

# **Stärkung schwacher Interessen? Gestaltungsoptionen und Organisationsdefizite des verbraucherpolitischen Lobbyismus**

## **1. Einleitung**

Es zählt zum Kanon der politikwissenschaftlichen Forschung, zwischen „starken“ und „schwachen“ Interessen(gruppen) zu unterscheiden. Stark sind kollektive Interessen dann, wenn sie sich gut organisieren lassen und wenn ihnen Mittel zur Verfügung stehen, um Konflikte erfolgreich eingehen zu können. Gut organisieren lassen sich kollektive Interessen, wenn sie klar abgrenzbare gemeinsame Interessen darstellen und es effiziente Gelegenheiten gibt, Mitglieder zu organisieren. Das ist beispielsweise bei Arbeitnehmer:innen der Fall, die ein gemeinsames Interesse an sicheren und gut bezahlten Arbeitsplätzen haben und am Arbeitsplatz auch gewerkschaftlich organisiert werden können. Arbeitnehmer:innen steht mit dem Streik auch ein Mittel zur Verfügung, um Konflikte mit Arbeitgebern bestehen zu können.

Die „Organisations- und Konfliktfähigkeit“ ist demnach der Lackmus-Test, ob wir es mit starken Interessen zu tun haben.<sup>1</sup> Warum aber werden die kollektiven Interessen von Verbraucher:innen in der Regel als „schwache“ Interessen bezeichnet, wo doch Konsum eine entscheidende Systemrelevanz besitzt? Es hat etwas damit zu tun, dass die Interessen von Verbraucher:innen eher latente Interessen sind. Konsumieren müssen wir alle alltäglich, aber wir sehen uns selten als Mitglieder einer Gruppe, die Forderungen an den Staat oder andere Entscheidungsträger:innen richtet.<sup>2</sup>

---

1 Offe, Claus: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Senghaas, Dieter, Gisela Gantzel-Kress (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Überarb., aktualisierte Ausg. (Fischer-Taschenbücher Bücher des Wissens), Frankfurt am Main 1972, S. 155–189.

2 Strünck, Christoph: Politikwissenschaftliche Perspektive, in: Kenning, Peter, Andreas Oehler, Lucia A. Reisch (Hrsg.): Verbraucherwissenschaften. Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage (Springer eBook Collection), Wiesbaden 2021, S. 93–110.

Außerdem steht die soziale Rolle als Verbraucher:innen im Konflikt mit anderen Rollen, etwa denen als Arbeitnehmer:in oder Unternehmer:in.

Weil das so ist, verspüren die meisten von uns nur wenig Interesse, sich für verbraucherpolitische Belange organisieren zu lassen. Das erkennt man auch daran, dass in vielen Ländern die Interessen der Verbraucher:innen eher stellvertretend von Dritten wahrgenommen werden, von so genannten „Verbraucherfremdorganisationen“.<sup>3</sup> Dahinter verbirgt sich das bekannte „Kollektivgut-Dilemma“ oder auch „Trittbrettfahrer-Problem“: Weil verbraucherpolitische Regelungen allen zugutekommen, nimmt kaum jemand die Kosten auf sich, sich einer Interessengruppe zu diesem Zweck anzuschließen.<sup>4</sup>

Insofern ist die Organisationsfähigkeit von Verbraucher:innen als Gruppe offenbar gering. Wie sieht es aber mit dem zweiten Kriterium aus, der Konfliktfähigkeit? Theoretisch steht Verbraucher:innen mit Instrumenten wie dem Boykott ein scharfes Schwert zur Verfügung. Doch Boykotte sind voraussetzungsvoll: Ein größerer Teil von Verbraucher:innen muss aus politischen Motiven überzeugt sein oder überzeugt werden, auf bestimmte Produkte oder Marken zumindest zeitweise zu verzichten.<sup>5</sup> Eine solche Form des „kollektiv organisierten individuellen Protests“ kommt aber relativ selten vor, dafür ist Konsum zu stark mit der eigenen Lebensführung verbunden. Verbraucher:innen können auch rechtliche Wege einschlagen, um sich beispielsweise gegen Anbieter:innen zur Wehr zu setzen. Doch auch hier schnappt die Kollektivgut-Falle häufig zu, denn der oder die einzelne scheut die Kosten einer solchen Auseinandersetzung.

