbüro für Europa (iris.who.int/bitstream/handle/10665/345523/WHO-EURO-2019–3439–431980–60516-ger.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zok, K. (2019). Private Zusatzleistungen in der Arztpraxis Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativ-Umfrage unter gesetzlich Versicherten. *WIdOmonitor*, 16(1), 1–12 (www.wido.de/fileadmin/Dateien/Dokumente/Publikationen_Produkte/WIdOmonitor/wido_monitor_2019_1_private_zusatzleist.pdf).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Günther Rosenberger

Konfrontation statt Kooperation: die Ladenschluss-Debatte

Verbraucherpolitik und Sozialpolitik verfolgen gemeinsame Ziele, sie sind Brüder im Geiste. Wenn es konkret wird und verbraucherrelevante Interessen tangiert werden, können die Vorstellungen in beiden Politikbereichen sich trennen. Dann wird aus programmatischer Kooperation schon mal praktische Konfrontation. Das mit sozialpolitischen Argumenten betonierte Ladenschlussgesetz von 1956 verhinderte über 30 Jahre eine Öffnung von gewerblichen und anderen Organisationen zu Lasten der Verbraucher. Die lange und harte Debatte über eine Lösung dieses Konfliktes illustriert, wie Verbraucher- und Sozialpolitik zu Gegnern werden können.

1. Verbraucherpolitik und Sozialpolitik: gleiche Ziele?

Verbraucher- und Sozialpolitik verfolgen zu großen Teilen die gleichen Ziele. „Die Zielgruppenbezogenheit der Verbraucherpolitik und -aufklärung mit einer besonderen Akzentsetzung auf die sozial schwachen Haushalte gehört zu den essentiellen Aufgaben der Verbraucherorganisationen seit ihrem Bestehen", heißt es in dem Gutachten ‚Qualitativer Konsum und Verbraucherpolitik', das 1985 für die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) erstellt worden war (ISG 1985). Die Stiftung Verbraucherinstitut, eine von AgV und Stiftung Warentest gegründete Weiterbildungseinrichtung, beschrieb einen ihrer Aufgabenbereiche so: „Die Berücksichtigung sozialpolitisch orientierter Verbraucherarbeit findet ihren Niederschlag in Veranstaltungen und Materialien für die Arbeit mit Senioren, Ausländern, Aussiedlern, Analphabeten und überschuldeten Haushalten." (Stiftung Verbraucherinstitut 1988a, 16) Lucia A. Reisch (2005) nennt neben den wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Zielen/Leitbildern die sozialpolitische Dimension, die den Ausgleich sozialer Härten bei alten Menschen, Kindern, Jugendlichen, Migranten und einkommensschwachen Haushalten fokussiert, wenn es um die effiziente Versorgung mit Konsumgütern und Diensten oder die Sicherung der Verbraucherposition geht. Eine Differenzierung in Einkommensverwendung als Aktionsfeld der Verbraucherpolitik und Einkommenserzielung als das

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

der Sozialpolitik ist vordergründig. Eine Erhöhung des Nominaleinkommens beziehungsweise die Stärkung der Kaufkraft sind basale Voraussetzungen für ‚Konsumfreiheit' (wie immer man sie definiert), für Kauf und Nutzung knapper Güter. Stets sind Verbraucherinteressen in beiden Politikfeldern tangiert, was zur Kooperation drängt (Reifner 1990). Man könnte Verbraucher- und Sozialpolitik als ‚Brüder im Geiste' bezeichnen.

Das bedeutet keinesfalls, dass es zwischen beiden Politikbereichen nicht zu Spannungen und Konflikten kommen kann. So bewirken die Aktivitäten der Verbraucherorganisationen Verteilungswirkungen zugunsten der Mittel- und Oberschichten, die von den Leistungsangeboten relativ stärker Gebrauch machen (Minte 1978). Man kann sich auch vorstellen, dass die Informationsangebote von Verbraucherverbänden und Stiftung Warentest den Wettbewerb auf Konsumgütermärkten zu Lasten marktschwacher Anbieter verschärfen, deren Umsatzverluste die Entlassung von Angestellten erzwingen. Oder: Wenn die Gewerkschaft Verdi von der Bundesregierung verlangt, gesetzgeberisch den Mindestlohn drastisch zu erhöhen, kann dieser zu erhöhten betrieblichen Kosten führen, die über die Verkaufspreise auf die Verbraucher abgewälzt werden.

Verbraucherpolitik – oder generalisierend Verbraucherschutz – ist nicht selbsterklärend, auch nicht bezüglich vulnerabler Verbrauchergruppen. Aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes ergibt sich „anerkanntermaßen eine Schutzpflicht des Staates, soweit es eines angemessenen Ausgleichs im Zusammenleben der Individuen, bedarf; beispielhaft sei auf das Verbraucher-, Mieter- oder Arbeitnehmerschutzrecht verwiesen." (Spindler 2024, 5) Worüber ein staatlicher Schutzschirm gehalten wird, ist dabei offen und wird im politischen Alltag von den dominierenden Machtverhältnissen auf Bundes- und Landesebene entschieden. Hilfreich ist hier die Unterscheidung Gerhard Scherhorns von allgemeinen und speziellen Verbraucherinteressen. Letztere richten sich auf einzelne Güter oder Güterbündel bei hoher Nutzeneinschätzung, allgemeine Verbraucherinteressen dagegen auf eine Vielzahl von Einzelgütern mit geringer aktueller Nutzeneinschätzung sowie „auf Verhaltensregelungen übergreifender Art (z.B. Produzentenhaftung bei Umweltverschmutzung)" (Scherhorn 1975, 108). Solche Verhaltensregelungen übergreifender Art werden sich besonders politischen Bewertungen anbieten, ihr normativer Charakter dürfte stets politischen Präjudizien ausgeliefert sein. Bundes- oder landesweit geregelte Ladenöffnungszeiten sind ein anschauliches Beispiel. Sie regeln übergreifend, ohne Bezug auf einzelne Güterarten, Verbrauchergruppen, Handels- oder Dienstleistungsformen, wann die Türen für Kunden geschlossen bleiben. Verbraucherinteressen werden davon ganz allgemein berührt und das in durchschlagender Weise. Spezielle Verbrau-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

cherinteressen, die sich auf einzelne Güter(bündel) richten, sind zwar politischer Bewertung ausgesetzt (aktuell anschaulich im Nachhaltigkeitskontext), aber doch auf ihre Singularität reduziert, auf inhaltlich und zeitlich weniger allgemeine Gültigkeit, was beides ein geringeres strittiges Potential beinhaltet. Bei speziellen Verbraucherinteressen können Verbraucher- und Sozialpolitik häufiger gemeinsame Sache machen.

Anders bei allgemein tangierten Verbraucherinteressen: Hier trennen sich schon mal die Wege, und wenn ‚Verhaltensregelungen übergreifender Art' im Streit sind, dann geht es mitunter ‚um die Wurst', nämlich um verbraucherpolitisch Entscheidendes. Beispielsweise um die Frage, wie lange Einzelhandelsgeschäfte, Dienstleistungsbetriebe, Galerien, Museen oder öffentliche Einrichtungen für kaufwillige und informationsbereite Verbraucher zugänglich sein sollen. Diese Frage war Gegenstand heftiger Debatten über drei Dekaden, während der man von einer gezielten Exklusion der Verbraucher aus den Märkten sprechen kann, von einer Einschränkung der Konsumfreiheit, die ordnungspolitisch unverständlich, und verbraucherpolitisch sinnlos, aber sozialpolitisch gewollt war.

2. Die bleierne Zeit

2.1 Das Ladenschlussgesetz von 1956

Das Gesetz über den Ladenschluss von 1956 stellte für den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) einen ‚historischen Kompromiss' zwischen Einzelhandel, Gewerkschaften und den damaligen Verbraucherorganisationen dar. Es verkürzte (in Westdeutschland) die geltenden Öffnungszeiten unter der Woche und schränkte diese an den Samstagen noch deutlicher ein. Und historisch war auch die Dauer dieser ‚komischen Idee' (Ludwig Erhard). Über dreißig Jahre galten folgende Regelungen für Verkaufsstellen:

- Von Montag bis Freitag darf im Einzelhandel von 7 Uhr bis 18 Uhr geöffnet werden.
- Samstags dürfen die Geschäfte bis 14 Uhr öffnen, jeden ersten Samstag im Monat bis 18 Uhr.
- An Sonn- und Feiertagen bleibt alles geschlossen.

Dass diese Festschreibung der Öffnungszeiten den Zeitpräferenzen der Verbraucher nicht entsprach, machten verschiedene Studien deutlich (Kuhlmann 1990). Und in Europa stand Deutschland mit seinem Ladenschluss allein, die meisten Nachbarländer regelten die Öffnungszeiten weniger restriktiv wie Großbritanni-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

en, Schweden, Spanien, Italien oder die Niederlande, wo die Gemeinden über die Öffnungszeiten entscheiden. Man konnte sich auch fragen, warum viele Berufsgruppen abends, nachts oder samstags arbeiten und darüber kaum klagen: Busfahrer, Schichtarbeiter in der Industrie, Krankenschwestern und -pfleger, Polizisten, Versicherungsvertreter, Feuerwehrleute, Journalisten und die in der Gastronomie Tätigen.

Nach 1956 wurde an das Ladenschlussgesetz eine Generation lange nicht gerührt. Für eine subjektiv empfundene gute Sache, das Arbeitnehmerinteresse, war den Lobbyisten in Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden und Parteien offensichtlich jedes Regulierungsmittel recht. Der Stuttgarter Oberbürgermeister Manfred Rommel meinte dazu einmal, ein „Interessenklüngel aus Gewerkschaftern, Arbeitgebern, Sozialdemokraten und CDU-Mittelstandspolitikern" würde hartnäckig die Forderungen nach großzügigeren Öffnungszeiten abblocken (Spiegel Nr. 40/1989, 142). Pro Ladenschlussgesetz waren auch noch Andere: Tankstellen, Bahnhofskioske oder die Versandhändler, denen knappe Einkaufszeiten für Einzelhandelskunden willkommen waren.

2.2 Machtloses Anrennen

Die Verbraucherverbände standen in diesem Konflikt lange auf verlorenem Posten, ihnen fehlten vergleichbar starke Bundesgenossen. Gegen die übermächtige Allianz einiger Handelsverbände und Gewerkschaften, die in der SPD einen politischen Verbündeten hinter sich wussten, war nichts auszurichten. „Es ist ein mächtiges Kartell von Verbänden und Parteien, das den Status quo beim Einkaufen abdeckt […] Die Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) und die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) sind sich, ein seltener Fall von Harmonie, einig mit der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE) […] Mit dabei in diesem Läden-zu-Klub sind die Sozialdemokraten (aus Rücksicht auf die Gewerkschaften) und weite Teile der Christen-Union (aus Rücksicht auf den mittelständischen Handel." (Spiegel 1987)

Dieser Allianz stand eine „wenig schlagkräftige Truppe" gegenüber, einige „Marktwirtschaftler an Universitäten und Forschungsinstituten, Hausfrauenverbände und Verbrauchermarkt-Unternehmen, die gesamte FDP und Teile der CDU", wie der Spiegel 1987 weiter schrieb. Die FDP beteiligte sich zwar an wechselnden Bundesregierungen, blieb aber als Juniorpartner samt ihren ordnungspolitischen Vorstellungen, die freie Öffnungszeiten nahelegen, ohne Einfluss. Die Presse war wohlwollend, aber ohne eigene Initiative und Kampfeslust. Die AgV als Spitzenverband der Verbraucherzentralen und einiger auch sozialpolitisch

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

orientierter single issue-Verbände bemühte sich redlich. Sie forderte von Anfang an eine Diskussion über den verkorksten Ladenschluss. Aber ihr fehlte zunächst neben dem Rückhalt Verbündeter eine gewisse Entschiedenheit, was wohl auf uneinheitlichen Meinungen innerhalb des Verbandes beruhte. So räumte 1984 der damalige AgV-Präsident Helmut Lenders in einem Artikel zum Ladenschluss ein: „Aber auch in der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher gibt es unterschiedliche Auffassungen über den wünschenswerten Umfang, die Ausgestaltung und die möglichen positiven wie negativen Auswirkungen einer Ausweitung der Ladenöffnungszeiten. Im übrigen hat die AgV auch in der Vergangenheit nicht in vorderster Linie bei den in Intervallen auftretenden Vorstößen zur Änderung des LSG gestanden." (Lenders 1984, 179f.) Der höchste Repräsentant der damaligen Verbraucherverbandspolitik ging davon aus, dass „für die Beschäftigten im Einzelhandel durch weitere Stückelung der täglichen Arbeitszeit und teilweise Verlagerung in die Arbeitsstunden insgesamt eine Verschlechterung ihrer sozialen Situation eintritt, auch wenn der geltende Arbeitsschutz selbstverständlich eingehalten wird." (Lenders 1984, 187) Offenbar lenkte das Engagement des langjährigen SPD-Bundestagsabgeordneten und Düsseldorfer SPD-Vorsitzenden für die Arbeitnehmerinteressen den Blick übermäßig auf deren mögliche Benachteiligung, was einen Konflikt mit den Verbraucherinteressen bedeutete, deren Verfolgung primäre Aufgabe seines Amtes war. Die „Interessendivergenz zwischen Arbeit und Konsum, die bis in den Verbandsbereich hineinragt" (Biervert 1977, 43), wurde hier überdeutlich sichtbar.

Das gewaltigste Hindernis für eine Modernisierung des Ladenschlussgesetzes war die wirtschaftliche Mitbestimmung, die für Gewerkschaften und Sozialdemokraten traditionelle Bedeutung hat. Die Arbeitszeiten und somit die Ladenschlusszeiten unterliegen der Mitbestimmung; selbst wenn das Parlament die Öffnungszeiten ganz freigeben würde, könnten die Betriebsräte dies einfach unterlaufen. Hinderlich war vermutlich auch das Nullsummendenken in der gegnerischen Allianz, jegliche Veränderung der Öffnungszeiten ginge zu Lasten der Arbeitnehmer und Handelsbetriebe.

Die im Streit mit dem ‚Interessenklüngel' wenig aussichtsreiche Position der Verbraucherverbände legte eine Mischung aus Galgenhumor, Ironie und Widerstandsgeist nahe, die in dem Couplet ‚Das Ladenschlußlied' (nach der Melodie ‚An der Nordseeküste', Text: Heiko Steffens) hörbar wurde (VZ Berlin 1993):

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

An Ladenschlußzeiten haben wir uns gewöhnt.
Waren sie auch nicht Spitze, wir haben nie gestöhnt.
Jetzt will man sie ändern, ach, es ist ein Graus.
Nie wieder abends gemütlich zu Haus.
Doch im Einzelhandel, in unserem Land
machen uns bange Männer bestimmt keine Angst.
Den ganzen Tag stehen, bis spät in die Nacht,
das hat sich der Bangemann fein ausgedacht.
Er kennt nicht die Praxis, kennt nur Theorie.
Wer lebt von Diäten und ner Menge Marie.
Doch im Einzelhandel, in unserem Land
machen uns bange Männer bestimmt keine Angst.
Die Wenderegierung tut niemandem gut,
besonders im Handel kommt vielen die Wut.
Drum wendet die Wende und macht euch bereit,
es muß sich was ändern, es ist höchste Zeit.
Denn im Einzelhandel, in unserem Land
machen uns bange Männer bestimmt keine Angst.
Herr Blüm und Konsorten erzählen manche Mär,
doch selbst unsere Oma, die glaubt es nicht mehr.
Sie wollen uns verKohlen, drum Freunde gebt acht.
Auch wir können kämpfen, das wär doch gelacht!!!
Denn im Einzelhandel, in unserem Land
machen uns bange Männer bestimmt keine Angst.

Die Unzufriedenheit der Konsumenten mit den frühen Schließzeiten und der Wunsch nach einem stressfreien abendlichen Einkauf zeigten sich im demoskopischen Interview. Die Bundesregierung hatte 1988 geplant, die Öffnungszeiten an einem Tag in der Woche für Handel, Behörden und Dienstleister bis 21 Uhr zu verlängern, was kontrovers diskutiert wurde. Dazu stellte das Emnid-Institut im Frühjahr 1988 in einer bundesweit repräsentativen Stichprobe folgende Frage: „Die Geschäfte machen ja normalerweise um 18.30 Uhr zu. Es gibt Überlegungen, einen sogenannten Dienstleistungsabend einzurichten und die Ladenschlußzeiten zu verändern. Das heißt, an einem Tag in der Woche sollen Banken, Behörden, Versicherungen, Handwerksbetriebe, andere Dienstleistungsbetriebe und Einzelhandlungsgeschäfte abends länger aufhaben. Halten Sie persönlich einen solchen Dienstleistungsabend für sehr nützlich, etwas nützlich oder nicht notwendig?“

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die überwiegende Mehrheit der Befragten, 62 Prozent, hielt einen derartigen Abend für (sehr oder etwas) nützlich, nur ein Prozent hatte dazu keine Meinung. Ein Jahr vorher hatten auf dieselbe Frage des Instituts 65 Prozent zustimmend geantwortet. Trotz der Debatten in den Medien, in denen jegliches Pro und Contra zu hören war, und trotz der kommunikativen Übermacht von Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften gegenüber den Verbraucherverbänden blieb die Zustimmung zum Dienstleistungsabend auf hohem Niveau – die Verbraucher wussten, was sie wollten: verlängerte Öffnungszeiten. Die sollten am besten am Freitag (30 Prozent) oder am Mittwoch (27 Prozent) stattfinden; den Donnerstag, der es schließlich wurde, wollten nur 18 Prozent der Befragten.

Besonders hoch wurde die Nützlichkeit eines ‚langen Donnerstag'von jüngeren Auskunftspersonen eingeschätzt, die in Großstädten leben (40 Prozent für ‚sehr nützlich'). Auch andere Besonderheiten fielen auf (Tab. 1).

Tabelle 1: Zustimmung zum Dienstleistungsabend (Angaben in Prozent)

Ich halte einen Dienstleistungsabend für …	Gesamt	Berufstätige	mit Kindern bis 14 Jahre	mit Abitur	HH-Einkommen über 4000 DM
sehr nützlich	29	34	32	41	39
etwas nützlich	33	35	36	35	38
nicht notwendig	37	31	31	23	24
Basis (100 %)	3016	1423	649	416	570

Quelle: Stiftung Verbraucherinstitut (1988b)

Es waren schon 1988, so ließe sich interpretieren, die Angehörigen einer sozialen Schicht, die man heute mit Andreas Reckwitz (2019) die ‚neue Mittelklasse' nennt, die verlängerten Öffnungszeiten besonders zustimmten. Dieses Milieu umfasst ein gebildetes urbanes Publikum, das sich weltoffen gibt, überdurchschnittlich aufgeschlossen gegenüber ‚Reformen' ist, das die Annehmlichkeiten von Konsum und Wohlstand schätzt und folglich komfortablere Shoppingzeiten verlangt. Auch in anderen Milieus wurde eine Verbesserung der Einkaufssituation durch einen Dienstleistungsabend gesehen, die Nützlichkeitsrate fiel in keiner Großgruppe unter (vom Autor geschätzte) 50 Prozent. In Kenntnis dieser Situati-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

on ‚an der Front' der wählenden Konsumbürger und vermutlich auch mit Blick auf koalitionsfreundliche Stammwähler aus der urbanen Mittelklasse besann sich die Bundesregierung unter Helmut Kohl mit dem liberalen Wirtschaftsminister Helmut Haussmann eines Besseren. Zumal der Bundesrat die Gesetzesvorlage der Bundesregierung zur Einführung eines Dienstleistungsabend unterstützt hatte.

3. Der ‚lange Donnerstag' – nur ein Etappenerfolg

3.1 Ein erste Verbesserung für die Verbraucher

Ab dem 5. Oktober 1989 erlangte der Gesetzentwurf der schwarz-gelben Koalition zur Einführung eines Dienstleistungsabends (DLA) Geltung. Das Gesetz sah vor, dass die Geschäftszeiten des Einzelhandels an Donnerstagen bis 21 Uhr ausgedehnt werden können, und empfahl darüber hinaus allen privaten und öffentlichen Dienstleistungsbetrieben mit regem Publikumsverkehr die gleiche Regelung. So öffnete beispielsweise die Verbraucherzentrale Berlin ihre Beratungsangebote für Ratsuchende jeden Donnerstag bis 20.30 Uhr. Die Geschäfte mussten die erweiterte Verkaufszeit am Donnerstag allerdings in der Woche wieder ausgleichen. Die zulässige Gesamtöffnungszeit von 53 Stunden in der Woche durfte nicht überschritten werden, und die Öffnungszeiten am ersten Samstag in den Monaten von April bis September wurden auf 16 Uhr zurückgenommen. Damit sollte der ‚traditionelle Ausgleich' zwischen dem sozialen Schutzbedürfnis der Beschäftigten und den Interessen der Verbraucher erhalten bleiben. Mit diesem Konzept waren mehrere Ziele verbunden: eine Belebung der Innenstädte, Schaffung neuer Arbeitsplätze, Stärkung der wirtschaftlichen Dynamik, Verbesserung der Lebensqualität der Bürger. Angesichts der Regelungen im europäischen Binnenmarkt wolle man „keine Insel des Reglementierungs-Miefs in Europa sein", argumentierte der Minister für Arbeit und Sozialordnung Norbert Blüm (F.A.Z. 1988). Fazit: Ein recht zwiespältiger Kompromiss zwischen den gegnerischen Brüdern Verbraucherpolitik und Sozialpolitik war dieser laue Abend am Donnerstag. Doch war er ein erster Erfolg einer inzwischen stärker gewordenen Verbraucherpolitik. Welche Resonanz fand die Lockerung des Ladenschlussgesetzes bei den Konsumenten?

Die VZ Berlin und das Verbraucherinstitut beauftragten im Spätherbst 1989, kurz nach Einführung des langen Donnerstags, eine weitere Repräsentativbefragung von über 3.000 Auskunftspersonen durch Emnid. Die Fragestellung lautete diesmal: ‚Die Geschäfte machen ja normalerweise um 18.30 Uhr zu. Es gibt nun

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

seit Oktober diesen sogenannten Dienstleistungsabend und die Ladenschlusszeiten sind verändert. Halten Sie persönlich diesen Dienstleistungsabend für sehr nützlich, etwas nützlich oder nicht notwendig?'. Die Zustimmung zum langen Donnerstag hatte auch so kurz nach Einführung des DLA zugenommen (66 Prozent gegenüber 62 Prozent im Vorjahr), besonders bei Frauen, jüngeren Personen mit höherer Bildung und höherem Einkommen sowie, womöglich überraschend, bei leitenden Angestellten und Beamten, Selbständigen und Freiberuflichen und schließlich bei Berliner Bürgern. In Berlin zeigte sich ein besonders hohes Interesse auch daran, Galerien und Museen noch spät besuchen zu können. Man kann hier von einem Meinungsklima sprechen, das für die damalige Mittelschicht, beziehungsweise die neue Mittelklasse von Reckwitz, typisch sein dürfte, also auch für Meinungsbildner, die für die weiteren Debatten um die Öffnungszeiten eine Schlüsselrolle einnehmen konnten. Ihre von Reckwitz beschriebenen Bestrebungen nach Singularisierung (alles Individuelle, was das Leben ausmacht, soll einzigartig und authentisch sein) und nach Valorisierung (alles Individuelle soll in sich wertvoll sein, von der Ernährung über Partnerschaft bis zum politischen Engagement) bedürfen ja eines gehörigen Potentials konsumistischer Wahloptionen: bei einer Vielzahl von Marktangeboten, bei statuskonformen Preisen, identitätsförderlichen Narrativen von Markenartikeln sowie, nicht zuletzt, beim uneingeschränkten Zugang zu Erwerbs- und Nutzungsorten. So lagen bei den bevorzugten Einkaufsstätten prompt die Kauf- und Warenhäuser, die damals noch so erlebten Kathedralen des modernen Konsums, ganz vorne (56 Prozent), noch vor Geld- und Kreditinstituten (39 Prozent) und Facheinzelhändlern (37 Prozent). Der DLA diente letztlich allen Verbrauchern und Haushalten. Von vielen Intensivkonsumenten, die man der neuen Mittelklasse zurechnen konnte, wurde er besonders geschätzt; diese sahen sich vermutlich mehrheitlich an der Seite utilitaristisch oder hedonistisch orientierter Verbraucher.

3.2 Der Kompromiss blieb umstritten

Von vielen Unternehmen, Organisationen und Ämtern freilich wurde ein verlängerter Einkaufsabend überhaupt nicht geschätzt. Der Karstadt-Chef Walter Deuss beispielsweise meinte, der DLA-Kompromiss sei‚sachfremd und kundenfeindlich', weil die am Donnerstag gewonnene Einkaufszeit samstags wieder abgezwackt würde (Spiegel 1989). Im November 1989 wurden in der Westberliner City die Öffnungszeiten am Wochenende trotz des Ansturms von Verbrauchern aus Ost-Berlin und der DDR nicht verlängert. Sogar die meisten Behörden verweigerten sich dem DLA; bei Post- und Arbeitsämtern, Pass- und Führerscheinstellen blie-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ben die Türen weiterhin am frühen Abend zu, ebenso bei Ärzten und Rechtsanwälten. Die Verbündeten der bislang so erfolgreichen Allianz aus Gewerkschaften, bestimmten Handelsverbänden und Teilen der traditionell sozialpolitisch orientierten SPD blieben bei ihrem Widerstand. Die VZ Berlin kommentierte daher die Emnid-Ergebnisse in drastischem Ton: „Die Verbraucherzentrale hat den Eindruck, dass der Dienstleistungsabend vor allem den betreffenden Gewerkschaften ein Dorn im Auge ist, der sie blind gegenüber allen Argumenten und der Wirklichkeit macht. Das Ladenschlussgesetz ist längst kein Arbeitsschutzgesetz mehr. Ein verkaufsoffener Abend in der Woche berührt in keiner Weise die im Einzelhandel bestehende wöchentliche Arbeitszeit, die im Laufe des Jahres noch auf 37 Stunden reduziert wird." (VZ Berlin 1990) Das sah man aus sozialpolitischer Perspektive ganz anders: Die Gewerkschaft HBV drohte zu Jahresbeginn 1990 mit ‚Ladenschluß-Streiks'. Die Betriebsräte im Einzelhandel würden bei den laufenden Verhandlungen zu den neuen Betriebsvereinbarungen nach wie vor gegen längere Öffnungszeiten kämpfen, und die HBV wolle „mit allen Mitteln" durchsetzen, dass der Dienstleistungsabend nicht in die Betriebsvereinbarungen aufgenommen wird (Spandauer Volksblatt 1990). Dazu sollten zusammen mit der DAG Urabstimmungen vorbereitet werden. Verlängerte Öffnungszeiten an Donnerstagen würden von der DAG ‚grundsätzlich abgelehnt' werden, sagte dazu ein DAG-Sprecher (Tagesspiegel 1990). Gegenüber solchen Tönen fuhr auch die VZ Berlin aus verbraucherpolitischer Perspektive grobes Geschütz auf: „Unverständlich sind Streikankündigungen, um eine Begrenzung der Arbeitszeiten zu erreichen. Wenn dabei als Streiktermin auch noch der kommende Winterschlußverkauf genannt wird, so müßte dies als Affront gegen die Verbraucher ausgelegt werden." (VZ Berlin 1990)

Die VZ Berlin hatte sich im Ringen um verlängerte Öffnungszeiten schon frühzeitig hervorgetan. Bereits 1975 führte sie eine Podiumsdiskussion zum Ladenschluss durch und in den Verbraucher-Sendungen im dritten TV-Programm des Südwestfunks Baden-Baden mit dem mehrdeutigen Titel ‚Nach Ladenschluß' konnte sie ihre Forderungen zum Thema lancieren. Als 1978 der Bundespräsident Walter Scheel die Verbraucherzentrale Berlin besuchte, bewegte man den ehemaligen FDP-Politiker, vermutlich ohne große Mühen, zu dem Statement ‚Ich bin für verlängerte Öffnungszeiten!'. Mit dem auf einem kleinen Plakat kodifizierten Spruch sahen sich lange Jahre alle Besucher konfrontiert, die ahnungslos das Besprechungszimmer in der VZ Berlin betraten. Die Berufung der Geschäftsführerin Frau Dr. Thea Brünner 1979 in den Verbraucherbeirat beim Bundesminister für Wirtschaft dürfte weitere Gelegenheit geboten haben, zum Ladenschluss kritisch Stellung zu nehmen. In zahlreichen Hörfunk- und TV-Sendungen sowie

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den Printmedien hat die VZ seitdem ihre verbraucherpolitischen Forderungen zum Ladenschluss vertreten.

Die Debatte um verlängerte Ladenöffnungszeiten hielt an und blieb hart. So meinte ein DAG-Vertreter in einer Sitzung des Verbraucherausschusses des Berliner Senats noch 1993, die Beschäftigten im Einzelhandel würden jede Veränderung des Ladenschlussgesetzes als einen Angriff auf ihre Arbeitnehmerschutzrechte betrachten. Und ein HBV-Vertreter bezweifelte in der Sitzung sogar jetzt noch ein Interesse der Verbraucher an verlängerten Öffnungszeiten (Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie 1993). Sozialpolitik kann hartleibig sein. Der Präsident der Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels (HDE) Hermann Franzen nannte 1993 das Ladenschlussgesetz ein Ordnungsprinzip mit viel mehr Vor- als Nachteilen, dessen Aufhebung dazu führe, dass qualifiziertes Personal den Handel verlassen würde, die Debatte innerhalb der Regierungskoalition über verlängerte Öffnungszeiten treffe im Einzelhandel „blanke Nerven" (F.A.Z. 1993). „Es geht um reine Interessenwahrung: der etablierte Handel und die für ihn ‚zuständige' Gewerkschaft wollen keinen Außenseiterwettbewerb hochkommen lassen", konstatierte der Wirtschaftsjournalist Hans D. Barbier (ebd.) – die Politiker hätten nicht den Schneid, dem Handel und seiner Gewerkschaft ein Stückchen Freiheit und Wettbewerb zuzumuten. In kühler Einschätzung der Widerstandskräfte von Einzelhandelsverbänden, Gewerkschaften und sozialpolitisch engagierten Teilen der eigenen Union verschob Bundeskanzler Helmut Kohl mit einem Machtwort die geplante Gesetzesreform auf die kommende Legislaturperiode. Dabei hatte schon die Monopolkommission die Argumente der Ladenschlussregulierer stichhaltig zerpflückt und Gründe angeführt, das Gesetz zu streichen. Nicht überlegene sozialpolitische Argumente verhinderten die Freigabe, sondern Machtfragen.

Als 1995 der stellvertretende Vorstandsvorsitzender der VZ Berlin, Professor Dr. Heiko Steffens, zum Präsidenten der AgV (bis 2001) berufen wurde, erhielt der heterogene Dachverband von verbraucherorientierten Verbänden einen themenkundigen und streitbaren Promoter zeitgemäßer Öffnungszeiten von Handels- und Dienstleistungsbetrieben. In seinem Positionspapier für ein Gespräch im Ministerium für Arbeit und Sozialordnung 1995 hieß es u.a.: „Für die Verbraucherverbände ist das Ladenschlußgesetz von 1956 ein ordnungspolitisches Ärgernis, das den stationären Einzelhandel und seine Beschäftigten zu Lasten der Verbraucher vor wirksamem Wettbewerb abschirmte […] Die Gründe, die 1961 zur Bejahung der Verfassungskonformität durch das Bundesverfassungsgericht geführt haben, sind angesichts der grundlegend veränderten volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen und des aktuellen Modernisierungsbedarfs nicht mehr zeit-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gemäß […] Das Ladenschlußgesetz ist aber kein taugliches Instrument des Schutzes der Arbeitnehmer oder der Arbeitsmarktpolitik […] Die Verbraucherverbände unterstützen die vom ifo-Gutachten vorgeschlagene Verlängerung der werktäglichen Ladenöffnungszeiten von 6 bis 22.00 Uhr und samstags bis 18.00 Uhr." (Steffens 1995)

4. Tempora mutantur, Öffnungszeiten auch

4.1 Neue Konsumerfahrungen der Verbraucher

Nicht nur die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hatten sich verändert, auch die kumulierten Erfahrungen der Verbraucher mit dem DLA im Konsumalltag hatten ihre Wirkung. Das zeigten verschiedene repräsentative Befragungen in beiden Teilen Berlins. Die Fragen lauteten jeweils: ‚Es gibt nun seit Oktober 1989 diesen sogenannten Dienstleistungsabend und die Ladenschlusszeiten sind verändert: Jeden Donnerstag haben viele Dienstleistungs- und Handelsbetriebe bis 20.30 Uhr auf. Halten Sie persönlich diesen Dienstleistungsabend für sehr, nützlich, etwas nützlich oder nicht notwendig?' (Tab 2).

Tabelle 2: Zustimmung zum Dienstleistungsabend in Berlin (Angaben in Prozent)

	1992		1991		1989		1988	
Ich halte einen Dienstleistungsabend für …	West-Berlin	Ost-Berlin	West-Berlin	Ost-Berlin	West-Berlin	Bund	West-Berlin	Bund
sehr oder etwas nützlich	81	91	75	82	72	66	63	62
nicht notwendig	18	7	25	18	27	33	36	37

Quelle: Stiftung Verbraucherinstitut (1993)

Mit der Zeit und konkreten Alltagerfahrungen wuchs die Einschätzung der Nützlichkeit des DLA, also die Zustimmung zu ihm, in beiden Teilen der Stadt deutlich an. Entsprechend sank die Einschätzung der Minderheit, er wäre eigentlich nicht notwendig. Die sehr hohe Zustimmung im Ostteil der Stadt mag daher rühren, dass man sich dort seit Langem an Früh- und Spätverkaufsstellen gewöhnt

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

hatte. Diese kleinen Läden, auch in anderen Städten der DDR, hatten außerhalb der geltenden Ladenöffnungszeiten bis 23 Uhr, häufig rund um die Uhr, offen, sogar am Wochenende. Auch sie erfreuten sich wachsender Zustimmung bei den Berlinern, wie man ebenfalls demoskopisch zeigen konnte. Die jährlich wiederholte Frage vom Emnid-Institut an 2000 Auskunftspersonen in Gesamtberlin lautete diesmal: ‚Im Ostteil Berlins bestehen seit 1990 zahlreiche sogenannte Früh- und Spätverkaufsstellen, die die wichtigsten Grundnahrungsmittel und Getränke anbieten. Halten Sie persönlich diese Früh- und Spätverkaufsstellen für sehr nützlich, etwas nützlich oder nicht notwendig?' (Tab. 3).

Tabelle 3: Zustimmung zu den Früh- und Spätverkaufsstellen in Berlin (Angaben in Prozent)

	1992		1991	
Ich halte die Früh- und Spätverkaufsstellen für …	West-Berlin	Ost-Berlin	West-Berlin	Ost-Berlin
sehr nützlich	34	57	28	54
etwas nützlich	47	35	44	33
nicht notwendig	2	1	1	1

Quelle: Stiftung Verbraucherinstitut (1993)

Die Früh- und Spätverkaufsstellen, die besondere Sympathie in den Bezirken Mitte, Friedrichshain und Prenzlauer Berg genossen, waren oft Neugründungen nach der Einigung (schon vorher gab es sie in Ostdeutschland), und sie zeugten von Flexibilität, Unternehmungsgeist und Pfiffigkeit im Ostteil Deutschlands, wie man es den westdeutschen Lobbyisten für das restriktive Ladenschlussgesetz gewünscht hätte (Rosenberger 1991). Prompt drohte die zuständige Berliner Senatsverwaltung mit der Schließung zum Neujahrstag 1992 mit der Begründung: eklatanter Verstoß gegen die Ladenschlusszeiten. Die ‚Spätis' hatten (beziehungsweise haben) zweifelsohne einen in sozialpolitischer Hinsicht vorteilhaften Charakter für ihre Kunden – ein Sachverhalt, der dem sich sozialistisch gebärdenden Unrechtsstaat DDR seltsam zu Gesichte stand.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

4.2 Zerbröselnde Allianzen

Auch bei Wirtschaftsverbänden und Parteien änderten sich Einstellungen und Forderungen. So wurde 1988 eine Arbeitsgruppe der SPD-Bundestagsfraktion eingerichtet, die über eine Änderung der Ladenschlusszeiten beraten sollte. Schon diese Planung provozierte allerdings die DAG zu dem Vorwurf, die SPD handele unaufrichtig, wenn sie die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Einzelhandel weiter verschlechtern wolle (F.A.Z. 1988). Nach Einführung des DLA sprach sich der Bundesverband der Filialbetriebe und Selbstbedienungs-Warenhäuser (BFS) für den langen Donnerstag aus; diese Änderung im Ladenschlussgesetz wäre „zum Vorteil der Verbraucher und des stationären Handels im Wettbewerb mit den Versendern" (F.A.Z. 1989a). 1989 musste die kampfeslustige HDE einräumen, dass der DLA teilweise zu „befriedigenden Ergebnissen für den Handel" geführt habe, ein aussagefähiges Resümee, ob der lange Donnerstag von den Konsumenten nachhaltig genutzt werden wird, ließe sich erst künftig ziehen (F.A.Z. 1989b). Im selben Jahr berichtete die Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels (BAG), dass die Umsätze am langen Donnerstag besser als erwartet ausfielen, zumal in den Innenstädten. Diese ökonomische Entwicklung verstärkte sich in den weiteren Jahren mit entsprechenden Folgen für verbandspolitische Stellungnahmen. So präsentierte der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) 1995 einen Kompromissvorschlag zu erweiterten Öffnungszeiten, und die DAG konnte sich eine werktägliche Öffnung bis 20 Uhr und sonnabends bis 18 Uhr vorstellen. In diese Situation ‚passte' ein Gutachten zum Ladenschluss des Ifo-Instituts, das u.a. einen Öffnungsrahmen montags bis freitags von 6.00 bis 22.00 Uhr und samstags von 6.00 bis 18.00 Uhr vorschlug. Diese neue Alternative wurde von der AgV nachdrücklich unterstützt, zumal ein sozialpolitisches Motiv hinzukam: „Wie die Studie zeigt, ist ein relativ hoher Anteil der Einzelhandelsbeschäftigten durchaus bereit, abends oder Samstag nachmittags zu arbeiten, wenn die Bedingungen stimmen." (AgV 1995, 3)

So kam es, dass im November 1996 die Ladenöffnungszeiten erneut gelockert wurden. Der DLA und der‚lange Samstag' entfielen, an Wochentagen durften die Geschäfte zwischen 6 und 20 Uhr, an Samstagen bis 16 Uhr geöffnet sein; für die vier letzten Samstage vor dem 24. Dezember galt weiterhin die Schließzeit von 18 Uhr, an Heiligabend von 14 Uhr. Selbst der HDE, „der bis zuletzt gegen eine Änderung des Ladenschlussgesetzes plädiert hatte, riet seinen Mitgliedern, nicht voreilig auf den Abendverkauf zu verzichten." (AgV 1997, 26) Ein weiterer Etappensieg der Verbraucherpolitik, nach vorangegangenen Auseinandersetzungen in der schwarz-gelben Koalition zwischen Wirtschaftsministerium und dem für den Ladenschluss zuständigen Arbeitsministerium. Auch jetzt war das Ende der Fah-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nenstange – mit der Fahne relativer Konsumfreiheit – noch nicht erreicht. Auch gegen die neue Regelung wurde mit sozialpolitischen Argumenten opponiert; die AgV forderte, verbraucherpolitisch motiviert, wiederum die völlige Abschaffung des Ladenschlussgesetzes. In einer weiteren Etappe 2003 beschloss der Deutsche Bundestag eine Verlängerung der Öffnungszeiten am Samstag um vier Stunden bis 20 Uhr. Schließlich wurde 2006 im Rahmen der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss an die Bundesländer übertragen, die schrittweise die Öffnungszeiten erweiterten.

5. Verändertes Rollenverständnis

Konflikte zwischen Verbraucher- und Sozialpolitik (der Plural dürfte angebracht sein) lassen sich anschaulich nachzeichnen, in den Medien, in Stellungnahmen von Lobbyvertretern und Politikern; der Dienstleistungsabend kann als Beispiel dienen. Schwieriger ist die Frage zu beantworten (womöglich gar nicht), wie sich derartige Konflikte auf der individuellen Ebene abspielen, bei den Akteuren, die sich, einige entflammt, andere kalten Sinns, in den Interessenkämpfen gegenüber stehen.

Der erwähnte AgV-Präsident Lenders, ein hochverdienter Fahrensmann der Verbraucherpolitik und einflussreicher SPD-Politiker, der 1984 den Interessen der Angestellten im Einzelhandel noch einen Vorrang gegenüber den Belangen der Verbraucher eingeräumt hatte, sah sich wenig später veranlasst, seine Stellungnahme zu den Öffnungszeiten zu modifizieren. In seinem ‚PS zum Beitrag zur Ladenschlussdiskussion' schrieb Lenders (1987, 1) drei Jahre später: „Dieser Aufsatz wurde 1984 geschrieben. Inzwischen sind wir in der AgV zu der Auffassung gelangt, daß Modellversuche sowie Befragungen der Verbraucher nicht weiterführen […] Der beste ‚Versuch' ist unter diesen Gesichtspunkten die generelle Öffnung des Ladenschlußgesetzes für einen Einkaufsabend in der Woche im Rahmen der heutigen Gesamtöffnungszeiten, so wie sie die AgV fordert".

Es zeigt sich an diesem Einzelfall ein typischer Interrollen-Konflikt: einerseits Erwartungen an den sozialpolitisch engagierten Parteipolitiker, andererseits Erwartungen an den Präsidenten einer Verbraucherlobby: ernst zu nehmende Verhaltenserwartungen, die einander widersprachen. Tonner (1977, 383) sprach daher von einer „latenten Kollisionsgefahr zwischen den beiden Organisationen" AgV und DGB. Die graduelle Lösung des Konflikts erfolgte hier durch verstärkte Rollendistanz des Parteipolitikers und verstärkte Identifikation mit der Präsidentenrolle. Es gilt wohl, was Bernd Stauss (1980, 209; so auch Petri 1977) befand:

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

„Arbeitnehmerorganisationen auch als organisierte Verbrauchervertretungen zu verstehen, ist nicht akzeptabel, da eine solche institutionelle Lösung angesichts der vielfältigen Interessendifferenzen zwischen Arbeitnehmer- und Verbraucherrolle zu einer zumindest partiellen Vernachlässigung von Verbraucherinteressen führen kann." Inwieweit andere Angehörige der Verbraucherverbände und auch Akteure der gegnerischen Allianz aus Handel und Gewerkschaften vergleichbare Konflikte zwischen unterschiedlichen Rollen erlebten, kann nicht gesagt werden. Die Veränderungen über dreißig Jahre des wirtschaftspolitischen ('neoliberalen') Klimas und der wachsende Argumentationsdruck zugunsten längerer Öffnungszeiten dürften die den Verbraucherinteressen entgegenstehenden Rollenerwartungen an die Akteure einschließlich ihrer Sanktionsdrohungen graduell verändert haben. Gemäß dem Motto ‚Wir alle sind Verbraucher' verspürten vermutlich auch manche harten Ladenschlussvertreter einen persönlichen Appetenz-Aversions-Konflikt: Als Verbraucher will man einen längeren Einkaufsabend, als Verbandsfunktionär will man den Erfolg gegen verlängerte Öffnungszeiten. Die Berufsrolle war dann wichtiger, aber eine gewisse Nachdenklichkeit dürfte eine spätere Rollendistanz erleichtert haben. Auch darf man annehmen, dass die Beschäftigten im Einzelhandel früher solche Rollen- oder persönlichen Konflikte verspürten, wobei die Bedeutung des gesicherten Arbeitsplatzes vorrangig war. Ein relativ hoher Anteil der Einzelhandelsbeschäftigten war aber auch bereit, abends oder Samstag nachmittags zu arbeiten, „wenn die Bedingungen stimmen" (AgV 1995, 3). Die meisten der heute im Einzelhandel Tätigen dürften inzwischen mit den ausgedehnten Shopping-Möglichkeiten rund um die Uhr zufrieden sein; man sollte sie einmal nach bestehenden Konflikten befragen. Die Zeiten verändern sich mit ihren Debatten.