Anscheinend werden Verbraucherinteressen zu Recht als „schwache Interessen“ bezeichnet, wenn man ihre eingeschränkte Organisations- und Konfliktfähigkeit betrachtet. Es kommt hinzu, dass sie häufig auch „diffuse Interessen“ darstellen. Denn jenseits verallgemeinerbarer Interessen, wie transparenten und zugänglichen Informationen über Preise und Qualität, sind die Interessen der gigantischen Gruppe der Verbraucher:innen doch sehr heterogen. Es ist daher kein Wunder, dass auch im internationalen Ver-

3 Biervert, Bernd: Verbraucherforschung:[verbrauchergerechte Verbraucherforschung und -politik ; eine Situationsanalyse] (Forschung aktuell), Frankfurt am Main 1977.

4 Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 5., durchges. Auflage (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 10), Tübingen 2004.

5 Koos, Sebastian.: What drives political consumption in Europe? A multi-level analysis on individual characteristics, opportunity structures and globalization, in: Acta Sociologica, Bd. 55, 2012, S. 37–57 (im Folgenden: Koos, What drives political consumption in Europe? A multi-level analysis on individual characteristics, opportunity structures and globalization).

gleich die Verbraucher:innen selten als freiwillige Vereinigungen mit Massenmitgliedschaft organisiert sind. Vielmehr gibt es private oder (halb-)öffentliche Interessenvertretungen, die stellvertretend agieren, wie Verbraucherzentralen oder Kampagnen-Organisationen à la Foodwatch. Oder Anwaltskanzleien agieren im Auftrag von Verbraucher:innen. Auch der Staat handelt teilweise stellvertretend für Verbraucher:innen, zum Beispiel mit Hilfe von Regulierungsbehörden für den Finanzmarkt oder den Energiesektor.

Als „stellvertretende“ oder „advokatorische“ Interessenvertretung sind Verbraucherverbände, Anwaltskanzleien oder Regulierungsbehörden durchaus konfliktfähig. Neben einer strategischen Öffentlichkeitsarbeit, die oftmals Unternehmen in die Defensive bringt, sind es vor allem rechtliche Instrumente wie Abmahnungen oder Klagen, die den vermeintlich „schwachen“ Interessen der Verbraucher:innen Stärke verleihen können. Allerdings wandeln sich nicht nur die Märkte rasant, auch die Verbraucherrolle und die damit verbundenen Interessen sind dynamisch. Es stellt sich daher die Frage, wie effektiv die bisherigen Formen der Interessenvertretung sind und vor welchen Herausforderungen sie stehen. Dieser Beitrag konzentriert sich dabei auf Verbraucherverbände bzw. nichtstaatliche Verbraucherorganisationen.

## **2. Die wohlverstandenen Interessen der Verbraucher:innen**

Da sich die meisten Verbraucherverbände in der Regel nicht auf eine breite Mitgliedschaft individueller Verbraucher:innen stützen können, gehen die Expert:innen der Verbraucherverbände von „wohlverstandenen“ Verbraucherinteressen aus, die sich aus realen Verbraucherproblemen ergeben: Menschen beklagen sich über mangelnde Transparenz bei Vertragsschlüssen, wundern sich über irreführende Informationen, stellen systematische Mängel von Produkten fest oder wünschen sich mehr Transparenz über die negativen Eigenschaften von Produkten und Dienstleistungen. Solche Erfahrungen und die eigene Marktbeobachtung bieten Anhaltspunkte dafür, welche Interessen die Verbraucherverbände wahrnehmen sollen. Wie aber bündeln, also aggregieren Verbraucherverbände dann Interessen?

Bei Verbraucherfremdorganisationen wie den Verbraucherzentralen sind zwei Wege denkbar, die auch kombiniert auftreten: Sie orientieren sich einerseits an individuellen Klient:innen aus der Beratung und an ihren organisierten Mitgliedsverbänden und deren Wünschen. Oder sie machen sich

Ziele ihrer Auftraggeber:innen, sprich: Finanziers, zu eigen.<sup>6</sup> Zu letzteren zählt vor allem die öffentliche Hand in Form von Ministerien.