6. Verbraucherpolitik und Sozialpolitik im Gleichgewicht?

Zum Stand der noch 1996 nicht enden wollenden Ladenschlussdebatte zog der Publizist Henryk M. Broder ein düsteres Fazit: „Die absurde Klamotte um den Ladenschluß ist das schönste, aber nicht das einzige Beispiel dafür, wie eine verkrustete, übersättigte und unterforderte Gesellschaft es versteht, auf hohem Niveau zu verelenden, anstatt sich dem begrenzten Risiko von Reformen auszusetzen." (Broder 1996, 50) Stimmt man dieser pointierten Sichtweise im Wesentlichen zu, erscheint die Hartleibigkeit der langen Debatte über den Ladenschluss, sozialpsychologisch interpretiert, als ein Symptom für eine gewisse Saturiertheit und Selbstgefälligkeit in Wirtschaft und Politik im westlichen Teil Deutschlands,

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und als eine Folge moralisch überhöhter Anspruchsinflation, die sich mit ökonomischen Interessen verband und wohlmeinende Politiker in verschiedenen Lagern vor sich hertreiben konnte. Diese mental-ökonomische Konstellation einer vielfältig bleiernen Zeit geriet erst mit der deutschen Einigung ins Wanken, als (unter anderem) neue Erfahrungen der Menschen mit abendlichen Einkaufsmöglichkeiten die Sicht auf berechtigte Verbraucherinteressen klärten und so weitere Reformen des Ladenschlusses erleichterten.

Heute ist es für die Konsumbürger selbstverständlich, schon sehr früh und noch spätabends einkaufen zu können, in einigen Fällen rund um die Uhr, zumal die Annehmlichkeiten des Online-Shoppings die Erwartungen an Komfort und Zeitgewinn weiter angehoben haben. Aber auch künftig werden sozialpolitisch engagierte Akteure und Organisationen, heute mit einem Sozialetat von deutlich mehr als 30 Prozent des gesamten Bundeshaushalts im Rücken, selbstbewusst in die Bresche springen, wenn es zur Konfrontation mit anderen Politikbereichen kommt, wenn es wieder einmal ‚um die Wurst geht' wie beim Ladenschluss. Darauf muss sich eine Verbraucherpolitik, die sich um einen nachhaltigen, auch gesellschaftlich verantworteten Konsum bemüht, weiterhin einstellen. Kooperation ist meist eine Option, Konfrontation gelegentlich eine Notwendigkeit. Verbraucher- und Sozialpolitik sind zwar Brüder im Geiste, aber keineswegs immer im Alltag. Zwischen ihren Ambitionen besteht ein labiles Gleichgewicht.

Literatur

AgV Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (1995). *Verbraucherpolitische Korrespondenz* VpK vom 19.9.1995, Nr. 38.

AgV Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (1997). *Jahresbericht 1996*. Bonn: AgV.

Biervert, B. (1977). Restriktionen der Verbraucherpolitik. In B. Biervert, W.F. Fischer-Winkelmann, H.-P. Haarland, G. Köhler & R. Rock (Hrsg.). *Verbraucherpolitik. Diskussionsbeiträge für das 3. Wuppertaler Wirtschaftswissenschaftliche Kolloquium* (WWK). Bd. 1. Wuppertal: Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Gesamthochschule Wuppertal, 34–44.

Broder, H.M. (1996). Grundrecht auf Feierabend. *Der Spiegel*, Heft 13, 48–56.

F.A.Z. (ohne Autor) (1988). SPD will Ladenschluss überprüfen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25.8.1988, 11.

F.A.Z. (ohne Autor) (1989a). Große Betriebe drängen auf Dienstleistungsabend. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 28.1.1989, 26.

F.A.Z. (ohne Autor) (1989b). Teilnahme am Dienstleistungsabend steigt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.10.1989.

F.A.Z. (ohne Autor) (1993). Der Ladenschluss soll vorerst bleiben. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10.11.1993, 14.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik e.V. (1985). *Qualitativer Konsum und Verbraucherpolitik*. Gutachten erstellt für die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher (AgV). Bonn: AgV.

Kuhlmann, E. (1990). *Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis*. München: Franz Vahlen.

Lenders, H. (1984). Ein Beitrag zur Ladenschluß-Diskussion. In: *Ladenschluß kontrovers – Beiträge zur aktuellen Diskussion*. Schriftenreihe des Vereins für wirtschaftliche und soziale Fragen e.V. Stuttgart: Verein für wirtschaftliche und soziale Fragen e.V., 19, 179–191.

Lenders, H. (1986). Rahmenbedingungen und Perspektiven der Verbraucherarbeit. In Mielenhausen, E. (Hrsg.). (1986). *Verbraucherpolitik – Politik für Verbraucher?* Osnabrück: Fachhochschule Osnabrück, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 39–53.

Lenders, H. (1987). *PS zum Beitrag zur Ladenschlussdiskussion*. Unveröffentlichte Aktennotiz Le/s vom 10.12.1987.

Minte, H. (1978). Zusammenhänge von Arbeit und Konsum als Problem einer aktiven Verbraucherpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 24/78, 3–13.

Petri, K. (1977). Gewerkschaften als Verbraucherorganisation? In B. Biervert, W.F. Fischer-Winkelmann, H.-P. Haarland, G. Köhler & R. Rock (Hrsg.). *Verbraucherpolitik. Diskussionsbeiträge für das 3. Wuppertaler Wirtschaftswissenschaftliche Kolloquium (WWK)*. Bd. 2. Wuppertal: Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Gesamthochschule Wuppertal, 335–349.

Reckwitz, A. (2019). *Die Gesellschaft der Singularitäten: Zum Strukturwandel der Moderne*. Berlin: Suhrkamp.

Reifner, U. (1990). Verbraucherschutz – Vom Schutz des Marktes zum kollektiven Schutz des Konsums. In E. Mielenhausen (Hrsg.): *Verbraucherpolitik – Politik für Verbraucher?* Osnabrück: Fachhochschule Osnabrück, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 245–314.

Reisch, L.A. (2005). Neue Verbraucherpolitik. Ziele, Strategien und Instrumente. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 8, 441–445.

Rosenberger, G. (1991). Konsumfreiheit am Abend. *Berliner Zeitung* vom 8.7.1991, Nr. 156, 1.

Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie (1993). *Ergebnisprotokoll* der 338. Sitzung des Verbraucherausschusses am 07.09.1993. Berlin: Senatsverwaltung für Wirtschaft und Technologie, 2–8.

Scherhorn, G. (1975). *Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik*. Göttingen: Otto Schwartz & Co.

Spandauer Volksblatt (1990). HBV droht wieder mit ‚Ladenschluß-Streiks'. *Spandauer Volksblatt* vom 20.01.2024.

Spiegel (1987). Unheilige Allianz von Verbandsinteressen. *DER SPIEGEL,* Heft 51, 72–87.

Spiegel (1989). Rolläden runter. *DER SPIEGEL,* Heft 40, 142.

Spiegel (1996). Grundrecht auf Feierabend. *DER SPIEGEL,* Heft 13, 48–56.

Stauss, B. (1980). *Verbraucherinteressen. Gegenstand, Legitimation und Organisation*. Stuttgart: C.E. Poeschel.

Steffens, H. (1995). *Positionspapier für gemeinsames Gespräch über die Ladenschlußproblematik* am 14.9.1995. Berlin: Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Stehn, J. (1987). *Das Ladenschlussgesetz – Ladenhüter des Einzelhandels? Eine Analyse im Lichte ausländischer Deregulierungserfahrungen*. Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 128. Kiel: Institut für Weltwirtschaft.

Stiftung Verbraucherinstitut (1988a). *Jahresbericht 1988*. Berlin: Stiftung Verbraucherinstitut.

Stiftung Verbraucherinstitut (1988b). *Ergebnisbericht* des EMNID-Instituts zum ‚Ladenschluß'. Berlin: Stiftung Verbraucherinstitut.

Tagesspiegel (1990). Gewerkschaften kündigen Streiks im Einzelhandel an. *Tagesspiegel* vom 16.01.1990.

Tonner, K. (1977). Gewerkschaften als Verbraucherorganisation. In B. Biervert, W.F. Fischer-Winkelmann, H.-P. Haarland, G. Köhler & R. Rock (Hrsg.). *Verbraucherpolitik. Diskussionsbeiträge für das 3. Wuppertaler Wirtschaftswissenschaftliche Kolloquium* (WWK). Bd. 2. Wuppertal: Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Gesamthochschule Wuppertal, 373–385.

VZ Berlin (1990). *Presseinformation – Verbraucherzentrale zum Dienstleistungsabend*. Berlin: Verbraucherzentrale Berlin.

VZ Berlin (1993). *Pressegespräch zum Ladenschlußgesetz* am 1.4.1993. Berlin: Verbraucherzentrale Berlin.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Klima-, Nachhaltigkeits- und Verbrauchersozialpolitik

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Rolf G. Heinze/Jürgen Schupp

Klimageld als Transformationshebel – Gestaltungspotenziale und Umsetzungsblockaden

1. Einführung: Klimawandel, Verbraucherpolitik und soziale Ungleichheiten

Der Beitrag adressiert verbraucherpolitische Aspekte der CO_2-Bepreisung und der damit verknüpften Verwendung der Einnahmen als Klimageld. Mit der Einführung eines solchen Klimageldes kann ein sowohl verbraucherpolitisch ohne Konsumverbote möglicher als auch als fair erachteter Transformationsschritt gegangen werden, der sozialpolitisch die bereits bestehenden Ungleichheiten der Einkommensverteilung tendenziell zu mindern in der Lage wäre.

In Deutschland sind im Klimaschutzgesetz die zentralen Ziele der nationalen Klimapolitik verankert. Mit gesetzlich verbindlichen Klimazielen soll Deutschland bis 2045 treibhausgasneutral sein. Auf dem Weg zu diesem Ziel ist gemäß Bundes-Klimaschutzgesetz bis 2030 eine Minderung der gesamten Treibhausgasemissionen Deutschlands um 65 % gegenüber 1990 vorgesehen. Als nationale Maßnahme zur Emissionsminderung erfolgt eine seit 2021 erhobene CO_2-Bepreisung für die Sektoren Wärme und Verkehr. Diese nationalen Maßnahmen zur Emissionsminderung werden durch die Pläne der Europäischen Union unterstützt, den europäischen Emissionshandel (ETS) deutlich auszuweiten. Derzeit besteht eine Einigung auf EU-Ebene über die Einführung eines ETS II für die Sektoren Gebäude und Verkehr, während es bislang in Europa nur einen Zertifikathandel für die Emissionen von Energieunternehmen, Binnenflügen und bestimmten Industriebetrieben (ETS I) gibt. Eine solche künftig sektorübergreifende und einheitliche Bepreisung von Treibhausgasemissionen wird aus wissenschaftlicher Sicht als wichtiges und *effektives Leitinstrument* zur Erreichung von Klimazielen erachtet (Edenhofer et al. 2019). In einer Meta-Studie wurde zudem die signifikante Wirksamkeit der CO_2-Bepreisung zur statistisch signifikanten Emissionsreduzierung (in Höhe von -4 % bis -15 %) belegt (Döbbeling-Hildebrandt et al. 2024). Gleichwohl führt Jens Beckert eine Reihe an Argumenten an, weshalb die klimapolitische Zielerreichung bislang hinter den ursprünglichen Erwartungen hinterherhinke: „das Instrument der Zertifikate war und ist ein stumpfes Schwert" (Beckert 2023, 147). Ein zentraler Vorteil von CO_2-Preisen liegt unbestritten darin, „dass sie ohne komplexe Bürokratie, ohne zahlreiche De-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tailregelungen auf die dezentralen Entscheidungen von Haushalten und Firmen Einfluss nehmen" (Diekmann 2024, 108) und Verbrauchern verlässliche Preissignale senden, die möglichst dazu führen sollen, Konsumentscheidungen anzupassen. Zugleich bleiben Marktprinzipien gewahrt, und auf unpopuläre strikte Konsumverbote kann verzichtet werden. Gleichwohl können die ambitionierten Transformationsziele nur aus einem klugen Zusammenspiel des marktwirtschaftlichen Instruments der CO_2-Bepreisung und ordnungsrechtlicher Verbote (bspw. von Verbrennermotoren, Neueinbau von Öl- und Gasheizungen) oder Investitionsanreize verknüpft mit einem Ausbau der Infrastruktur gelingen.

Ein im Juni 2024 gestarteter Thinktank ‚Zukunft KlimaSozial' benennt vier Säulen, die als Gelingensbedingungen für eine sozial gerechtete Transformation zur Klimaneutralität bezeichnet werden: „Die vier tragenden Säulen einer sozial gerechten Transformation sind der Ausbau der klimaschonenden öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge, die gezielte Förderung des Umstiegs für untere und mittlere Einkommen, das Ordnungsrecht und die Rückerstattung der Einnahmen aus der CO_2-Bepreisung in Form eines Klimageldes." (Knopf et al. 2024, 28; Vogel 2023). Ohne eine Kompensation der Konsument:innen wirkt eine CO_2-Abgabe regressiv, so dass Haushalte mit geringerem Einkommen relativ höhere Abgaben entrichten als Haushalte mit hohen Einkommen. Bei absoluter Betrachtung gilt hingegen, dass Haushalte mit höheren Einkommen höhere CO_2-Preise zahlen, da die CO_2-Emissionen mit dem Einkommen deutlich ansteigen.

Verbraucher:innen haben auf dem Weg zur Erreichung der Klimaziele grundsätzlich drei Handlungsoptionen, auf steigende CO_2-Preise zu reagieren: den Preisanstieg schlicht zu akzeptieren, auf Ersatzstoffe umzusteigen oder ihren Verbrauch einzuschränken. Vor allem Haushalte mit geringer Einkommens- und Vermögensausstattung und unelastischem Verbrauch für Heizung und Verkehr haben in der Regel überhaupt keine andere Möglichkeit, als zu zahlen. Darüber hinaus ist ihr Beitrag an den ökologischen Zerstörungen weitaus niedriger als bei den wohlhabenden Bevölkerungsgruppen. So verursachen die reichsten 10 % der Haushalte aufgrund ihres Konsumverhaltens 26 % der Emissionslast, während die untere Hälfte nur für 29 % steht (Dörre 2022, 7; Chancel et al. 2023).

Zu diesem klima*sozial*politischen Teil gab es in letzter Zeit eine Vielzahl von Stimmen aus mehreren Disziplinen der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und den Medien, die an die Ampelkoalition plädieren, Klarheit über einen Zeitplan der im Koalitionsvertrag angekündigten Zahlung eines Klimageldes zu schaffen, um nicht die grundsätzliche Zustimmung in der Bevölkerung zu erforderlichen politischen Maßnahmen zum Klimaschutz zu gefährden. Dass allerdings eine technisch-organisatorische Umsetzung in Deutschland vier Jahre dauern wird –

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

im Gegensatz zu Österreich, wo die Auszahlung eines äquivalenten und lediglich regional differenzierten Pro-Kopf-Klimabonus nach nur neun Monaten erfolgte – ist bereits wenig ruhmreich und führt sicher nicht dazu, das Vertrauen in die Regierung sowie generell die Politik zu stärken. Das für die Umsetzung einer Auszahlung eines Klimageldes an alle Bürger:innen verantwortliche Bundesfinanzministerium hat mittlerweile angekündigt, dass mit Beginn des Jahres 2025 die technisch-organisatorischen Maßnahmen eines ‚möglichen Auszahlungskanals' vorliegen werden.

Die neuen finanziellen Belastungen sowohl für den Austausch von fossilen Heizsystemen als auch die Energiepreise haben nun aber nicht nur bei einkommensschwachen Gruppen, sondern auch in der Mittelschicht Ängste ausgelöst, in einen sozialen Abstiegssog zu geraten. Diese subjektiven Befürchtungen prägen das gesellschaftliche Stimmungsbild deshalb so intensiv, weil das deutsche Wohlstandsmodell das Narrativ *Verzicht* bislang nicht kennt, und wie Beckert (2024, 124) ausführt, Konsumverzicht von Verbrauchern wenig realistisch erscheint: „Schließlich könnte der Konsum durch Verbote eingeschränkt werden. Wie auch immer ausgestaltet, könnten ‚Konsumkontingente' vergeben werden, die den individuellen Konsum begrenzen würden. Ein solcher Vorschlag klingt bereits in der Theorie so abwegig, dass man sich um eine politische Umsetzung keine weiteren Gedanken machen muss".

In Kombination mit der Wiederkehr kriegerischer Auseinandersetzungen und den Naturkatastrophen, die immer konkreter die Lebenswelten treffen, hat sich eine „Atmosphäre der Angst" aufgebaut (Rosanvallon 2022, 157ff.). Eine Option, dieser sozialen Unsicherheit entgegenzuwirken, wären universelle Sicherungssysteme, die gerade in Umbruchzeiten sozialintegrierend wirken (Heinze/Schupp 2022). Unstrittig erscheint mittlerweile, dass eine steigende CO_2-Bepreisung nicht nur einer wirtschafts-, sondern vor allem auch einer sozialpolitischen Flankierung bedarf, wozu unterschiedliche Maßnahmen vorgeschlagen und öffentlich debattiert werden. Neben bedarfsorientierten Transferzahlungen wurden bereits vor zehn Jahren Koppelungen zwischen einem bedingungslosen Grundeinkommen, Öko-Abgaben sowie Modelle einer Postwachstumsgesellschaft diskutiert (Schachtschneider 2014).

Die 2021 national eingeführte CO_2-Bepreisung in Höhe von 25 Euro wurde schrittweise erhöht und stieg seit 2024 auf 45 Euro pro Tonne CO_2. Mit dieser Erhöhung hätte man eigentlich auch eine zeitnahe und wie im Koalitionsver-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

trag angekündigte Auszahlung eines Klimageldes erwarten dürfen.[1] Neben einer verbindlichen Ankündigung zur Höhe eines Einstiegs ins Klimageld müssten dann für die Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage neben der Festlegung ihrer Finanzierung vor allem auch die inhaltlichen Fragen des Grades der Universalität der Leistung im Parlament bearbeitet und beschlossen werden. Noch völlig ungeklärt sind derzeit jedoch zentrale Fragen: ob Kinder den gleich hohen Betrag wie Erwachsene erhalten; ob eine regionale Differenzierung vorgesehen ist; ob und wie sich die Aufteilung eines Klimageldes zwischen Eigentümern und Mietern unterscheidet; sowie die Frage, ob ein Klimageld auf die Einkommenssteuer angerechnet wird oder nicht.[2]

Mit der Europawahl sowie dem starken Anstieg rechtspopulistischer Parteien wie der AfD im Juni 2024 sind die ohnehin vorhandenen institutionellen Erschöpfungen als auch die Zweifel gegenüber der Leistungsfähigkeit von nationaler wie europäischer Politik angestiegen. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wird geschlussfolgert: „Das Scheitern der großen Pläne und Programme der demokratischen Politik ist die neue Normalität" (Willke 2023, 15). Manche Soziologen gehen noch weiter und sehen eine systemische Finanzkrise in den westlichen Demokratien, die sich in einer kumulativ ansteigenden Verschuldung zeigt und die erforderlichen Maßnahmen zur raschen Bekämpfung der Klimakrise enorm einschränken oder in eine ferne Zukunft verschieben. „Das ist bei der Klimapolitik anders. Zunächst sind deren Fristen länger; allmählich spricht sich herum, dass, wie rigoros auch immer die klimaschützenden Maßnahmen ausfallen werden, kein heute Lebender einen Rückgang der Durchschnittstemperaturen erleben wird; dass Klima und Wetter niemals wieder so sein werden wie, sagen wir, in den Goldenen Siebzigern; und wie sie in Zukunft sein werden, wissen wir nicht. Auf einem so langen Weg zu einem so ungewissen Ziel wird man unvermeidlich mit Ereignissen und Erfahrungen konfrontiert, die Forderungen nach Korrektur der eingesetzten Maßnahmen Legitimität verleihen: unerwartet hohe Kosten oder unvorhergesehene Verteilungseffekte zum Beispiel. Dabei können sich die über die longue durée der Maßnahmen laufend wiederholten Warnungen der ‚Experten', es sei jetzt zwei Minuten vor zwölf und es müsse endlich etwas Wirksames getan werden, sehr leicht abnutzen und die Glaubwürdigkeit von

1 Für Verbraucher:innen stellt der gemeinnützige Verein ‚Bürgerlobby Klimaschutz' ein statistisches Berechnungstool zur Ermittlung der CO_2-Abgaben je Haushalt im Internet zur Verfügung (www.co2-preis-rechner.de/).

2 Das Öko-Institut hat verschiedene Varianten einer Auszahlung eines Klimageldes vorgestellt, wobei sämtliche Varianten eine progressive Verteilungswirkung aufweisen, vgl. Klinski (2023).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Prognosen beeinträchtigen, deren Realitätsgehalt sich ohnehin nur in einer sehr weit entfernten Zukunft wird überprüfen lassen" (Streeck 2024).

Ein verändertes Verbraucherverhalten (bspw. bezüglich des Mobilitätsverhaltens) wäre potenziell ein wirkmächtiger Hebel zum Klimaschutz. Aber eine solche Moralisierung der Märkte scheint gegenwärtig nur begrenzt möglich zu sein, da in der Bevölkerung die ökologischen Bedrohungen nur verspätet wahrgenommen werden oder die Folgen des Klimawandels von nicht wenigen Menschen als Fehlwahrnehmung oder Selbsttäuschung heruntergespielt oder geleugnet werden. So zeigte jüngst eine verhaltenswissenschaftliche Studie, wie die Leugnung der menschengemachten Erderwärmung vielfach zur Identität bestimmter Gruppen gehört (Stoetzer/Zimmermann 2024). Zudem gilt: „Die Natur selbst ist politisch nicht artikulationsfähig" (Beckert 2023, 563). So dominiert in modernen Gesellschaften eine ausgeprägte funktionale Differenzierung, die zur Abschottung der einzelnen Funktionssysteme geführt hat. Transformationsprozesse werden nur dann realisiert, wenn sie in der jeweiligen System- und Organisationslogik erfolgen (in der Wirtschaft bspw. durch Preise). Dies gilt auch für eine Klimasozialpolitik, die Interdependenzen zwischen eigendynamischen Systemen inszenieren und orchestrieren muss: „Erst wenn die heterogenen Interessen und Logiken dieser Akteure in eine arbeitsfähige Kongruenz gebracht sind, kann gegen die beharrenden Kräfte ein Kipppunkt erreicht werden, der einen Systemwechsel in Gang setzt" (Willke 2023, 179).

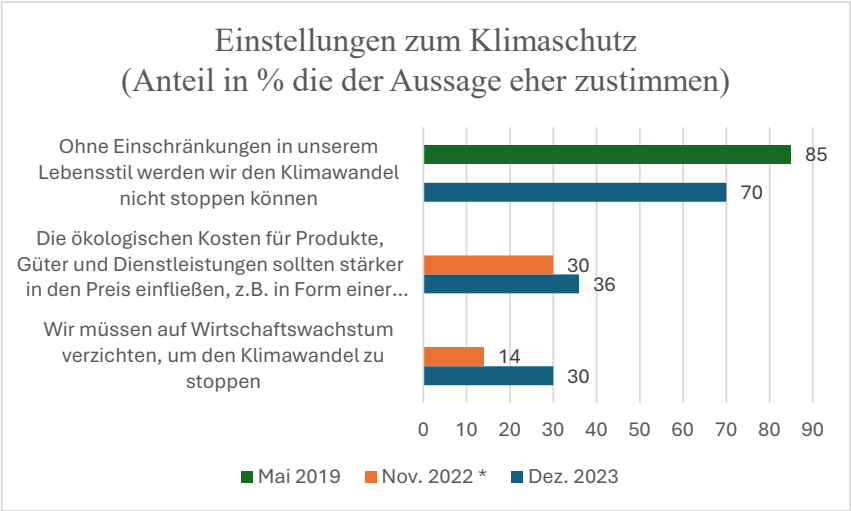
2. Klimawandel als wahrgenommenes Krisenproblem in der Bevölkerung und Reaktionen

Eine Reihe von Befragungen belegt, wie ungerecht die Verteilung von Kosten und Nutzen der bisher schon eingeleiteten energiepolitischen Maßnahmen aufgefasst wird. In einer 2023 publizierten Studie hält knapp die Hälfte der Bevölkerung die Umsetzung der Energiewende für ungerecht (Holzmann/Wolf 2023). Befragungsergebnisse aus dem Dezember 2023 zeigen ebenfalls, dass die Bereitschaft, wegen des Klimawandels Einschränkungen im Lebensstil vorzunehmen, in der Bevölkerung lediglich noch bei einer Mehrheit von 70 % lag, während dieselbe Frage im Mai 2019 noch von 85 % der Befragten zustimmend beantwortet wurde. Dies könnten in der Tat Hinweise auf eine *wachsende Klimamüdigkeit* in der Bevölkerung sein. Dieselbe Studie zeigt zudem, dass die Einsicht in der Bevölkerung, ökologische Kosten sollten in erhöhte Preise einfließen, zwar von keiner Mehrheit getragen wird, jedoch im Dezember 2023 auf immerhin 36 %

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zustimmung angestiegen war, während sie im November 2022 noch bei 30 % lag (Abb. 1).

Abbildung 1: Ansichten zum Klimaschutz[3]



Quellen: ARD-Deutschland TREND sowie (*) SWR Report Mainz; Feldarbeit: infrastest dimap. Grundgesamtheit: Wahlberechtigte in Deutschland (www.infratest-dimap.de/fileadmin/user_upload/DT2312_Report.pdf).

Deshalb kann der Diagnose zugestimmt werden, dass das Klimageld zwar ein wichtiger Baustein für die sozialökologische Transformation ist, aber keineswegs das Allheilmittel. „Trotz der durchschnittlich progressiven Wirkung findet sich für ein pauschales Klimageld in der Bevölkerung keine Mehrheit: 39 % der Menschen stimmen [2022] einer Rückerstattung der CO_2-Bepreisung in gleicher Höhe an alle Bürger:innen zu, 38 % lehnen sie ab. Das pauschale Klimageld wird vermehrt als ungerecht bewertet und seine Entlastungswirkung für einkommensschwache Haushalte angezweifelt. Alternative Verwendungsoptionen der Mittel aus der CO_2-Bepreisung, wie die Förderung klimafreundlicher Investitionen

3 Der Fragetext lautete: ‚Zum Klimaschutz gibt es unterschiedliche Ansichten. Geben Sie bitte zu jeder der folgenden Aussagen an, ob Sie diesen eher zustimmen oder eher nicht zustimmen'.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

oder ein einkommensabhängiges Klimageld, erhalten teils deutlich mehr Zustimmung" (Holzmann 2024, 314f.).

Mit Blick auf die gesellschaftlichen Transformationsprozesse erscheint uns eine synergetische Koppelung von Sozial- und Klimapolitik gleichwohl unverzichtbar, um sozial-ökologische Nachhaltigkeit anzustreben und in der Bevölkerung und vor allem auch bei Verbraucher:innen eine breite Akzeptanz für politische Maßnahmen zur CO_2-Reduktion zu schaffen. Derzeit zeigen sich – nach allen vorliegenden Studien (BMUV/UBA 2023) – große Befürchtungen, dass die ökologische Transformation zu einer Verstärkung der sozialen Spaltungen führt, obgleich gerade in einer solchen Phase gesellschaftlicher Zusammenhalt gefragt ist.

Wie bereits ausgeführt, würde ein Pro-Kopf-Betrag eine soziale Umverteilung bewirken, da die Geringverdienenden einen geringeren CO_2-Fußabdruck[4] aufweisen als Wohlhabende. Eine derartige Klima*sozial*politik könnte gerade vor dem Hintergrund des großen und in den letzten Monaten deutlich gestiegenen Vertrauensverlusts gegenüber der Politik und der Demokratie einen Basiskonsens zur Transformation befördern.

Neben bedarfsorientierten Transferzahlungen an einkommensschwache Haushalte mit vergleichsweise geringen Anreizen zu Energieeinschränkungen werden Vorschläge diskutiert, die mit Formen eines für alle BürgerInnen gleich hohen partiellen Grundeinkommens kompatibel wären, somit als universelle Direktzahlung bürokratiearm ausgezahlt werden könnten. Zudem liegen Vorschläge für ein Klimageld-Stufenmodell vor, das zunächst pro Kopf für alle ausgezahlt würde, ab 2027 sozial gestaffelt und nur für untere und mittlere Einkommen und schließlich nach 2030 bloß noch als Härtefallgeld für vulnerable Gruppen weiterentwickelt werden könnte (Knopf et al. 2024, 34). Ohne solche ergänzenden sozialen Leitplanken drohen nicht nur soziale Fragmentierungen. Vielmehr werden sich in einer ohnehin emotionalisierten politischen Öffentlichkeit auch politische Konfliktzonen ausweiten (der Klimaschutz droht zum Kulturkampfthema zu werden). Die Frontbildungen hierzu haben sich in letzter Zeit verstärkt. Eine international vergleichende OECD-Studie von Dechezleprêtre et al. (2022) zu Einstellungen hinsichtlich unterschiedlicher Klimapolitiken kommt zu dem

4 Der CO_2-Fußabdruck gibt an, wie viele Tonnen CO_2-Äquivalente (tCO_{2e}) eine Person pro Jahr erzeugt. Es ist eine Maßzahl für die Wirkung eines jeden Menschen auf das Klima. Das Umweltbundesamt gibt den durchschnittlichen CO_2-Fußabdruck pro Kopf in Deutschland im Durchschnitt rund 10 (tCO_{2e}) an. Zur Variation des CO_2-Fußabdrucks gemäß Pro-Kopf-Einkommen (www.umweltbundesamt.de/bild/co2-fussabdruck-pro-person-jahr-nach-einkommen).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ergebnis, dass die Unterstützung für eine bestimmte Klimapolitik aus einem Set von drei Schlüsselüberzeugungen abhängt, nämlich dass die entsprechende Politik erstens die Emissionen wirksam reduziert (Wirksamkeit), zweitens keine negativen Verteilungseffekte hat, indem sie Haushalte mit geringerem Einkommen benachteiligt (Verteilungsbedenken), und drittens dem Haushalt der Befragten finanziell nicht schadet (Eigeninteresse).

Zusammenfassend ist auf Basis verschiedener Befragungen zu resümieren: Das von etlichen wissenschaftlichen Kommissionen und in diversen Gutachten seit Jahren vorgeschlagene Klimageld als Pro-Kopf-Kompensationsmechanismus für steigende CO_2-Preise genießt in Verbraucherhaushalten – sobald man den klima- wie verteilungspolitischen Wirkmechanismus hinreichend erläutert – einen vergleichsweise hohen Grad an Zustimmung. Dies belegt eine im August 2022 durchgeführte repräsentative Umfrage der erwachsenen deutschen Bevölkerung mit Online-Zugang, bei der ermittelt wurde, dass den höchsten Grad an Zustimmung mit 43 % (77 % einschließlich ‚Stimme eher zu') das Klimageld als monatliche Pro-Kopf-Erstattung für alle Bürger*innen erzielte (Heinze/Schupp 2024, 452f.; Schupp et al. 2023). Und in einer bereits vor einigen Jahren ermittelten Studie konnte gezeigt werden, dass die Optionen für eine direkte Umverteilung der Einnahmen einer CO_2-Bepreisung als *pauschale Zahlung* gegenüber direkten Zahlungen an die Ärmsten oder die am stärksten Betroffenen bevorzugt würden und die Präferenzen für diese Optionen sowohl von unterschiedlichen Vorstellungen von Fairness als auch von der wirtschaftlichen Lage der Haushalte abhängen (Sommer et al. 2022).

Schließlich hat eine vom RWI vorgelegte repräsentative empirische Studie gezeigt, dass die derzeitigen Kenntnisse der BürgerInnen zur Wirkungsweise und zur Höhe der CO_2-Bepreisung und der für sie daraus dann resultierenden aufzubringenden finanziellen Konsequenzen als unzureichend einzustufen sind (Eßer et al. 2023). Dieses Ergebnis legt die Vermutung nahe, Menschen würden solche Maßnahmen eher akzeptieren, wenn sie wüssten, dass die privaten Kosten als Folge des CO_2-Preises meist viel geringer ausfallen als befürchtet. Eine (partielle) Rückzahlung in Form eines Klimageldes kann demzufolge Transformationsängste abmildern. Die Studie unterstreicht nochmals eindringlich, dass neben der Wissenschaft vor allem die Politik gefordert ist, durch verbesserte Kommunikation wie Transparenz die Wirkungsweise der CO_2-Bepreisung sowie den damit wirksamen Sozialausgleich mit Hilfe eines Klimageldes zu vermitteln.

Ohne eine breit kommunizierte Konkretisierung des Klimageldnarrativs und konkrete Angaben zur Zusammenführung von Steuer-ID und Kontoverbindung bei der Auszahlung wird die Akzeptanz des Klimageldes als sozialer Ausgleich

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

für die Transformation keine großen Mehrheiten in der Bevölkerung erhalten. Darauf weisen empirische Untersuchungen hin: Im Sommer 2023 waren bei einer Befragung von knapp 4.500 Haushalten nur 46 % für die Zusammenführung, 45 % waren dagegen und 9 % unsicher. Beim konkreten Verweis auf Österreich als realisiertes Vorzeigemodell stieg jedoch die Zustimmung auf 52 %, ist damit aber noch immer kein Selbstläufer (Grimm et al. 2023). Erforderlich werden gerade in multiplen Krisenzeiten mit angestiegenen subjektiven Verunsicherungen und Ängsten ‚Positiverzählungen', die den Wandel glaubhaft nicht als Bedrohung erleben lassen, sondern Zukunftsperspektiven aufweisen und zudem das Sicherheitsempfinden anerkennen.

Eine vom ifo-Institut in Kooperation mit dem Nürnberger Institut für Marktentscheidungen veröffentlichte – gleichfalls als repräsentativ bezeichnete – Studie von Blesse et al. (2024) machte deutlich, dass in der Bevölkerung auf die Frage, welches die wichtigste klimapolitische Maßnahme (von fünf vorgegebenen) sei, um Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen, lediglich 8 % die ‚Bepreisung von CO_2-Emissionen' präferierten. Die höchste Zustimmung erhielt mit 28 % die Option ‚Gezielte Subventionierung von klimapolitischen Maßnahmen', und ein Viertel der Befragten konnte sich bei dieser Frage nicht festlegen. Als Grund für die in dieser Studie festgestellte Diskrepanz zwischen Experten- und Bevölkerungsmeinung werden von den Autoren, wie auch in der RWI-Studie bestätigt, vor allem ‚Wissenslücken' vermutet.

Generell müssen die materiellen Belastungen einer Klimatransformation als sozial gerecht und fair erachtet werden – ansonsten brechen offene Konflikte aus. In der vielbeachteten empirischen Studie zu Konsens und Konflikt in der deutschen Gegenwartsgesellschaft kommen Steffen Mau und Koautoren zu dem Ergebnis: „Klar ist, dass die nachhaltige Mobilisierung eines eigentlich vorhandenen Konsens für den Klimaschutz nur dann gelingen kann, wenn die Klimawende neben der Sorge um das Ende der Welt auch jener um das Ende des Monats Rechnung trägt; sei es durch Kompensationszahlungen, sei es durch den Ausbau von Sozialeigentum, Beschäftigung und öffentliche Infrastruktur im Zuge ökologischer Investitionsprogramme" (Mau et al. 2023, 243).

Diese These gilt umso mehr, als das Systemvertrauen in die Politik bzw. Politiker in den letzten Monaten weiter geschrumpft ist. Insbesondere haben sich die regionalen Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland vergrößert. So ist die Bevölkerung in den alten Bundesländern gemäß einer Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung gut zur Hälfte (52 %), in den neuen Bundesländern nur noch zu einem Drittel mit dem Funktionieren der Demokratie zufrieden (Best et al. 2023, 17). Die kürzlich angekündigten Sparmaßnahmen drohen die ohnehin in

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Bevölkerung vorhandenen Sorgen und Ängste zu verstärken und verschärfen ebenso die subjektiv wahrgenommenen Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und sozialem Zusammenhalt, was auch in der letzten Umweltbewusstseins-Studie festgestellt wurde (BMUV/UBA 2023). Deshalb sind Klima- und Sozialpolitik stärker zu verknüpfen, um sowohl kurzfristig die Akzeptanz für die Regierungspolitik zu erhöhen, als auch den mittelfristigen Transformationspfad abzusichern, der ab 2027 – so die bisherige Planung – künftig in einen europäischen Handelsmarkt für Emissionszertifikate eingebunden wird.

Die Dynamik um das Narrativ eines Klimageldes wird also anhalten. Ein Klimageld ist nicht allein eine Ergänzung zu einer CO_2-Bepreisung, sondern kann als dessen gesellschaftliche Voraussetzung angesehen werden. Budolfson et al (2021) haben gar mit Hilfe einer Simulationsstudie gezeigt, dass eine Pro-Kopf-Rückgabe erhöhter Energie- und CO_2-Preise die Erderwärmung eher abzubremsen vermag als alternative Erstattungen steigender Energiepreise. Mit dieser Logik käme neben den sozial- und verteilungspolitischen Aspekten eines Klimageldes noch ein sehr starkes klimapolitisches Argument hoher Effektivität hinzu.

Notwendiger Teil einer verbesserten Kommunikationsstrategie wäre zudem der Hinweis, dass die EEG-Umlage auch künftig aus dem KTF finanziert wird (Kellner et al. 2022) und deshalb für alle Stromkund:innen die steigende CO_2-Bepreisung durch Einsparungen in Höhe von fast 11 Milliarden Euro pro Jahr vielfach kompensiert wird, indem eine solche dem Äquivalenzprinzip folgende Kompensation klimapolitisch weit weniger effektiv wie auch weniger effizient wäre als eine beim Klimageld vorgesehene Pro-Kopf-Kompensation, da Verbrauchergruppen mit hohem Stromverbrauch stärker entlastet werden als Personen mit geringen oder mittlerem Verbrauch.

Bei einer bereits im Jahr 2019 erfolgten Befragung von Johannes Blum (2019) wurde einerseits eine hohe Zustimmung zur CO_2-Bepreisung als wichtigster Ansatz zur Erreichung der Klimaziele Deutschlands ermittelt, andererseits fand die Option zur Verwendung eine Pro-Kopf-Erstattung den höchsten Zuspruch. Es sei daran erinnert, dass seinerzeit von einer interdisziplinär zusammengesetzten wissenschaftlichen Expertengruppe – also schon lange vor der jüngsten Zuspitzung der Energiekrise – eine zügigere und konsequente Umsetzungsstrategie von der Politik angemahnt wurde, um den „immer teureren und immer weniger sozial-ausgewogenen ‚Business as usual'-Pfad zu verlassen und auf den Pfad einer nachhaltigen Entwicklung zu gelangen" (Leopoldina 2019, 7). Einseitige Fixierungen auf eine reine Ökonomisierung und Bepreisung des Kohlendioxidausstoßes seien deshalb zugunsten einer Verknüpfung von Klima- und Sozialpolitik zu überwinden. „Die Einnahmen aus dem CO_2 Preis müssen transparent reinvestiert

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werden: in den sozialen Ausgleich in Form einer ‚Klimadividende', in die relative Absenkung des Strompreises, in Klimaschutz und Anpassungen im Bereich von Infrastrukturen sowie in Allgemeingüter" (ebd., 9).

Zu begrüßen ist, dass die Zahl der empirischen Studien zu vermuteten Verteilungswirkungen wie auch zur Effizienz klimapolitisch notwendiger Reduktionen von CO_2-Ausstoß in Folge steigenden CO_2-Bepreisung zugenommen hat. Beispielhaft genannt seien an dieser Stelle neben der eingangs zitierten Studie des Öko-Instituts insbesondere die DIW-Studie zur Belastung armer Haushalte in Folge gestiegener Energiepreise inklusive der Verteilungswirkungen eines Klimageldes, der Hans-Böckler-Stiftung zu Verteilungswirkungen der CO_2-Bepreisung, die Berechnung langfristiger (bis 2045) sowie relativer Nettobelastungen durch die Bepreisung von CO_2 im Gebäudesektor durch das Mercator Forschungsinstitut (MCC) wie auch die Präsentation zentraler Finanzierungsinstrumente der Klimapolitik durch das gleiche MCC-Institut (Klinski 2023; Endres 2023; Kellner et al. 2023).[5] Neue Erkenntnisse zu Verteilungswirkungen sowie Fragen klimapolitischer Effizienz liefert eine im Januar 2024 vorgelegte Studie der Ökonomen Moritz Kuhn und Lennard Schlattmann, die mit Hilfe eines quantitativen Lebenszyklusmodells mit heterogenen Anpassungsraten hin zu kohlenstoffneutralen langlebiger Konsumgüter nach Einkommensgruppen präsentierten (Kuhn/Schlattmann 2024). Gemäß ihren Modellrechnungen plädieren die Ökonomen für eine direkte Förderung und finanzielle Anreize, die wirksamer seien als indirekt wirksame Preissignale mittels CO_2-Bepreisung. Ein ähnlicher Vorschlag, wie man die Mehreinnahmen aus der CO_2-Bepreisung verwenden sollte, sah vor, dass die Einnahmen der CO_2-Bepreisung zwar an die Bürger auszuschütten seien, diese Kompensation jedoch zielgerichteter vorzunehmen sei, da eine Pro-Kopf-Auszahlung die besondere Belastung auf Haushalte in einer CO_2-intensiven Wohnsituation, etwa schlecht gedämmte Wohnräumen und auf Pendler, verlagern würde (Bachmann/Bayer 2023). Es gibt jedoch auch Ökonomen, die ihre frühere Sympathie für ein pauschales Klimageld zur Vermeidung sozialer Spannungen durch den Klimaschutz mittlerweile relativieren. Als Hauptargument wird angeführt, dass die pauschale Auszahlung eines Klimageldes eine vermeintlich negative Wirkung auf die Arbeitsanreize entfalten könnte, da das Klimageld die Erstattung der CO_2-Bepreisung mit Umverteilungsanliegen vermenge, die man lieber mit anderen bestehenden Instrumenten verfolgen sollte (wie einer bedarfsgeprüften Sozialpolitik) (Fuest/Sachs 2024). Hinzuweisen ist zudem auf empirische Hinweise,

5 Vgl. www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2023_MCC_Systematische_Verteilungsanalyse_zur_Waermewende.pdf.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

dass sich die Zustimmung zur CO_2-Bepreisung verändert habe, nicht zuletzt aufgrund der von der Politik nicht eingehaltenen Versprechen einer Rückerstattung an die Bevölkerung. So zeigen Ergebnisse einer Drei-Länder-Online-Befragung auf Basis eines Access-Panels in Frankreich, Deutschland und Spanien, dass eine Verwendung der eingenommenen Mittel für Investitionen in den Klimaschutz deutlich beliebter sei als eine Pro-Kopf-Rückerstattung (Funke et al. 2024). Da Inflation und höhere Zinssätze die Zugangsbarrieren vieler privater Haushalte zu kapitalintensiven umweltfreundlichen Alternativen verschärft haben, werben ehemals ein Klimageld fordernde Forscher nunmehr ‚dringend' für vergünstigte Kredite für Haushalte mit niedrigem Einkommen, um ihnen zu ermöglichen, auf klimafreundliche Alternativen umzusteigen – und so den steigenden CO_2-Preisen zu entkommen.

Als Fazit kristallisiert sich im Frühsommer 2024 heraus, dass das von allen drei Ampelparteien in ihren Wahlprogrammen und anschließend im Koalitionsvertrag den Bürgern eigentlich versprochene Thema Klimageld weiterhin strittig ist und eine ‚Zitterpartie' bleibt. Denn die derzeitige Lage ist auch dadurch gekennzeichnet, dass aus potenziellen Konfliktzonen plötzlich manifeste Unruheherde werden können. Dies zeigte sich Anfang 2024 bei den Bauernprotesten, die über die Berufsgruppen hinausgingen und in der Bevölkerung eine relativ hohe Akzeptanz erzielten. Die Menschen sind nicht erst seit Beginn des Ukrainekriegs, der dadurch bewirkten Energiekrise, wachsender Migrationsprobleme und dem Gezerre um das Heizungsgesetz gefühlsmäßig in einem Zustand der Gereiztheit bis hin zu einer offenen Unzufriedenheit, die sich bei einzelnen Gruppen auch in Wut und Demonstrationen niederschlägt. Wenn die Verunsicherungen länger anhalten, erhöht sich die Unzufriedenheit weiter und führen zu politischen Protesten und sogar Wahlerfolgen populistischer Parteien, was sich in benachbarten Ländern schon massiv zeigt. Die nur mit internem Streit am Ende erzielte Einigung im Haushaltsausschuss für den Bundeshaushalt 2024, der Ausblick auf den noch zu verabschiedenden Haushalt 2025 sowie die debattierten Sparmaßnahmen im Sozialbereich verfehlen mit Blick auf das Klimageld nicht nur ein Koalitionsversprechen, sondern drohen Ungleichheitskonflikte zu verschärfen.

3. Klimasozialpolitik als Baustein zur Eindämmung sozialer Problemlagen und Transformationstreiber

Der Einstieg in ein Klimageld als unterstützende Sozialpolitik könnte die skizzierten sozialen Ungleichheiten beim Klimaschutz ein Stück weit korrigieren

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und als die notwendige andere Seite der Medaille einer effektiven und zukunftsfähigen Klimapolitik charakterisiert werden. In soziologischen Debatten um die ‚Große Transformation' wird von einigen Autoren darüber hinaus das garantierte Grundeinkommen als ein diskussionswürdiger sozialpolitischer Vorschlag für die zukünftige gesellschaftliche Entwicklung angesehen, auch weil es die Angst vor dynamischen Umbruchprozessen reduziert und eine Grundversorgung bei immer stärker zersplitterten Beschäftigungsverhältnissen garantiert. Interessanterweise plädiert auch der derzeitige Programmdirektor des Club of Rome Tim Kellerhoff, zugleich Koordinator der internationalen Initiative ‚Earth-4All', die den Systemwandel hin zu einer gerechteren Zukunft auf einem begrenzten Planeten beschleunigen soll, für eine sogenannte Grunddividende, die ein partielles Grundeinkommen darstellt: „Die Grunddividende sollte vielmehr ein bescheidenes zusätzliches Einkommen sein, das dazu beiträgt, die Kosten der Umweltzerstörung ihren Verursachern zuzuordnen. Sie wäre insofern ein guter Schritt in Richtung gleichberechtigter Teilhabe – und sie würde zu einer höheren Akzeptanz politischer Transformationsmaßnahmen beitragen, da die Menschen unmittelbar von ihr profitieren würden" (Randers/Kellerhoff 2024, 103).

Die Anlässe, Individuen zu stärken und ihnen Widerstandsfähigkeit zu vermitteln, sind durch die Kumulation von Krisen und die damit einhergehenden Verlusterfahrungen größer geworden. Abstrakte Diskurse über ein Ende der Wachstumsgesellschaft und den seit Ende des Zweiten Weltkrieges unaufhaltsam steigenden Wohlstand, die in der Soziologie bereits Anfang der 1980er Jahre geführt wurden, werden durch die Realität bestätigt. Dennoch bedeutet dies nicht, dass nun alle sozialen Gruppen von Abstiegsprozessen bedroht sind. Es ist sogar zweifelhaft, ob das oft thematisierte Phänomen der sozialen Polarisierung so zutrifft (Mau et al. 2023). Aufgrund des traditionellen Selbstbildes einer immer wohlhabenderen Aufstiegsgesellschaft führen aber die sich verbreitenden Statusverluste und Verunsicherungserfahrungen zu Identitätskrisen bei einer wachsenden Zahl von Individuen, zumal ein wissenschaftlich fundierter Interpretationsrahmen sowohl für die Erosion des vielbeachteten ‚Modell Deutschland' als auch für den erforderlichen Politikwechsel – wenigstens in den gängigen Kommunikationsmedien – kaum angeboten wird bzw. viele Bevölkerungsgruppen nicht erreicht.

Angesichts der Kumulation von multiplen Krisen breiten sich derzeit Ängste weiter aus, und durch die enormen Verteuerungen fossiler Energie kommt es zu einer wachsenden sozialen Verunsicherung auch in der gesellschaftlichen Mitte der Verbraucherhaushalte. Eine Option, dieser sozialen Unsicherheit entgegenzuwirken, wären universelle Sicherungssysteme, zu denen auch eine bezahlbare

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Pflichtversicherung für Elementarschäden gehören, die von Reimund Schwarze und Gert G. Wagner (2005) bereits vor rund zwanzig Jahren gefordert wurde. Der Zusammenhang von Verbraucher-, Energie-, Klima- wie auch Sozialpolitik ist nun kein akademisches Puzzlespiel mehr, sondern in der Lebenswelt unerwartet und relativ unvermittelt angekommen. Dass dieser externe Schock so tiefgehende Auswirkungen hat, liegt auch an der tendenziellen Unfähigkeit der deutschen Politik und Verwaltung, Reformen aktiv umzusetzen. Aber nicht nur in Deutschland kann die Klimaschutzpolitik als gescheitert angesehen werden; die Problemverdrängung des Klimawandels und die Politik des Unterlassens sind ein globales Phänomen. „Uncertainty about which emissions reduction strategies work best has impeded more robust action; prudent negotiators have delayed making commitments and agreed only to treaties that continue business as usual by a more palatable name. All the while, emissions have risen by nearly two-thirds since 1990, and they keep climbing—except for the temporary drop when the global economy imploded under the corona-virus pandemic" (Sabel/Victor 2022, 1).

Die zunehmende Zerstörung der Ökosysteme wurde allerdings nicht nur in der Politik ausgeblendet, sondern ebenso in der Bevölkerung nur zeitverzögert wahrgenommen. Die Sensorik reagiert erst dann adäquat, wenn große Belastungen subjektiv spürbar sind. Zudem dominieren weiterhin die Eigendynamiken der Teilsysteme und verhindern eine gesamtsystemische Steuerung, obwohl diese gerade aktuell erforderlich wäre. Die bisherigen politischen Krisenbewältigungsstrategien setzten einerseits zivilgesellschaftliche Solidaritätsressourcen frei (z.B. bei der Corona-Krise), andererseits bewirkten Erfahrungen einer „unerwiderten Solidarität" (Deutscher Ethikrat 2022, 4) vielfach Vertrauensverluste gegenüber der Regierungspolitik. Die ohnehin vorhandenen institutionellen Erschöpfungen lassen deshalb die Zweifel gegenüber der Leistungsfähigkeit von Politik ansteigen.

Bislang konnten das Misstrauen der ‚Wutbürger' und die Zuspitzung politischer Konflikte nicht aufgehalten werden, eher droht die Gefahr einer Entschleunigung der Transformation. Allerdings kann „die Wende zum Weniger mehrheitsfähig sein, wenn der Rettung eine Richtung gegeben" (Korte 2023) und mit einer universellen Sicherung verbunden wird. Erforderlich ist dafür ein integratives Politikmanagement, das auf Aufklärung und breite Koalitionen zielt, auch um die institutionalisierten status-quo-orientierten Interessen eindämmen zu können. Eine verständliche Kommunikation der Umbauprozesse sowie deren Tempo ist von elementarer Bedeutung. „Transformation kann gelingen, wenn Menschen sehen, dass sie Veränderungen nicht nur erdulden, möglicherweise sogar erleiden müssen, sondern mitgestalten können" (Mau 2023). Die ungleichen

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

finanziellen Belastungen beim Politikwechsel zu nachhaltigen Heizungssystemen führten 2023 zu massiven Akzeptanzverlusten bei der Formulierung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG). Nur noch knapp die Hälfte der Haushalte befürwortet nach repräsentativen Erhebungen die Heizungsreform (Grimm/Groß 2023). Die Konflikte liegen u.a. darin begründet, dass noch rund 75 % des Gebäudebestands in Deutschland fossil beheizt wird, also eine große Mehrheit betroffen ist. Hinzu kommen die in allen Bevölkerungsgruppen angewachsenen Sorgen um den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft und das stark geschrumpfte Vertrauen in die Politik. Insbesondere haben sich die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland vergrößert (Best et al. 2023). Im Osten sind viele Menschen veränderungserschöpft, manche sogar veränderungsavers.

Wie ein nachhaltiges Klimapaket für Deutschland ausgestaltet wird und ob eine deutliche Absenkung der CO_2-Emissionen bis 2030 zustande kommt, ist derzeit angesichts multipler Krisen schwer abzuschätzen. Aber eine Konsequenz scheint unbestreitbar zu sein: dass nämlich die veranschlagte CO_2-Verbrauchsbesteuerung deutlich angehoben werden muss, um auf mittel- und langfristige Sicht auch substanzielle Verhaltensänderungen in Richtung einer CO_2-Verbrauchsminderung und somit den avisierten Zielpfad im Klimaschutzgesetz erreichen zu können. Verhaltensänderung impliziert jedoch ein grundlegend verändertes Konsumverhalten sowohl bei Individuen, Institutionen als auch wirtschaftlichen Wertschöpfungsketten (Lepenies 2022). „Der wichtigste Hintergrund für diesen Verzicht ist der Klimawandel. Spätestens mit der Fridays-for-Future-Bewegung und der lebensweltlichen Präsenz von Hitzewellen, Dürren, Überschwemmungen und Naturkatastrophen sind die Erderwärmung und ihre Auswirkungen ins gesellschaftliche Bewusstsein getreten. Aber beim Verzicht in der Spätmoderne geht es um etwas anderes: darum, bestimmte Lebensoptionen nicht temporär, sondern auf Dauer aufzugeben. Der Traum von ‚Überfluss und Freiheit' scheint zu platzen" (Reckwitz 2022, 80). Da weitreichende individuelle Verhaltensveränderungen in der Politik bislang nicht thematisiert werden, sondern eher auf Beruhigung und prinzipielle Steuerungsfähigkeit der Energie- und Klimakrise gesetzt wird, dürfte Konsumverzicht zu weiteren subjektiven Verunsicherungen und Wut gegen die jeweils Regierenden führen.

Während freiwilliger Verzicht vielfach als subjektive Bereicherung des Lebensstils erfahren wird, führt ein politisch verordneter unfreiwilliger Verzicht (etwa im Feld des Verkehrs oder bei der Ernährung) zu Frustrationen sowie empfundenen Freiheitsverlusten und kann bei ungleicher Verteilung neue Gerechtigkeitsdiskurse auslösen. Verhaltensökonomische Studien konnten belegen, dass Verluste psychologisch etwa ein doppelt so stark subjektives Wertverlustempfin-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den anregen können wie ein Gewinn in gleicher Größenordnung. Menschen neigen deshalb auch zu einer *Verlustaversion,* was zudem zur Folge hat, dass dies mit einer verzerrten Wahrnehmung von Verlustrisiken einhergeht (Kahneman et al. 1991). Verluste können im politischen System Unruhe erzeugen. Denn die Verbraucherhaushalte in Deutschland zeichnet ein starkes Sicherheitsempfinden sowie eine vergleichsweise hohe Verlustaversion aus. Inzwischen ist der Vertrauensverlust für die Regierung so groß, dass hierüber keine nachhaltigen Sicherheiten mehr zu gewinnen sind, wenngleich die institutionelle Robustheit des deutschen Systems sozialer Sicherung nicht zu unterschätzen ist. Dazu passt auch eine in Deutschland über die Jahrzehnte ausgereifte ‚Entschädigungsmentalität', die vom Staat erwartet, bei auftretenden Risiken wie der Finanz-, Corona- oder Energiekrise von ihm betreut und entschädigt zu werden. Auch wenn die Regierungspolitik und konkret der Kanzler suggeriert, diese Betreuungsaufgaben erfüllen zu können, stößt der Staat an seine finanziellen Grenzen. Zudem hat er durch die Entlastungsmaßnahmen die soziale Ungleichverteilung von Einkommen nicht abzumildern vermocht, sondern durch die multiplen Krisen haben sich die Abstiegsängste ausgeweitet und schlagen sich wie bei der Wahl zum Europaparlament 2024 im Wahlverhalten für rechtspopulistische Parteien auch in Deutschland nieder.

Unseres Erachtens lassen sich Argumente für die These einer fortschreitenden, sich stufenartig aufbauenden universalistischeren sozialen Sicherung stark machen, wohl wissend, wie schwierig Politikwechsel gerade im ‚stählernen Gehäuse' einer pfadabhängigen und stark institutionalisierten Sozialpolitik und deren Verwaltung sind. Tiefergehende Sozialstaatsreformen sind in Deutschland selten, zumeist heftig umstritten und zudem vom Bundesverfassungsgericht begrenzt. Der schrittweise sich dennoch vollziehende, stille Wandel hin zu garantistischen Lösungen wird von den Akteuren im deutschen Sozialversicherungsstaat mit seiner Vielzahl von Institutionen und paritätisch besetzten Gremien und Verwaltungseinheiten bislang gern übersehen, wohl auch um die konkreten Organisationsinteressen nicht anzutasten oder zumindest in Frage stellen zu müssen. Nicht umsonst haben sich in vielen Grundzügen im deutschen Sozialstaat wesentliche Elemente einer Bürokratisierung und Fragmentierung bis heute erhalten und werden durch das Beharrungsvermögen der Akteure gefördert.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Stolpersteine für eine nachhaltige Klimasozialpolitik

Schon vor der Corona-Pandemie wurde vermehrt auf die Herausforderungen einer fragmentierten Gesellschaft mit wachsenden sozialen Polarisierungen und ökologischen Gefährdungen hingewiesen, die mittelfristig nicht über die etablierten Institutionen wohlfahrtsstaatlicher Sicherung gelöst werden können. Über ein Grundeinkommen könnten die sozialen Ungleichheiten zwar nicht beseitigt, aber zumindest dahingehend gemildert werden, dass ein – und sei es auch nur partielles – Sicherheitsnetz sowohl für derzeit in verdeckter Armut lebende Menschen als auch für Teile der Mittelschicht, die von Abstiegsängsten verunsichert sind, geknüpft wird. So sind die Unwägbarkeiten der vielfältigen Transformationen (von der Digitalisierung, dem demografischen und sozioökonomischen Wandel bis zur Energiewende) besser zu bewältigen (Heinze/Schupp 2022, 219ff.). Dass die in den letzten Jahren aufgetretenen Risiken und Unsicherheiten zurückgehen werden, kann gleichwohl ernsthaft bezweifelt werden.

Da der Dekarbonisierungsprozess zur Verstärkung realer und insbesondere gefühlter Abstiegsprozesse beigetragen hat, sind vor allem auch die Verbraucher:innen verunsichert. Vor diesem Hintergrund sind sowohl soziale Leitplanken erforderlich, um den Sicherheitsempfindungen vieler Konsument:innen nachzukommen, als auch nachhaltige Narrative im Sinne von Positiverzählungen in der Öffentlichkeit zu platzieren. Diese Einsicht ist allerdings bei der Ampelkoalition nur begrenzt angekommen. Parteiengezanke dominiert die politische Szenerie seit Mitte 2023. Der erste Schritt für eine Wende bestünde darin, die Herausforderungen anzuerkennen und nicht länger zu kommunizieren, ‚Weiter-So' wäre zukunftsfähig. Zum zweiten muss Verbraucher:innen vermittelt werden, dass die ökologische Transformation fair zugeht und sie diese mitgestalten können. „Was bei vielen dieser Reformen bislang gefehlt hat, ist moralische Plausibilität. In dem Sinne, dass Bürger den Eindruck haben, es geht bei der Reform fair und gerecht zu, die Lasten sind einigermaßen gleich verteilt" (Mau 2023). Diese Sichtweise wird auch in einer Ende 2023 durchgeführten Umfrage deutlich, die mit Blick auf die CO_2-Bepreisung eine Zurückhaltung in der Bevölkerung aufzeigt, wenn die Verwendung nicht angegeben wird. Größer ist die Zustimmung bei Angaben von Verwendungszwecken wie (Klimageld ‚für alle' oder ‚nur für Arme' und insbesondere bei ‚Klimageld außer für Reiche') (Fehrler et al. 2024).

Wenn diese Akzeptanzmuster berücksichtigt würden, könnten sich leichter sowohl bei den Verbraucher:innen als auch bei Produzent:innen Anreizstrukturen verändern. Die wachsende Gewissheit um die Gefahren des Klimawandels in Form immer häufiger auftretender Hitze- oder Dürreperioden oder von Starkre-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen-Wetterlagen ist bei vielen Menschen inzwischen vorhanden. Aber es fehlt an Impulsen zu grundlegenden Veränderungen, die in einer über Jahrzehnte erfolgreichen Gesellschaftsformation scheinbar nur begrenzt vorhanden sind. „Wir sind veränderungsfähig, aber mehrheitlich nicht veränderungsbereit. Die Prävention, die Antizipation, das Vorwegnehmen auf mögliche kommende Herausforderungen ist nicht unsere Stärke. Wir arbeiten gern ab, was auf uns zukommt." (Korte 2024, 196) Diese Aussage gilt nicht nur für die Bürger:innen in ihrem Konsum- wie Mobilitätsverhalten, sondern vielleicht noch stärker für politische Parteien und Interessenverbände, die sich schwertun mit der Realisierung einer nachhaltigen Gestaltungsstrategie.

Literatur

Bachmann, R. & C. Bayer (2023). Respekt vor unterschiedlichen Ausgangsbedingungen: Horizontale Fairness in die CO_2-Bepreisung bringen. *ECONtribute Policy Brief* No. 054.

Beckert, J. (2023). Dilemmata des globalen Kapitalismus in der Klimakrise. In S. Smail Rapic (Hrsg.): *Wege aus dem Kapitalismus?* Baden-Baden: Nomos, 558–567.

Beckert, J. (2024). *Verkaufte Zukunft. Warum der Kampf gegen den Klimawandel zu scheitern droht*. Berlin: Suhrkamp.

Best, V., F. Decker, Fischer & A. Küppers (2023). *Demokratievertrauen in Krisenzeiten. Wie blicken die Menschen in Deutschland auf Politik, Institutionen und Gesellschaft?* Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Blesse, S., H. Dietrich, S. Necker & M.K. Zürn (2024). Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie? *Ifo Schnelldienst*, 77(1), 39–43.

Blum, J., R.d. Britto Schiller, A. Löschel, J. Pfeiffer, K. Pittel, N. Potrafke & A. Schmitt (2019). Zur Bepreisung von CO_2-Emissionen – Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel. *Ifo Schnelldienst*, 72(16), 60–65.

Bohnenberger, K. (2022). *Klimasozialpolitik Ein Forschungsstandbericht zur Verbindung von Klimapolitik und Sozialpolitik*. DIFIS Studie 2022/3. Bremen: DIFIS.

Budolfson, M., et al., 2021: Climate action with revenue recycling has benefits for poverty, inequality and well-being. *Nature Climate Change*, 11(12), 1111–1116.

BMUV/UBA (2023). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2022. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Dessau-Roßlau: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz & Umweltbundesamt.

Chancel, L., P. Bothe & T. Voituriez (2023). *Climate Inequality Report 2023*. World Inequality Lab Study 2023/1.

Diekmann, A. (2024). *Klimakrise. Wege aus dem Dilemma*. Baden-Baden: Nomos.

Dechezleprêtre, A., A. Fabre, T. Kruse, B. Planterose, A.S. Cico & S. Stantcheva (2022). *Fighting climate change: International attitudes toward climate policies*. OECD Economics Department Working Papers, No. 1714. Paris: OECD.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Deutscher Ethikrat (2022). *Pandemie und psychische Gesundheit. Aufmerksamkeit, Beistand und Unterstützung für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in und nach gesellschaftlichen Krisen*. Ad-Hoc-Empfehlung. Berlin: Deutscher Ethikrat.

Döbbeling-Hildebrandt, N. et al. (2024). Systematic review and meta-analysis of ex-post evaluations on the effectiveness of carbon pricing. *Nature Communications*, 15, 41–47.

Dörre, K. (2023). Grün als Bedrohung: Warum die Klimapolitik die Arbeiter verliert. *Blätter der deutschen und internationalen Politik* (6), 43–52.

Edenhofer, O., C. Flachsland, M. Kalkuhl, B. Knopf & M. Pahle (2019). *Optionen für eine CO_2-Preisreform*. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Potsdam: MCC.

Endres, L. (2023). Verteilungswirkungen der CO_2-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld. Ergebnisse einer Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. *IMK Policy Brief* Nr. 161.

Eßer, J., M. Frondel, Sommer & J. Wittmann (2023). *CO_2-Bepreisung in Deutschland: Kenntnisstand privater Haushalte im Jahr 2022*. RWI Materialien Heft 15. Essen: RWI.

Fehrler, S., O. Nikolaychuk, M. Tepe & S. Hemesath (2024). CO_2-*Steuer in allen Wählergruppen am populärsten in Kombination mit Klimageld (aber nicht für alle)*. DIFIS-Impuls 2024/2, 1–4. Bremen: DIFIS.

Fuest, C. & D. Sachs (2024). ifo Standpunkt 257: Das Klimageld ist nicht das richtige Instrument. Ifo Stellungnahme vom 18. Januar 2024.

Funke, F., L. Mattauch, T. Douenne, A. Fabre & J.E. Stiglitz (2024). Supporting carbon pricing when interest rates are higher. *Nature Climate Change*, 14, 665–667.

Grimm, V., C. Groß & L. Specht-Rimenschneider (2023). Wie das Klimageld doch noch kommen kann. *Süddeutsche Zeitung* vom 19. Dezember 2023.

Grimm, V. & C. Groß (2023). Die Heizungsreform spaltet die Gesellschaft. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. Mai 2023, 17.

Heinze, R. G. & J. Schupp (2022). *Grundeinkommen – Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation*. Wiesbaden: Springer VS.

Heinze, R. G. & J. Schupp (2024). Klimasozialpolitik als Pfeiler der Nachhaltigkeitswende. *Sozialer Fortschritt* 73(6/7), 443–460.

Holzmann, S. (2024). Klimageld: wichtig aber kein Allheilmittel. Wirtschaftsdienst 104(5), 314–317.

Holzmann, S. & I. Wolf (2023). *Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit. Wie die deutsche Bevölkerung Zielkonflikte in der Transformation wahrnimmt*. Studie der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Kellner, M., C. Roolfs, K. Rütten, T. Bergmann, J. Hirsch, L. Haywood, B. Konopka & M. Kalkuhl (2022). *Entlastung der Haushalte von der CO_2-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage*. Potsdam: Kopernikus-Projekt Ariadne.

Kellner, M., K. Rütten, M. Callaghan, N. Kögel, M. Kalkuhl, B. Knopf & O. Edenhofer (2023). *Systematische Verteilungsanalyse zur Wärmewende: Welche Haushalte tragen die Kosten und wie kann die Entlastung aussehen?* Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC). Berlin: MCC.

Leopoldina (Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina) (2019). *Klimaziele 2030. Wege zu einer nachhaltigen Reduktion der CO_2-Emissionen*. Halle: Leopoldina.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Lepenies, P. (2022). *Verbot und Verzicht. Politik aus dem Geiste des Unterlassens*. Berlin: Suhrkamp.

Kahneman, D. (1991). Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 193–206.

Klinski, S. (2023). *Fachliche Unterstützung Klimapolitik: Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines ‚Klimageldes'.* Öko-Institut e.V. Germany (policycommons.net/artifacts/4819643/fachliche-unterstutzung-klimapolitik/5656199/, CID: 20.500.12592/7zknmn).

Knopf, B., I. Verspohl, A. Schaffer & M.L. Zeller (2024). *Eine sozial gerechte und klimaneutrale Zukunft sichern. 11 Thesen für eine Klimasozialpolitik*. Berlin: Zukunft KlimaSozial.

Korte, K.-R. (2023). Flucht vor dem Frust. Interview. *Die Zeit* vom 7.6.2023, 2.

Korte, K.-R. (2024). *Wählermärkte. Wahlverhalten und Regierungspolitik in der Berliner Republik*. Frankfurt/New York: Campus.

Kuhn, M. & L. Schlattmann (2024). *Distributional Consequences of Climate Policies*. CERP (cepr.org/publications/dp18893).

Mau, S. (2023). „Teile der Gesellschaft sind veränderungserschöpft". Interview von Tim Frehler mit Steffen Mau. *Süddeutsche Zeitung* vom 2.9.2023, 6.

Mau, S., T. Lux & L. Westheuser (2023). *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.

Neckel, S. (2021). Keine Einstellungsfrage – Infrastrukturen als kollektive Bedingungen nachhaltigen Lebens. *agora* 42(3), 14–18.

Randers, J. & T. Kellerhoff (2024). *Tax the rich. Warum die Reichen zahlen müssen, wenn wir die Welt retten wollen*. München: Oekom.

Reckwitz, A. (2022). Eine Zukunft ohne Fortschritt. *Der SPIEGEL,* Nr. 38 vom 17.9.2022, 78-81.

Rosanvallon, P. (2022). *Die Prüfungen des Lebens*. Hamburg: Hamburger Edition.

Schachtschneider, U. (2014). *Freiheit, Gleichheit, Gelassenheit. Mit einem Ökologischen Grundeinkommen aus der Wachstumsfalle*. München: oekonom.

Schupp, J., R.G. Heinze & N.A. Siegel (2022). Hohe Zustimmung für Klimageld – vor allem bei Personen mit großen Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation. *DIW Aktuell,* 85.

Stiftung Klimaneutralität (2024). *Klimawende: Welche Bevölkerungsgruppen sich die Anpassung nicht leisten können*. Table Briefings (table.media/esg/news/klimawende-welche-bevoelkerungsgruppen-sich-die-anpassung-nicht-leisten-koennen/).

Stoetzer, L.S. & F. Zimmermann (2024). A representative survey experiment of motivated climate change denial. *nature climate change*, 14(2), 198–204.

Streeck, W. (2024). Dieser Weg wird kein leichter sein. Kommentar zu ‚Verkaufte Zukunft. Warum der Kampf gegen den Klimawandel zu scheitern droht' von Jens Beckert. *Soziopolis* (www.soziopolis.de/dieser-weg-wird-kein-leichter-sein.html).

Schwarze, R. & G. Wagner (2005). *Versicherungspflicht gegen Elementarschäden: Ein Lehrstück für Probleme der volkswirtschaftlichen Politikberatung*. Diskussionspapier, No. 2005/4. Berlin Technische Universität Berlin, Fakultät Wirtschaft und Management.

Vogel, B. (2023). Klimapolitik geht nur sozial! *Blätter für deutsche und internationale Politik,* 9, 17–20.

Willke, H. (2023). *Klimakrise und Gesellschaftstheorie*. Frankfurt/New York: Campus.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Michael-Burkhard Piorkowsky

Verbrauchersozialpolitik für eine nachhaltige Entwicklung

In diesem Beitrag wird die Ankündigung der Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz Steffi Lemke auf dem Verbrauchertag 2022, die klassische Verbraucherpolitik auch im Hinblick auf ökologische Nachhaltigkeit weiter voranzutreiben, aufgegriffen, die ‚konkrete Utopie der Halbtagsgesellschaft' von Carsten Stahmer für eine nachhaltige Entwicklung ein wenig weitergedacht und mit Blick auf Verbraucher und Verbraucherpolitik konkretisiert. Zunächst werden ausgewählte Impulse und Argumente für die Ausprägung einer sozialpolitischen Dimension der Verbraucherpolitik hervorgehoben und die Ankündigung der Bundesministerin Lemke in den Kontext von Verbraucher- und Umweltpolitik eingeordnet Anschließend werden das Grundkonzept der Halbtagsgesellschaft skizziert, Verbraucherrollen in einer solchen Gesellschaft beleuchtet und Konsequenzen für eine Verbrauchersozialpolitik abgeleitet. Der Beitrag schließt mit einem Ausblick.

1. Impulse und Argumente für die Ausprägung einer sozialpolitischen Dimension der Verbraucherpolitik

1.1 Vom mikroökonomischen Modell zum verhaltensökonomischen Modell des Verbrauchers in der Verbraucherpolitik

Klassische Verbraucherpolitik wird traditionell – marktökonomisch orthodox – mit der Wettbewerbspolitik abgedeckt und im Wirtschaftsministerium angesiedelt. Soweit überhaupt eine spezifische Ausprägung der Verbraucherpolitik für notwendig gehalten wird, gilt sie herkömmlich als spezielle Wirtschaftspolitik, mit der die strukturelle, größen- und organisationsbedingte Unterlegenheit der Verbraucherhaushalte gegenüber den Unternehmen gemildert werden soll (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 203–206). Schon länger sollten aber auch sozialpolitische Aufgaben wahrgenommen werden können, für deren Koordinierung unter den Ressorts im Jahre 1966 der Interministerielle Ausschuss für Verbraucherfragen eingerichtet wurde, dessen Vorsitz beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen lag (Deutscher Bundestag 1971, 3f., 14). Christian Bala und Klaus Müller

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(2014, 9) stellen allerdings noch 30 Jahre später fest: „Der klassische Verbraucherschutz ist an den Möglichkeiten und Ressourcen der Mittelschicht ausgerichtet". Das verbraucherpolitische Leitbild im deutschen Wirtschaftswunderland war – über Jahrzehnte als anzustrebendes Ideal und sogar als bereits erreichte Realität propagiert – der ‚mündige Verbraucher', der selbstbestimmt und gut informiert seine Entscheidungen treffen kann (kritisch-konstruktiv Scherhorn 1973).

Zunehmendes Unbehagen angesichts der Dominanz der normativ-fiktiven Figur des mündigen Verbrauchers veranlasste eine Arbeitsgruppe aus dem Kreis der Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010) zu einem Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik. Im Mittelpunkt der Stellungnahme steht eine empirisch und verhaltensökonomisch inspirierte Skizze von vertrauenden, verletzlichen und verantwortungsvollen Rollenausprägungen von Verbrauchern. Mit Blick auf die verletzlichen Verbraucher wird u.a. ausgeführt: „Die ‚verletzlichen' Verbraucherinnen und Verbraucher stehen eher im Abseits der Verbraucherpolitik. Immer mehr Verbrauchern fällt es schwer, mit den herkömmlichen Herausforderungen der Alltags- und Lebensökonomie zu Recht zu kommen, geschweige denn mit den neuen. Sie geraten in Gefahr, vom sozialen und wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen zu werden, sei es durch Überschuldung, Krankheit oder mangelnde Kommunikationsmöglichkeiten. Dazu zählt auch das wachsende Problem der ‚Versorgungsarmut', etwa durch hohe Energiekosten" (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2010, 2). Die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats war, wenn nicht der Auslöser, so doch zumindest der Beschleuniger für die Wahrnehmung und Diskussion von Ernährungsarmut, Energiearmut und weiteren defizitären Lebensbereichen von Verbrauchern in Verbraucherforschung und Verbraucherpolitik (Beiträge in Bala/Müller 2014; Hellmann 2023, 252–256, 306f.).

Bereits zuvor wurde im Zusammenhang mit der politischen Wiederentdeckung und zunehmenden wissenschaftlichen Analyse von Armut die sozialpolitische Dimension in Lebenskontexten von Verbrauchern, vor allem Haushalt und Familie, seitens der Politik auf Bundes- und Länderebene im Rahmen des Armutspräventionsprogramms der Bunderegierung in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages in umfangreiche praktisch-politische Maßnahmen umgesetzt und deren Verstetigung und Weiterentwicklung angeregt (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001; Bertsch/Piorkowsky 2005; Piorkowsky 2014). Verbraucher- und Sozialpolitik waren damit von 1999 bis 2002 faktisch stärker verzahnt als je zuvor. Mit der Einrichtung des Bundesministeriums für

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft im Jahr 2001 wurde diese Verzahnung durch eine Akzentsetzung auf nachhaltige Entwicklung angereichert. Der politische ‚Dreiklang' ist, wie im folgenden Abschnitt dargelegt wird, aktuell und könnte noch bedeutsamer werden – letzteres ist, wie im Titel formuliert, die Kernthese dieses Beitrags.

1.2 Von der klassischen Verbraucherpolitik zur Verbrauchersozialpolitik im 21. Jahrhundert

Im Rahmen des Deutschen Verbrauchertags am 26. September 2022 hat die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz Steffi Lemke in einem Livestream verbraucherpolitische Maßnahmen der Bundesregierung zur Milderung der Energiepreiskrise in Folge des russischen Überfalls auf die Ukraine erläutert und eine Neuorientierung der Verbraucherschutzpolitik angedeutet, die der Ressortzuständigkeit ihres Ministeriums entspricht (Verbraucherzentrale Bundesverband 2022). Die neu ausgerichtete Verbraucherpolitik lässt sich als Verbrauchersozialpolitik bezeichnen, die vor allem auf verletzliche Verbraucher mit geringen Einkommen zielt. Finanzielle ‚Hilfspakete' und regulative Maßnahmen – so die Bundesministerin – sollen die krisenbedingten Preissteigerungen, nicht nur bei Energie, sondern auch in anderen Lebensbereichen, vor allem bei Lebensmitteln, abfedern sowie Strom- und Gassperren verhindern und die kurzfristige Kündigung lebenswichtiger Verträge, insbesondere von Mietverträgen, erschweren. Bundesministerin Lemke hat auch angesprochen, dass die Belastungen weit über die Gruppe der Verbraucher mit den geringsten Einkommen hinaus reichen würden, und sie hat weitergehende Maßnahmen angekündigt und klargestellt: „Wir treiben die klassische Verbraucherpolitik weiter voran" (www.bmuv.de/rede/impulsrede-von-steffi-lemke-auf-dem-deutschen-verbrauchertag-2022).

Die von Bundesministerin Lemke skizzierten Vorhaben betreffen Maßnahmen zum wirtschaftlichen Verbraucherschutz, zur sozialen Stabilisierung und zur ökologischen Nachhaltigkeit, von denen einige hier zitiert sind:

- „Wir streben dabei [im Rahmen aufsuchender Verbraucherarbeit, M.-B. P.] eine stärkere Vernetzung an mit Wohlfahrtsverbänden, aber auch mit den Multiplikatoren vor Ort, natürlich mit Flüchtlingsorganisationen".
- „Wir fördern als Bundesumwelt- und Verbraucherschutzministerium künftig mit noch mehr Mitteln Projekte zum Schutz vor Ver- und Überschuldung".
- „Wir wollen die Kreislaufwirtschaft stärken, damit Produkte reparierbar gehalten werden können, damit wir ein Stück rausgehen können aus der Weg-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werfgesellschaft, damit auch teure Rohstoffe und teure Importe sparen können. Diesen Bereich will ich in diesen Zeiten nicht aus den Augen verlieren".

Die zitierten Themenschwerpunkte entsprechen dem weithin bekannten Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit: Ökonomie, Soziales und Ökologie und finden sich – ergänzt und ausdifferenziert – in den 17 globalen Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen, die im September 2015 auf dem Weltgipfel der UN für nachhaltige Entwicklung von allen Mitgliedsstaaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland, verabschiedet worden sind: Kampf gegen Armut, Hunger beenden, Gesundes Leben, Hochwertige Bildung, Geschlechtergleichheit, Sauberes Wasser, Saubere Energie, Arbeit und Wirtschaftswachstum, Ausbau der Infrastruktur, Ungleichheiten reduzieren, Nachhaltige Städte, Nachhaltiger Konsum, Klimaschutz, Leben unter Wasser, Leben an Land, Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen, Partnerschaften für diese Ziele (Die Bundesregierung 2023).

Es ist offensichtlich, dass sich sowohl die im Drei-Säulen-Modell genannten Bereiche als auch etliche UN-Nachhaltigkeitsziele überlappen und die Zusammenstellungen an sich keine Priorisierung erkennen lassen. Insbesondere das Wachstumsziel ist umstritten und muss wohl zumindest regional unterschiedlich gewichtet werden. Da nach heutigem Wissenstand die ökonomischen und sozialen Prozesse den Naturgesetzen genügen müssen, wäre ökologische Nachhaltigkeit im Sinne der ursprünglichen Formulierung von ‚Sustainable Development' im Bericht der World Commission on Environment and Development (1987, 43) eine Entwicklung „that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs", der man Priorität einräumen und dies mittel- und langfristig anstreben sollte (Piorkowsky 2001, 51ff.; Deutscher Bundestag 2019; Remmert 1992, 5). Dazu findet sich in Deutschland eine hohe Zustimmung in der Bevölkerung. So unterstützen das politische Ziel, die ‚deutsche Wirtschaft umwelt- und klimafreundlich umzubauen', 90 % der repräsentativ ausgewählten Jugendlichen und Erwachsenen in der Erhebung zum ‚Umweltbewusstsein in Deutschland 2022' (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und Umweltbundesamt 2023, 69). Von den Befragten sind 53 % ‚sehr dafür' und 37 % sind ‚eher dafür'. Allerdings erwarten 74 % der Befragten, dass ein solcher Umbau die Unterschiede zwischen Arm und Reich vergrößert, und 39 % haben Angst vor sozialem Abstieg aufgrund des Umbaus (ebd., 66). Als Beispiele für Umbaumaßnahmen werden im Ergebnisbericht – hier wörtlich zitiert – die Folgenden genannt (ebd., 69):

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

- Produkte und Produktionsverfahren sollen umwelt- und klimafreundlicher werden,
- Energie soll nicht mehr aus Kohle, Öl und Gas, sondern vor allem aus Wind- und Solarenergie gewonnen werden,
- von der Produktion von Autos mit Verbrennungsmotoren soll auf Autos mit Elektromotoren umgestiegen und öffentliche Verkehrsmittel sollen ausgebaut werden.

Die in der Befragung zum Umweltbewusstsein gewählten Beispiele für Umbaumaßnahmen der Wirtschaft wie auch die von der Bundesministerin für Umwelt- und Verbraucherschutz genannten Beispiele zur Kreislaufwirtschaft sind zutreffend gewählt, aber unvollständig und vermitteln nur ein sehr eingeschränktes Bild von einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten zukunftsfähigen Wirtschaft und Gesellschaft. Experten sehen das Problem der nachhaltigen Entwicklung vor allem als ein Mengenproblem. Danach müssten die reifen Industrieländer vor allem das Niveau von Produktion und Konsum erheblich reduzieren, damit deren Umweltbelastungen spürbar sinken und Ressourcen für die Entwicklung in anderen Regionen der Welt frei werden (Ayres/Simonis 1994; Raworth 2018).

Allerdings werden umweltpolitische Ziele immer wieder für andere Erfordernisse zurückgestellt und verwässert. Der Umweltmonitor 2020 des Umweltbundesamtes zeigt erstmals ein verdichtetes Gesamtbild zum Zustand der Umwelt und weist in zehn an Umweltgütern und Handlungsfeldern orientierten Themenbereichen mit 30 Indikatoren im Sinne der UN-Nachhaltigkeitsziele den Stand der angestrebten Erreichung umweltpolitischer Ziele der Bundesregierung bis 2030 nach. Das Ergebnis ist insgesamt nicht zufriedenstellend. In keinem Themenbereich werden nach Expertenmeinung bei Fortsetzung des Trends die Umweltziele zu mindestens 95 % erreicht. In allen Themenbereichen finden sich Indikatoren (insgesamt 21), die das jeweilige Ziel deutlich verfehlen oder nicht erreichbar erscheinen lassen (Umweltbundsamt 2020, 8–11). Besonders problematisch beurteilt werden die Zustände in den fünf Bereichen Wasser, Klima, Fläche und Landökosysteme, Verkehr, Umweltgerechtes Wirtschaften. Die kausalen Zusammenhänge sind offensichtlich.

Eine äußerst kritische Einschätzung findet sich im Impulspapier des Sachverständigenrats für Umweltfragen (2020, 3). Es sei „trotz bereits erzielter Fortschritte in zahlreichen Bereichen ein Neustart" erforderlich (ebd., 1). „Ohne eine zügige Neuausrichtung des ökonomischen Systems kann die Umweltkrise nicht eingegrenzt werden" (ebd., 3). Die Politik möge „attraktive Perspektiven entwickeln und ökonomische Beteiligung ermöglichen" (ebd., 4). Zur Rolle der Wissenschaft heißt es: „Wissenschaft kann und soll einer Gesellschaft nicht vorschreiben, wie

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sie zu leben hat und welche Risiken akzeptabel sind. […] Wissenschaftlicher Sachverstand leistet aber einen elementaren Beitrag dazu, auf Gefahren hinzuweisen, Handlungsoptionen aufzuzeigen und deren Folgen abzuschätzen" (ebd.).

Angesichts der basalen Rolle der Verbraucher im Wirtschaftsleben und der wohl notwendigen und auch angemahnten Systemänderungen sowie der Ankündigung der Bundesumwelt- und Verbraucherschutzministerin liegt es für die Verbraucherforschung nahe, die Hinweise des Sachverständigenrats für Umweltfragen aufzugreifen und zumindest ansatzweise umzusetzen. Im folgenden Abschnitt werden anknüpfend an ein in der Literatur konkretisiertes Modell einer nachhaltigen Gesellschaft strukturelle Wandlungen sowie Folgerungen für Verbraucher und eine Verbrauchersozialpolitik abgeleitet. Besondere Berücksichtigung finden die zitierten Sorgen der Verbraucher und die vom Sachverständigenrat empfohlene Anregung ökonomischer Beteiligung der basalen Akteure.

Von den Visionen einer nachhaltigen Gesellschaft aus dem Wissenschaftsbereich – mehrheitlich konzipiert zwischen einer radikal deindustrialisierten Postwachstumsökonomie und einer High-Tech Green Economy – wird mit dem Konzept der Halbtagsgesellschaft eine mittlere, ökonomisch zeitgemäße und an den aktuellen Stand anschlussfähige Alternative für einen Übergang zu einer nachhaltigen Entwicklung skizziert (Schaffer/Stahmer 2005). Ein zentraler Baustein des Modells ist die Reduzierung der Erwerbstätigkeit zugunsten der Ausweitung der nicht bezahlten Arbeit, insbesondere in privaten Haushalten, nachbarschaftlichen und kommunalen Netzwerken und Non-Profit-Organisationen, also eine Verlagerung von marktlichen auf nicht-marktliche Versorgungssysteme. Es bleibt folglich bei einer Vollzeitgesellschaft, aber mit erheblichen Veränderungen in den Dimensionen und Organisationsformen von Produktion und Konsum. Ähnliche, aber weniger konkrete Vorstellungen finden sich z.B. bei Kate Raworth (2018, 92f., 264, 278) und Niko Paech (2021, 120–124, 151).

2. Verbrauchersozialpolitik für eine nachhaltige Teilzeit-Erwerbsgesellschaft

2.1 Das Grundkonzept der Halbtagsgesellschaft

Die Grundidee des Modells besteht in der Reorganisation der gesellschaftlich notwendigen Arbeit für die Güterversorgung. Alle ausgebildeten und erwerbsfähigen Mitglieder der Gesellschaft sollen die Möglichkeit haben, durchschnittlich die Hälfte der Werktage mit bezahlter Arbeit zu verbringen (Schaffer/Stahmer 2006a, 14). Angestrebt werden soll eine Reduktion der Erwerbstätigkeit auf letztlich durchschnittlich 1.000 Stunden pro Jahr, das entspräche einer 24-Stun-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den-Woche mit Abschlägen für Ferien, Urlaub und Krankheit (Schaffer/Stahmer 2006b, 178). Die Erwerbsarbeit könnte tageweise, wochenweise, monatsweise oder jahresweise aufgeteilt werden. Blockmodelle wären gegenüber täglicher Halbtags-Erwerbstätigkeit aus ökologischen Gründen vorzuziehen (Schaffer/Stahmer 2005, 234; 2006a, 14). Die schrittweise Reduktion der Erwerbstätigkeit sollte ohne bzw. mit geringem Lohnausleich erfolgen. Produktivitätsfortschritte könnten zunächst statt mit Lohnerhöhungen teilweise mit der Verringerung der Arbeitszeit ‚abgegolten' werden (Schaffer/Stahmer 2005, 234f.). Die Lücke in der Güterversorgung wäre durch nicht marktbezogene Aktivitäten zu schließen, für die persönliche Ansprüche an Zeitverwendungen eingeschränkt werden müssten (ebd., 236). Auch die Konzentration auf eine vollzeitliche Erwerbstätigkeit oder ausschließlich nicht-marktliche Versorgungsarbeit soll möglich sein.

Die beabsichtigte Reduktion der marktgerichteten Produktion und die absehbar niedrigeren Steuereinnahmen würden dazu führen – so die Autoren –, daß der Staat und die Wohlfahrtseinrichtungen ihre sozialen Leistungen nicht mehr im bisherigen Umfang aufrechterhalten können. Die Versorgungslücke müsste geschlossen werden, indem jeder aktive Erwachsene neben seiner bezahlten Arbeit soziale Aufgaben übernimmt, z.B. die Erziehung und Betreuung von eigenen oder fremden Kindern sowie die Betreuung und Pflege von älteren und kranken Menschen. Dies könnte individuell in Nachbarschaftshilfe oder im Rahmen informeller sozialer Netzwerke und formaler Organisationen geschehen. Die Autoren weisen auf das Beispiel der Seniorengenossenschaften hin (Schaffer/Stahmer 2005, 234f.; 2006a, 14f.).

Axel Schaffer und Carsten Stahmer haben in Modelrechnungen die angestrebten Veränderungen der Zeitverwendung in der Halbtagsgesellschaft auf der Grundlage von Bevölkerungs-, Arbeitsmarkt- und Zeitbudgetdaten sowie Verhaltensannahmen geschätzt (Tab. 1).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Tabelle 1. Zeitverwendung der Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2000 nach dem Modell der Halbtagsgesellschaft (in Mrd. Stunden; Veränderungen in %)

Zeitverwendung nach Aktivitätsarten der Zeitbudgeterhebung 2001/02	Ausgangs-situation im Jahr 2000	Modell der Halbtags-gesellschaft	Verände-rungen in %
Persönliche Aktivitäten (Schlaf, Hygiene, Freizeit)	539,2	540,1	0,2 %
Qualifikation und Bildung	20,9	22,8	8,9 %
Hauswirtschaftliche Arbeit i.e.S. und Handwerk	83,0	83,0	0,0 %
Betreuung und Pflege von Haushaltsmitgliedern	9,6	14,4	49,4 %
Ehrenamt, soziales Engagement	3,5	5,4	51,7 %
Erwerbsarbeit	64,0	54,6	- 14,6 %
Insgesamt (82,2 Mio. Pers. * 24 Std. * 365 Tage)	720,2	720,3	0 %

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Schaffer/Stahmer 2006b, 179f., Tab. 16.2.

Das Zeitbudget der 82,2 Mio. Personen mit jeweils 24 Stunden an 365 Tagen, also rund 720 Mrd. Stunden, in der Ausgangssituation im Jahr 2000 ändert sich in der Modellrechnung für die Halbtagsgesellschaft nicht. Für hauswirtschaftliche Arbeit i.e.S. wie Reinigung der Wohnung und Zubereitung von Mahlzeiten, und Handwerk, z.B. Reparaturen, wird eine insgesamt unveränderte Zeitverwendung angenommen. Erhebliche Umwidmungen in der Zeitverwendung ergeben sich aus den Modellannahmen zur Umschichtung von Erwerbsarbeit zu Nicht-Erwerbsarbeit, insbesondere für Betreuung und Pflege sowie ehrenamtliches und soziales Engagement. Geringe Umwidmungen zeigen die Modellrechnungen für persönliche Aktivitäten sowie Qualifikation und Bildung.

Neue Modellrechnungen zur Halbtagsgesellschaft auf der Basis von Daten für das Jahr 2010 zeigen entsprechend angepasste Ergebnisse in der Zeitverwendung der Bevölkerung. Die Ergebnisse lassen nicht den Schluss zu, dass sich die generelle Differenzierung und Ausprägung von Erwerbs- und Verbraucherrollen gegenüber der Ausgangssituation im Jahr 2000 (siehe Tab. 1) erheblich verändert haben (Stahmer 2011, 98–109, Tab. 2, 4, 5). Das gilt auch für die Jahre 2012/2013 und 2022, wie die Ergebnisse der Zeitbudgeterhebungen zeigen (Statistisches

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bundesamt 2024). Aber solche Veränderungen sind in einer Teilzeit-Erwerbsgesellschaft zumindest in differenzierten Rollenausprägungen zu erwarten.

2.2 Ausprägungen von Verbraucherrollen in einer nachhaltigen Teilzeit-Erwerbsgesellschaft

Das Modell der Halbtagsgesellschaft impliziert weitreichende Veränderungen in Strukturen und Verhaltensweisen von personalen und institutionellen Akteuren. Dies gilt insbesondere hinsichtlich des – spiegelbildlich zur Reduktion der Erwerbstätigkeit – erheblich erweiterten Spektrums und Umfangs der Verbraucheraktivitäten. Hier soll der Blick – teilweise auch über die für das quantifizierte Modell der Halbtagsgesellschaft getroffenen Struktur- und Verhaltensannahmen hinaus – auf die Ausformung von Verbraucherrollen und mögliche Konsequenzen für eine Verbrauchersozialpolitik gerichtet werden.

Nach dem Modell der Halbtagsgesellschaft – wie auch nach der Überzeugung des Autors dieses Beitrags – sind jugendliche und erwachsene Verbraucher entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit generell als Verbraucher-Produzenten, also als *Prosumenten* (*Prosumers*), zu verstehen. Schaffer und Stahmer (2005, 230) stellen klar: „Jedem Mitglied der Gesellschaft kommt sowohl die Rolle des Erbringers (Produzenten) als auch des Nutznießers (Konsumenten) von Leistungen beziehungsweise der damit verbundenen Aktivitäten zu". Die Prosumentenrolle ist besonders gut erkennbar im Kontext des eigenen Haushalts, aber sie zeigt sich auch bei verbraucher-bürgerschaftlichen Aktivitäten in informellen Gruppen und formalen Organisationen, insbesondere bei personenbezogenen Dienstleistungen, wie Betreuung und Versorgung, sowie bei marktvermittelten Aktivitäten, z.B. im Rahmen von Tauschbörsen. Weitere Rollenausprägungen als Verbraucher-Bürger (Consumer Citizen oder kurz *Concitizen*) und/oder als Verbraucher-Unternehmer (Consumer Entrepreneur oder kurz *Conpreneur*) entwickeln sich oft in fließenden Übergängen aus der Zentralrolle des Verbraucher-Produzenten (Piorkowsky 2023). In der Teilzeit-Erwerbsgesellschaft ist ein Bedeutungszuwachs bei allen drei Rollenausprägungen zu erwarten.

Die Rolle als *Prosumer* im eigenen Haushalt ist die Kernrolle der Verbraucher, die je nach Haushaltsform unterschiedlich ausgeformt sein kann. Auf dem Weg in eine nachhaltige Teilzeit-Erwerbsgesellschaft dürfte die Zeit für Haushaltsarbeit insgesamt erheblich zunehmen. Zum Ausgleich für die zurückgehende Marktversorgung und öffentliche Versorgung ist mit einer Ausweitung von hauswirtschaftlichen und handwerklichen Tätigkeiten, von Aufgaben im Rahmen des Haushaltsmanagements, z.B. Finanz- und Zeitplanung, und von Betreuungs- und

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Versorgungsarbeit zu rechnen. In Paarhaushalten könnten die Aufgaben gleichmäßiger auf die Haushaltsmitglieder verteilt werden. Dann würden Frauen mehr Erwerbsarbeit und weniger Haushaltsarbeit leisten, und Männer hätten weniger Erwerbsarbeit und mehr Haushaltsarbeit zu verrichten (Schaffer/Stahmer 2006a, 15f.; 2006b, 179f., 182f.).

Die zu erwartende Verringerung der Erwerbseinkommen – nach Status quo-Schätzung für Anfang der 2000er-Jahre um bis zu 30 % (Lang 2006, 136) – dürfte zu einer deutlich sparsameren und achtsameren Beschaffung und Nutzung von Marktgütern führen. ‚Smart Shopping' und Spreizung der Verteilung der Ausgaben auf wenige teure Güter einerseits und preiswerte Alltagsprodukte andererseits dürften stark zunehmen. Haushalte von Beschäftigten in unteren Einkommensgruppen, von Geringverdienenden und von Alleinerziehenden könnten bei reduzierten Erwerbsarbeitszeiten ohne vollen Lohnausgleich unter das Existenzminimum geraten (ebd., 136f.). Zu erwarten sind auch entsprechende Auswirkungen hinsichtlich der Ansprüche auf Leistungen aus den Systemen der sozialen Sicherung. Die Aktivierung bewährter und auch neuer Praktiken der Beschaffung und Versorgung, wie die Nutzung von Tausch- und Reparaturgelegenheiten, z.B. Tauschbörsen und Repaircafés, sowie die wechselseitige Unterstützung durch gelegentliche bzw. regelmäßige und formal organisierte Nachbarschaftshilfe und soziale Dienste, ggf. mit Zeitgutschriften als Ersatzwährung, könnten monetäre Einkommensbußen von besonders verletzlichen Verbrauchern mildern, aber wohl nicht ausgleichen.

Die Rollenausprägung als *Concitizen* ist ethisch, sozial- und/oder umweltpolitisch begründet und in der Praxis durch den Anspruch geprägt, mit verantwortungsvollem Handeln zum eigenen Wohl und zum Wohl der Gemeinschaft beizutragen. Dies kann je nach Umfang des Engagements sehr facettenreich sein. Verbraucher-bürgerschaftliches Verhalten schließt – zwar nicht in jedem Fall, aber generell – mehr oder weniger regelmäßige Nachbarschaftshilfe auf Gegenseitigkeit und intensives Tauschen und Verschenken, aber auch gelegentliches Verkaufen von Waren und Diensten sowie Aktivitäten zur Beteiligung an der Gründung und Mitwirkung in informellen Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen und formalen Non-Profit-Organisationen ein (Dahm 2006; Piorkowsky 2020, 64–69). Auch diese Rollenausprägung bzw. deren Facetten würden in einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Teilzeit-Erwerbsgesellschaft – konstruktionsbedingt – erheblich zunehmen; und sie dürften nicht nur durch Mitmachen, sondern – noch deutlich stärker als bisher – durch vielfache Gründung von informellen und formalen Organisationen sowie Übernahme von neuen Steuerungsaufgaben

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

an Bedeutung gewinnen, z.B. für die Gestaltung der Systeme zur Nutzung von Regional- und Zeitwährungen (Schaffer/Stahmer 2006a, 17).

Bei Formen unentgeltlicher Produktion auf Gegenseitigkeit, wie Betreuungs-, Pflege- und Transportdienste, z.B. in Patienten-Selbsthilfe-Initiativen und Eltern-Kinder-Gruppen, werden die Rollen zwischen Anbieter und Nachfrager bzw. Produzent und Nutzer mehr oder weniger regelmäßig gewechselt (Gross/Badura 1977, 374). Dabei können gerade auch die Anbieter bzw. Produzenten eine produktiv-konsumtive Nutzenstiftung erfahren, z.B. in Form von Ansehen und Selbstrespekt (ebd., 380). Dies gilt auch für umweltorientierte Aktivitäten, sei es durch Organisationsgründung, Mitwirkung an Kampagnen oder konkreten Projekten zum Umweltschutz. Die erhoffte Zunahmen des Umweltbewusstseins dürfte die Nachfrage nach Marktgütern dämpfen und den Verzicht bzw. die Reduktion umweltschädlicher Aktivitäten beflügeln. Allerdings ist nicht für alle Aktivitätsbereiche sicher, dass die erhofften positiven ökologischen Effekte eintreten. Anders als beim Wechsel vom Auto auf das Fahrrad könnte die Ausweitung gering qualifizierter Selbstversorgung mit herkömmlicher bzw. veralteter Haushaltstechnik auch mit negativen Umwelteffekten einhergehen (Joerges 1981).

In der Rollenausprägung als *Conpreneur* ist das Verhalten der Verbraucher marktökonomisch orientiert. Verbraucher können insbesondere durch Verkauf ausgesonderter Haushaltsgüter, durch Vermietung von nicht selbst genutztem Wohnraum und durch Lieferung von überschüssigem Strom aus der eigenen Dachsolaranlage an den regionalen Energieversorger Einkünfte erzielen, um ihr monetäres Einkommen aufzubessern. Verkäufe auf Internetplattformen und Kurzzeitvermietungen an Touristen sowie ‚Energie-Prosumption' sind bekannte Beispiele. Weniger bekannt, aber durchaus verbreitet sind genossenschaftliche Modelle, insbesondere Energieprosumenten-Genossenschaften, wobei die Genossen sowohl Prosumenten im Haushalt als auch Conpreneure im Unternehmen sind (Loske 2016; Klemisch/Boddenberg 2016; Piorkowsky 2023). Außerdem können Verbraucher als Einzelunternehmer Unternehmen gründen oder sich daran beteiligen.

Es ist zu erwarten, dass Verkäufe von Waren und Diensten ‚von privat an privat' zunehmen, um den Rückgang der Erwerbsbezüge zumindest teilweise auszugleichen. Die Ausweitung einer verbraucher-unternehmerischen Tätigkeit zu einer formgerechten Einzelunternehmung, auch in Teilzeit, könnte schrittweise vollzogen werden. Grundsätzlich kommen dafür alle Wirtschaftsbereiche in Frage, in denen Miniunternehmen dominieren (Piorkowsky 2020, 27–30; 54–63). Die Genossenschaft als Unternehmens- und Rechtsform bietet sich für größere Vorhaben an, wenn es nicht um die Rendite der Investition, sondern um die

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mitwirkung am Unternehmensgeschehen und die Sicherung der Versorgung geht (Raworth 2018, 278). So lassen sich Unternehmen mittlerer Größe gründen und führen, für die sich kein Investor interessiert. Die bereits genannten Energie- bzw. Seniorengenossenschaften sind lediglich zwei Beispiele. Für die Aufrechterhaltung von marktlich organisierten Angeboten wären z.B. auch Genossenschaften im Einzelhandel, im Transportwesen sowie im Kultur- und Sozialbereich zu erwarten.

2.3 Konsequenzen für eine nachhaltigkeitsorientierte Verbrauchersozialpolitik

Für eine nachhaltigkeitsorientierte Verbrauchersozialpolitik lassen sich Maßnahmen in vier Aufgabenfeldern ableiten: (1) finanzielle Förderung, (2) zugehende Unterstützung, (3) Bildung und Beratung, (4) Organisations- und Infrastrukturentwicklung.

Finanzielle Förderung von einkommensschwachen Verbrauchern wird dauerhaft erforderlich sein. Die Autoren der Halbtagsgesellschaft schließen nicht aus, dass sich in bestimmten Fällen die Haushaltseinkommen besonders stark verringern. Einen finanziellen Förderbedarf sehen sie insbesondere bei Haushalten mit Kindern, vor allem bei Alleinerziehenden; sie sehen aber auch hier die Möglichkeiten für Zusammenschlüsse zur gemeinsamen bzw. abwechselnden Betreuung der Kinder (Schaffer/Stahmer 2005, 235; 2006a, 17f.). Außerdem ergibt sich ein solcher Förderbedarf für Auszubildende, Studierende, Erwerbslose, Geringverdiener sowie Empfänger von geringen Versorgungsbezügen. Das würde zum einen die Fortsetzung bzw. Verstärkung der bereits veranlassten ‚Hilfspakte' und zum anderen die Durchführung neuer Maßnahmen, wie das beschlossene, aber nicht umgesetzte ‚Klimageld' einschließen.

Für einen erweiterten Kreis der Verbraucher kämen auch finanzielle Hilfen für den Austausch von unwirtschaftlichen und umweltintensiven Altgeräten in Betracht. Dies könnte, wie bisher für vergleichbare Maßnahmen, in Form von Zuschüssen oder zinsgünstigen Krediten für die Neuanschaffung geschehen. Für die finanzielle Förderung insgesamt wäre sicherzustellen, dass diese zielgenau gewährt wird, ohne die Bürokratie übermäßig auszuweiten (kritische Analysen im Ifo Schnelldienst 2022).

Zugehende Unterstützung mit konkreter Hilfestellung für die Alltags- und Lebensgestaltung in besonderen Lebenslagen wäre vor allem für eingeschränkt handlungsfähige Verbraucher zu organisieren, soweit nicht soziale Netzwerke die Hilfen bereitstellen können. Dies könnte sowohl in dünn besiedelten als auch in hoch verdichteten urbanen Gebieten der Fall sein. Hier ist insbesondere an

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Alleinstehende, Alleinerziehende und ältere Verbraucher zu denken. Auch solche Leistungen werden bereits gegenwärtig von privaten und öffentlichen Trägern erbracht, z.B. in Familienpflegeeinsetzen freier Träger der Wohlfahrtspflege. Sie wären aber auch mit Bildungs- und Beratungsmaßnahmen anzureichern und idealerweise im Rahmen des Quartiersmanagements zu organisieren und ggf. durch öffentliche Förderung abzusichern (ConPolicy 2017a, 2017b, 2023).

Bildungs- und Beratungsangebote für Kinder, Jugendliche und Erwachsene wären auf der Grundlage eines erweiterten Verständnisses des Verbrauchers in den Rollenausprägungen als Verbraucher-Produzent, Verbraucher-Bürger und Verbraucher-Unternehmer zu konzipieren und umzusetzen. Bildung und Beratung haben in der Verbraucherpolitik schon länger eine eigenständige Ausprägung erhalten, die von einem engen Verbraucherverständnis, hauptsächlich in der Rolle als schutzwürdiger Käufer, Kunde und Konsument ausgeht. Die Rollenausprägungen als Prosumer, Concitizen und Conpreneur finden nur im Hinblick auf einzelne Themenfelder Berücksichtigung, z.B. bei der Nutzung von Reparaturgelegenheiten, bei der Selbstversorgung mit Strom und bei dem entgeltlichen Teilen von Wohnraum. Bildung und Beratung zur hauswirtschaftlichen Arbeit sowie zu Betreuung und Pflege gelten dagegen herkömmlich als traditionelle Aufgaben von Verbänden der Hauswirtschaft und der freien Wohlfahrtspflege. Die gesonderten Ansätze wären zusammenzuführen und um neue Inhalte der Verbraucherbildung und -beratung zu ergänzen, in deren Mittelpunkt die Selbstorganisation in der Nicht-Marktökonomie sowie deren Vernetzungen mit der Marktökonomie stehen müssten. Dazu gehört vor allem die Gründung von Initiativen, Netzwerken und formalen Organisationen, wie Vereine, kleine haushaltsverbundene Unternehmen und Genossenschaften (Piorkowsky 2014, 2020, 2023).

Organisations- und Infrastrukturentwicklung betrifft die Initiierung, Anleitung und Begleitung des Aufbaus von gemeinwohlorientierten Netzwerken und Organisationen vor Ort und darüber hinaus (Stahmer 2011, 107f.; Heinze 2020, 135f.). Hier wäre insbesondere an die Maßnahmen zum Quartiersmanagement anzuknüpfen. Die erhoffte Beteiligung und Selbstorganisation bedarf starker Impulse und konkreter Unterstützung für den Aufbau und die Stabilisierung haltender Strukturen. Notwendig dafür erscheinen vor allem auch Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung für Gemeinwohlorganisationen. Beispielhaft sei die Familienpflege angesprochen, die nicht nur generationenübergreifend, sondern oft auch multiproblemorientiert ausgerichtet ist und damit den Vorgaben mehrerer administrativer Partner hinsichtlich Finanzierungsanträgen sowie Leistungs- und Verwendungsnachweisen nachkommen muss.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Außerdem erscheinen Kampagnen für ein neues Verbraucherverständnis unverzichtbar, um dem sozialen Engagement mehr gesellschaftliches Ansehen zu verschaffen. Die Autoren des Modells der Halbtagsgesellschaft weisen nachdrücklich darauf hin, dass die individuelle Bereitschaft zur Umschichtung von Erwerbs- zu Nicht-Erwerbsarbeit sowie die Gestaltung der neuen Muster von Produktion und Konsum durch entsprechende Anreize gefördert werden müssten. Insbesondere informelle Arbeit und soziales Engagement bedürften dringend einer Aufwertung und der Einübung in neue oder zumindest ungewohnte organisatorische Systeme, wie Tauschringe und Zeitkonten für Gutschriften der „Ersatzwährung" (Schaffer/Stahmer 2006a, 18). Haushalts- und Gemeinschaftsarbeit muss im Prinzip zumindest ebenso wie Erwerbsarbeit als gesellschaftlich notwendige Arbeit anerkannt sein, wenn die breite Umwidmung von Erwerbsarbeit in nicht marktvermittelte Arbeit gelingen soll (Schaffer/Stahmer 2005, 235).

3. Ausblick

Die Umsetzung der konkreten Utopie der Halbtagsgesellschaft bzw. einer daran orientierten Teilzeit-Erwerbsgesellschaft wäre mit weitreichenden Veränderungen für einen erheblichen Teil der Mitglieder unserer Gesellschaft verbunden. Unmöglich erscheint dieser Weg allerdings nicht; und er scheint auch nicht nur mit Verzicht und Tristesse verbunden zu sein. Einiges ist bereits in Ansätzen vorhanden oder wird ersehnt, wie kürzere Erwerbsarbeitszeiten und mehr selbstbestimmte Tätigkeit. Etliches ist unklar, z.B. die Auswirkungen auf die Finanzen der öffentlichen Haushalte, die insbesondere von der Entwicklung der Märkte und der Unternehmen, vom Ausmaß der Verteilung der Erwerbsarbeit und vom Umfang der Gewährung von Lohnausgleichszahlungen, abhängt (Schaffer/Stahmer 2005, 235; Lang 2006). Entscheidende Weichen wären im Prozess des Übergangs zu stellen. In dem Maße, in dem eine zielgenaue Verbrauchersozialpolitik Verbraucher darin unterstützt, ihre erweiterten produktiv-konsumtiven Rollen fokussiert und verstärkt annehmen und ausführen, könnte das Ziel einer nachhaltigen, zukunftsfähigen – und auch freiheitlichen – Gesellschaft erreichbar sein. Mit einer kurzen Übergangszeit kann allerdings nicht gerechnet werden.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Literatur

Ayres, R.U. & U.E. Simonis (1994). Industrial metabolism: Theory and policy. In R.U. Ayres & U.E. Simonis (Hrsg.): *Industrial metabolism: Restructuring for sustainable development*. Tokyo: United Nations University Press, 3–20.

Bala, C. & K. Müller (2014). Einleitung: Der verletzliche Verbraucher. Die sozialpolitische Dimension der Verbraucherpolitik. In C. Bala & K. Müller (Hrsg.): *Der verletzliche Verbraucher. Die sozialpolitische Dimension der Verbraucherpolitik*. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW, 7–16.

Bertsch, F. & M.-B. Piorkowsky (2005). Impulse für die neue Politik der Sozialen Stadt. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 3, 32–38 (www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/29290/impulse-fuer-die-neue-politik-der-sozialen-stadt/).

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) (2001). Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin: BAMS (www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/lebenslagen-erster-armuts-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2010). *Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik*. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV. Berlin: vzbv (www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/Strategie_verbraucherpolitik_Wiss_BeiratBMELV_2010.pdf).

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und Umweltbundesamt (UBA) (2023). *Umweltbewusstsein in Deutschland 2022. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin: BMUV/UBA (www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbewusstsein-in-deutschland-2022).

ConPolicy (2017a). Neues Projekt fördert Verbraucher in benachteiligten Stadtteilen. *Verbraucherpolitik aktuell* vom 19.9.2017. Berlin: ConPolicy (www.conpolicy.de/aktuell/neues-projekt-foerdert-direkten-verbraucherschutz-in-benachteiligten-stadtteilen/).

ConPolicy (Autoren: M. Vetter & C. Thorun) (2017b). *Verbraucherberatung im Quartier. Evaluationsbericht 2017*. Berlin: Institut für Verbraucherpolitik (www.conpolicy.de/data/user_upload/Pdf_von_Publikationen/Evaluationsbericht_VZ_im_Quartier.pdf).

ConPolicy (Autor: O. Lell) (2023). *Prozess-Evaluation des Projekts ‚Verbraucher Stärken im Quartier'. Endbericht*. Berlin: Institut für Verbraucherpolitik (www.verbraucherzentrale.de/sites/default/files/2023-11/23_10_10-vzbv-quartiersevaluation-bericht_final_0.pdf).

Dahm, J.D. (2006). Zivile Keimzellen der Halbtagsgesellschaft. Potenziale bürgerschaftlicher Einrichtungen. In S. Hartard, A. Schaffer & C. Stahmer (Hrsg.): *Die Halbtagsgesellschaft. Konkrete Utopie für eine zukunftsfähige Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, 97–107.

Deutscher Bundestag (1971). [Erster] *Bericht zur Verbraucherpolitik*. [Unterrichtung durch den Bundeskanzler Willi Brandt] BT-Drucksache VI/2724, 1971. Berlin (dserver.bundestag.de/btd/06/027/0602724.pdf).

Deutscher Bundestag (2019). *Umweltbericht 2019. Umwelt und Natur als Fundament des sozialen Zusammenhalts. Unterrichtung durch die Bundesregierung*. BT-Drucksache 19/13400, 19.9.2019 (dserver.bundestag.de/btd/19/134/1913400.pdf).

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Bundesregierung (2023). *Gemeinsam den Wandel gestalten. Die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele* (www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/die-17-globalen-nachhaltigkeitsziele-1553514).

Gross, P. & B. Badura (1977). Sozialpolitik und Soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 19, 361–385.

Heinze, R.G. (2020). *Gesellschaftsgestaltung durch Neujustierung von Zivilgesellschaft, Staat und Markt.* Wiesbaden: Springer VS.

Hellmann, K.-U. (2023). Gnothi seauton, mündiger Verbraucher! Zur Leitbilddebatte in einem entwicklungsgehemmten Politikfeld – eine Materialsammlung. In K.-U. Hellmann: *Theater des Konsums. Vorstudien zu einer Theorie der Verbraucherbühnen*. Wiesbaden: Springer VS, 239–344.

Ifo (2022). Entlastungspakete, Tankrabatt, Übergewinnabschöpfung: Wie weit kann der Staat uns in Krisen schützen? *ifo Schnelldienst,* 75, 11 (www.ifo.de/DocDL/sd-2022-11-lay-peichl-etal-entlastungspakete.pdf).

Jaquemoth, M. & R. Hufnagel (2018). *Verbraucherpolitik. Ein Lehrbuch mit Beispielen und Kontrollfragen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Joerges, B. (1981). Berufsarbeit, Konsumarbeit, Freizeit: Zur Sozial- und Umweltverträglichkeit einiger struktureller Veränderungen in Produktion und Konsum. *Soziale Welt*, 32, 168–195.

Klemisch, H. & M. Boddenberg (2016). Genossenschaftliche Verbrauchermodelle. Potenziale für eine verbraucherfreundliche Gestaltung der Energiewende. In C. Bala & W. Schuldzinski (Hrsg.): *Prosuming und Sharing – Neuer sozialer Konsum: Aspekte kollaborativer Formen von Konsumtion und Produktion*. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW, 153–172.

Lang, E. (2006). Staatliche Finanzierung in der Halbtagsgesellschaft. In S. Hartard, A. Schaffer & C. Stahmer (Hrsg.). *Die Halbtagsgesellschaft. Konkrete Utopie für eine zukunftsfähige Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, 133–142.

Loske, R. (2016). Neue Formen kooperativen Wirtschaftens als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung. Überlegungen zur Wiedereinbettung der Ökonomie in Gesellschaft und Natur. In C. Bala & W. Schuldzinski (Hrsg.): *Prosuming und Sharing – Neuer sozialer Konsum: Aspekte kollaborativer Formen von Konsumtion und Produktion*. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW, 31–62.

Paech, N. (2021). *Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie*. München: Oekom.

Piorkowsky, M.-B. (2001). Sub-Paradigmen des Nachhaltigkeitsparadigmas. In U. Schrader & U. Hansen (Hrsg.): *Nachhaltiger Konsum. Forschung und Praxis im Dialog*. Frankfurt/New York: Campus, 49–61.

Piorkowsky, M.-B. (2014). Verletzliche Verbraucher oder Haushalte? Anregungen aus dem Armutspräventionsprogramm und den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung. In C. Bala & K. Müller (Hrsg.): *Der verletzliche Verbraucher. Die sozialpolitische Dimension der Verbraucherpolitik*. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW, 17–36.

Piorkowsky, M.-B. (2020). *Ökonomie ist menschlich. Wirtschaft und Wirtschaftslehre neu gedacht.* Wiesbaden: Springer Gabler.

Piorkowsky, M.-B. (2023). *Hybride ökonomische Akteure und Organisationen. Anomalien, Normalität oder Artefakte – eine Annäherung*. Wiesbaden: Springer Gabler.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Raworth, K. (2018). *Doughnut economics. Seven ways to think like a 21st-century economist*. London: Penguin Random House.

Remmert, H. (1992). *Ökologie. Ein Lehrbuch*. Mit Beiträgen von M. K. Grieshaber, U. Sommer, D. Werner und R. Conrad. Fünfte, neu bearb. und erw. Aufl., Berlin/Heidelberg: Springer.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2020). *Nachhaltigkeit als Aufgabe historischer Dimension: Deutschland jetzt auf einen ökologisch zukunftsfähigen Pfad bringen*. Berlin: SRU (www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2020_12_impulspapier_nachhaltigkeit.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

Schaffer, A. & C. Stahmer (2005). Die Halbtagsgesellschaft – ein Konzept für nachhaltigere Produktions- und Konsummuster. *GAIA*, 14, 229–239 (www.carsten-stahmer.de/downloads/HP.2005-09.%20Halbtagsgesellschaft%20-%20Konzept.pdf).

Schaffer, A. & C. Stahmer (2006a). Konzepte für eine Halbtagsgesellschaft. In S. Hartard, A. Schaffer & C. Stahmer (Hrsg.): *Die Halbtagsgesellschaft. Konkrete Utopie für eine zukunftsfähige Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, 11–18.

Schaffer, A. & C. Stahmer (2006b). Skizze einer Halbtagsgesellschaft. In S. Hartard, A. Schaffer & C. Stahmer (Hrsg.): *Die Halbtagsgesellschaft. Konkrete Utopie für eine zukunftsfähige Gesellschaft*. Baden-Baden: Nomos, 177–184.

Scherhorn, G. (1973). *Gesucht: der mündige Verbraucher. Grundlagen eines verbraucherpolitischen Bildungs- und Informationssystems*. Unter Mitarbeit von R.M. Hansen, H. Imkamp & C.-H. Werner. Düsseldorf: Droste.

Stahmer, C. (2011). Modell einer Halbtagsgesellschaft mit Arbeitswerten und Ökosteuern. In Internationale Forschungsgemeinschaft für Politische Ökonomie (IFPÖ) (Hrsg.): *EU am Ende? Unsere Zukunft jenseits von Kapitalismus und Kommandowirtschaft*. Berlin: Verlag am Park, 92–125.

Statistisches Bundesamt (2024). *Wo bleibt die Zeit? Ergebnisse zur Zeitverwendung in Deutschland 2022* (www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Einkommen-Konsum-Lebensbedingungen/Zeitverwendung/Ergebnisse/_inhalt.html).

Umweltbundesamt (2020). *Daten zur Umwelt. Umweltmonitor 2020*. Berlin: UBA (www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/daten-zur-umwelt_umweltmonitor-2020_webfassung_bf.pdf).

Verbraucherzentrale Bundesverband (2022). *Deutscher Verbrauchertag 2022. Energie. Preis. Krise*. Berlin: vzbv (www.vzbv.de/termine/deutscher-verbrauchertag-2022-energie-preis-krise).

World Commission on Environment and Development (1987). *Our Common Future*. Oxford/New York: Oxford University Press.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Kai-Uwe Hellmann

Nachwort

Bei der Planung dieses Bandes kam früh die Idee auf, Frank Janning, dessen Studie ‚Die Spätgeburt eines Politikfeldes' mir schon bei früherer Forschung über Verbraucherleitbilder sehr behilflich war, zu fragen, ob er nicht das Nachwort zu diesem Band verfassen würde. Da ich Frank Janning seit unseren Promotionsphasen in Berlin kannte (Frank promovierte von 1992 bis 1997 bei Prof. Dr. Alex Honneth und Prof. Dr. Claus Offe, ich von 1992 bis 1995 bei Prof. Dr. Niklas Luhmann und Prof. Dr. Friedhelm Neidhardt), ich ihn dann aber jahrelang aus den Augen verlor, weil wir ganz unterschiedliche Problemstellungen bearbeiteten, und ich ihn für die Planung der Tagung ‚Verbraucherpolitik von unten' wegen seiner Habilitationsschrift erst ab 2019 wieder aufzuspüren suchte, leider vergeblich, ergab ein glücklicher Einfall und die Kontaktaufnahme mit Prof. Dr. Katrin Toens Anfang Juli 2023 die Chance, mit Frank kurz darauf Kontakt aufzunehmen und ihn zu fragen, ob ich mit ihm rechnen könnte. Er sagte zwar nicht nein; aber es zeichnete sich schon ab, daß sein (freiwilliger) Ausstieg aus der Wissenschaft wohl endgültig war.

Anfang 2024 versuchte ich dann wiederholt, ihn telephonisch zu erreichen, wiederum vergeblich. Am 27. April rief mich Katrin überraschend an und teilte mir mit, Frank sei Ende 2023 (nach langer Krankheit und doch überraschend) verstorben, was bis dahin keinem seiner Freunde und Kollegen bekannt geworden war. Die Betroffenheit war groß.

Frank Janning wurde am 17. März 1964 in Essen geboren und starb am 29. Dezember 2023 in Frankfurt an der Oder. Er studierte von 1983 bis 1992 Politische Wissenschaft, Geschichte, Philosophie und Soziologie an der Universität (GH) Duisburg, war Gasthörer an der Universität Düsseldorf und DAAD-Stipendiat an der New School for Social Research in New York. Von 1992 bis 1997 war Frank Janning Promotionsstipendiat des Evangelischen Studienwerks und absolvierte ein Promotionsstudium am Fachbereich Politikwissenschaft der FU Berlin. Er schloß mit summa cum laude als Dr. phil. ab. Von 1997 bis 2001 war Frank Janning Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Soziologie der Universität Magdeburg, im Fachbereich Politische Wissenschaft der Universität Leipzig und am Institut für Sozialwissenschaften der TU Berlin. Von 2001 bis 2007 war Frank Janning Wissenschaftlicher Assistent am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. 2008 vertrat Frank Janning

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Professur für Policy-Analyse und Politische Theorie von Prof. Dr. Volker Schneider am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz und von 2009 bis 2012 die Professur für Politische Wissenschaft, mit den Schwerpunkten Regierungslehre, Politische Theorie und Ideengeschichte, von Prof. Dr. Michael Th. Greven (der 2012 verstarb).

Schon Frank Jannings Diplomarbeit ‚Pierre Bourdieus Theorie der Praxis. Analyse und Kritik der konzeptionellen Grundlegung einer praxeologischen Soziologie' wurde 1992 beim Westdeutschen Verlag veröffentlicht, seine Promotion ‚Das politische Organisationsfeld. Politische Macht und soziale Homologie in komplexen Demokratien' 1998, ebenfalls beim Westdeutschen Verlag, und seine Habilitationsschrift ‚Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich', vermutlich 2008 abgeschlossen, wurde 2011 bei Nomos veröffentlicht.[1] Die letzten Jahre arbeitete Frank Janning für Das Rote Kreuz in der Flüchtlingsbetreuung, erst in Duisburg, später in Eisenhüttenstadt, in einem politisch äußerst schwierigen Umfeld, wie er mir im Juli 2023 berichtete.

Da Frank nun selber kein Nachwort mehr verfassen kann, will ich mich kurzfassen. Ausgehend von Franks sehr inspirierender Arbeit über die Spätgeburt des Politikfeldes ‚Verbraucherschutzpolitik', wie es im Untertitel heißt, der zufolge erst der BSE-Skandal um die Jahrtausendwende dazu geführt hätte, dieses Politikfeld fester zu etablieren, eine These, die vorher schon geäußert, aber nicht eigens thematisiert wurde, ist für die letzten gut zwei Jahrzehnte festzustellen, daß sich die gelinde Euphorie, welche von Franks Studie damals noch ausgegangen sein mag, im Rückblick nicht unbedingt erhalten hat. Zweifelsohne hat sich Verbraucherschutzpolitik, nicht zuletzt exogen von der EU-Ebene ‚herunter', weniger aus der deutschen Politik endogen ‚heraus' entstanden, inzwischen institutionell auf kleiner Flamme etabliert (Schwelbrand?). Und wenn Skandale wichtige Treiber für die Reifung des Politikfeldes ‚Verbraucherpolitik' sein sollten, so Christian Bala et al. (2017), dürfte zukünftig kein Grund zur Entspannung bestehen[2] –

1 Vgl. Frank Janning: *Pierre Bourdieus Theorie der Praxis. Analyse und Kritik der konzeptionellen Grundlegung einer praxeologischen Soziologie*. Opladen: Westdeutscher Verlag 1992; ders.: *Das politische Organisationsfeld. Politische Macht und soziale Homologie in komplexen Demokratien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1998; ders.: *Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos 2011.

2 Vgl. Christian Bala, Christian Kleinschmidt, Kevin Rick & Wolfgang Schuldzinski, W. (Hrsg.): *Verbraucher in Geschichte und Gegenwart. Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik*. Düsseldorf: Verbraucherzentrale NRW 2017; Kai-Uwe Hellmann:

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beinahe ein Fünkchen Hoffnung, das sich damit verbindet, soweit es die weitere Institutionalisierung dieses Politikfelds betrifft, und zugleich höchst ambivalent zu bewerten, soweit es den Zustand der Welt angeht.

Bezogen auf die Vermischungsthese von Bundesministerin Steffi Lemke aus dem Jahre 2022 ist nun festzuhalten, läßt man die Beiträge in diesem Sammelband in ihrer ganzen Breite auf sich wirken, daß es schon seit längerem, blickt man nur auf die These der Wohlfahrtsmärkte, vermehrt Anzeichen für eine derartige Vermischung zwischen Sozial- und Verbraucherpolitik gibt. In Krisenzeiten dürfte dieser Trend zusätzlich Auftrieb erfahren, gerade im Zusammenhang mit der Klimapolitik, Stichwort ‚Heizungsgesetz', oder für die Verkehrs- und Wohnungspolitik. Welche Konstellation sich am Ende (welches Ende?) allerdings als stabil herauskristallisiert und ob es tatsächlich dazu kommt, daß Verbraucherpolitik trotz Spätgeburt die Phase der Adoleszenz einmal hinter sich lassen wird, bleibt abzuwarten. Mehr als eine Zwischenbilanz kann aktuell nicht gezogen werden.

Zum Abschluß soll allen Referenten und Referentinnen wie auch den Autoren und Autorinnen für ihre Mitarbeit gedankt werden, ebenso dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz für die Förderung von Tagung und Tagungsband.

Theater des Konsums. Vorstudien für eine Soziologie der Verbraucherbühnen. Wiesbaden: Springer 2023, 240f.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -

Autorenverzeichnis

Dr. Christian Bala studierte Sozialwissenschaft und Geschichte und war zwischen 2003 und 2011 in verschiedenen Funktionen an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum tätig. Seit 2012 ist er Mitarbeiter der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. und Leiter der Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums Verbraucherforschung NRW (KVF NRW). Er ist Mitherausgeber der Schriftenreihe ‚Jahrbuch Konsum & Verbraucherwissenschaft' und Lehrbeauftragter für Verbraucherpolitik an der Ruhr-Universität Bochum. Seine Forschungsschwerpunkte sind Verbraucherpolitik, Konsumsoziologie, Verbraucherschutz und soziale Ungleichheit.

Prof. Dr. Rolf G. Heinze war von 1988 bis 2021 Lehrstuhlinhaber für Allgemeine Soziologie, Arbeit und Wirtschaft an der Fakultät für Sozialwissenschaft der Ruhr-Universität Bochum (RUB); von 2021 bis 2024 Seniorprofessor an der RUB. Seit 1994 ist er geschäftsführender wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) an der RUB.

Prof. Dr. Kai-Uwe Hellmann ist außerplanmäßiger Professor für Konsum- und Wirtschaftssoziologie am Institut für Soziologie der TU Berlin.

Prof. Dr. oec. Mirjam Jaquemoth i.R. lebt, forscht und publiziert zu verbraucherpolitischen sowie haushalts- und konsumökonomischen Themen in Düsseldorf. Sie war bis zu ihrem Ruhestand Professorin für Haushaltsökonomie an der Fakultät Landwirtschaft, Lebensmittel und Ernährung der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf und dort auch Dekanin und Vizepräsidentin. Jaquemoth ist Autorin des Lehrbuches Verbraucherpolitik und war Mitglied und stellvertretene Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, sowie der Verbraucherkommission Bayern. Vor ihrer Berufung arbeitete sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin in verschiedenen Organisationen des Verbraucherschutzes und Verbraucherforschung, u.a. in der Geschäftsstelle der Verbraucherzentrale NRW.

Prof. Dr. Jörn Lamla leitet das Fachgebiet Soziologische Theorie und ist zudem Direktor am Wissenschaftlichen Zentrum für Informationstechnik-Gestaltung (ITeG) der Universität Kassel. Er hat an der Friedrich-Schiller-Universität Jena promoviert und wurde dort 2012 auch mit einer Arbeit über die „Verbraucherde-

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mokratie“ (Suhrkamp 2013) habilitiert. Er ist seit 2015 Mitglied, seit 2019 Sprecher im Koordinierungsgremium des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Sozial- und Gesellschaftstheorie, der Politischen Soziologie und zeitdiagnostischen Analysen zu Digitalität und Konsum. Aktuell forscht er in Projektverbünden zur Professionalisierung von Beratung im digitalen Verbraucherschutz sowie zum Wandel von Selbstbestimmung, Demokratie und Öffentlichkeit angesichts von Plattformen, KI und digitalen Bewertungsinfrastrukturen.

Prof. Dr. Olaf Langner ist Chefsyndikus des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes und Leiter der Abteilung Recht, Steuern und Verbraucherschutz. Er ist Honorarprofessor an der Hochschule für Finanzwirtschaft und Management in Bonn und Dozent an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin. Herr Prof. Dr. Langner war mehrere Jahre Mitglied im Beirat Finanzmarktwächter und Mitglied im Kuratorium der Stiftung Warentest.

Prof. Dr. Kathrin Loer ist Professorin für Politikwissenschaft an der Hochschule Osnabrück. Zuvor war sie von 2013 bis 2020 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft an der Fern-Universität Hagen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Politikfeldanalyse, darunter vor allem zur Verbraucherpolitik, Gesundheits- und Energiepolitik, besonderer Expertise zu politischen Instrumenten sowie zur Rolle der Verhaltenswissenschaften für Politik. Von 2017 bis 2020 leitete sie das Drittmittel-Projekt ‚IniVpol – Instrumente in der Verbraucherpolitik‘. Seit Herbst 2021 ist Frau Loer stellvertretende Sprecherin im Koordinierungsgremium des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung und Mitglied des‚Beirats Digitaler Verbraucherschutz‘ beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).

Prof. Dr. Frank Nullmeier war bis 2023 Professur für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und ist dort weiter als Forschungsprofessor tätig. Er ist Mitglied des SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik und des Sonderforschungsbereichs‚Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik‘. Zudem ist er stellvertretender Direktor des gemeinsam von den Universitäten Duisburg-Essen und Bremen getragenen Deutschen Instituts für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (DIFIS). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der Alterssicherungspolitik, der Theorie des Sozialstaates und der Policyforschung.

Prof. Dr. Michael-Burkhard Piorkowsky ist Betriebs- und Volkswirt und emeritierter Professor für Haushalts- und Konsumökonomik an der Universität Bonn. Er forscht über produktiven Konsum und den Aufbau ökonomischer Strukturen,

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die sich in Selbstorganisation von der Mikroebene der Haushalte bis zur Meso- und Makroebene des Wirtschaftssystems entfalten. Dazu gehören Unternehmen, Verbände und hybride Organisationen. Aktuell arbeitet er über die Ökonomie der nachhaltigen Gesellschaft. Er gehört dem vom Rektor ernannten wissenschaftlichen Beirat von Bonn University Press an und ist Mitherausgeber der Schriftenreihe Kritische Verbraucherforschung.

Dr. Günther Rosenberger studierte BWL und Soziologie und war Wissenschaftlicher Tutor am Institut für Markt- und Verbrauchsforschung der FU Berlin. Es folgte der Aufbau einer Abteilung der Stiftung Warentest, die vergleichende Qualitätsuntersuchungen an Dienstleistungen durchführte. Als Vorstand der Stiftung Verbraucherinstitut (VI) war er zuständig für die Weiterbildung von Multiplikatoren in der Verbraucherarbeit, die Entwicklung von Medien, didaktischen Materialien und neuer Modelle für Verbraucherinformation und -bildung sowie für den Wissenstransfer Forschung/verbraucherpolitische Praxis. Im Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) leitete er die Stabsstelle ‚Forschungs- und Wissensmanagement' und das Referat ‚Fortbildung und Wissensmanagement'. Er war Autor des Newsletters ‚Verbraucherforschung aktuell' (bis 2022), ist seit 2008 Konsum- und Marktforscher (BVM) in Berlin sowie freier Mitarbeiter am Institut für Verbraucherjournalismus (ifv).

Prof. Dr. Jürgen Schupp ist Professor für Soziologie, insb. empirische Sozialforschung (im Ruhestand) am Institut für Soziologie der Freien Universität Berlin und Wissenschaftler (Senior Research Fellow) am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). Von 2011 bis 2017 war er Direktor der forschungsbasierten Längsschnittstudie Sozio-oekonomische Panels (SOEP) am DIW Berlin. Seine derzeitigen Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich Methoden empirischer Sozialforschung, soziale Ungleichheit, soziale Sicherung sowie Grundeinkommensmodellen.

Prof. Dr. Christoph Strünck ist Professor für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Sozialpolitik an der Universität Siegen. Von 2017 bis 2023 hat er außerdem das Institut für Gerontologie an der TU Dortmund als Direktor geleitet. Er ist derzeit Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats der Verbraucherzentrale NRW. Seine Forschungsschwerpunkte sind Gesundheits-, Sozial- und Verbraucherpolitik, organisierte Interessenvermittlung und Kommunalpolitik.

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748915751 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access -