Damit verbunden ist auch die Frage der Legitimation. Verbraucherverbände können sich nicht auf ein breites Mandat individueller Mitglieder berufen, was die Legitimationsgrundlage klassischer freiwilliger Vereinigungen und Verbände ist. Ihre primäre Legitimationsquelle ist ihre anbieterunabhängige Position. Gerade das Vertrauen, das Ratsuchende den Verbraucherzentralen als unabhängigen und „objektiven“ Organisationen entgegenbringen, münzen diese in Legitimation um: als vertrauenswürdige und damit eben auch glaubwürdige Interessenvertretungen aus Sicht politischer Entscheidungsträger. Als Äquivalent für die klassische Artikulation und Aggregation von Mitgliederinteressen nutzen Verbraucherverbände verschiedene Quellen: Sie sammeln Hinweise aus der Beratung und greifen auf Expertise ihrer eigenen Fachleute zurück.

Finanziell sind Verbraucherzentralen stark auf staatliche Förderung angewiesen. Zwar erzielen Verbraucherzentralen auch eigene Einnahmen, indem sie Entgelte für Publikationen und Beratung verlangen. Doch im Vergleich zur öffentlichen Grundförderung und Projektförderung durch Land und Kommunen ist dieser Anteil deutlich kleiner. So hat beispielsweise die Verbraucherzentrale NRW als größte Verbraucherzentrale im Jahr 2015 lediglich 12,4 Prozent ihrer Einnahmen durch Entgelte erzielt.<sup>7</sup> Verbraucherzentralen sind weiterhin unabhängige Nonprofit-Organisationen, die allerdings quasiöffentlich finanziert werden. Anders als bei rein über Mitgliedsbeiträge finanzierten Interessenverbänden können also Konflikte auftauchen, wenn öffentlich finanzierte Verbraucherverbände die verbraucherpolitische Linie einer Regierung nicht mittragen (wollen). Im Zweifel halten sich deren Vertreter:innen dann mit unmittelbarer Kritik zurück.<sup>8</sup>

Der Mangel an unmittelbarer Legitimation durch Mitglieder wird bei Verbraucherzentralen und ähnlichen Verbraucherverbänden durch ihre Funktionen ausgeglichen: Solange sie das Vertrauen von Verbraucher:innen durch Unabhängigkeit und Beratungsqualität genießen, solange sie durch systematische Marktbeobachtung die Verbraucherprobleme deutlich machen, solange werden sie als legitime Interessenvertretungen betrachtet.

6 Klug, Martin: Die Repräsentation von Verbraucherinteressen. Organisation, Aggregation, Legitimation (Policy-Analyse Band 12), Baden-Baden 2017.

7 Kolffhaus, Stephan A.: Verbraucherpolitik in Deutschland und der Europäischen Union. Eine Einführung, Düren 2020, S. 141.

8 Janning, Frank: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2011.

Andererseits sehen sich politisch aktive Verbraucher:innen nur bedingt von den Verbraucherzentralen repräsentiert, zumal sie häufig einen anderen politischen Stil bevorzugen. Daraus erwächst nicht automatisch ein Legitimationsproblem, da verbraucherpolitischer Aktivismus auch komplementär zu den Aktivitäten der Verbraucherzentralen gesehen werden kann. Kommt es allerdings bei politischen Forderungen zu inhaltlichen Differenzen, so stellt sich die Frage nach dem jeweiligen Mandat: Wer spricht mit welcher Legitimation für Verbraucher:innen bzw. für bestimmte Gruppen von Verbraucher:innen? Zwar verfügen andere Organisationen, Bewegungen oder Initiativen auch nicht über eine breite Mitgliederbasis. Dennoch artikulieren sie ebenfalls Forderungen an die Politik.<sup>9</sup>

Im föderalen System der Bundesrepublik waren die Verbraucherzentralen lange Zeit im Nachteil, weil ihnen auf Bundesebene eine schlagkräftige eigene Vertretung fehlte. Traditionell bilden die Verbraucherzentralen das Dach im jeweiligen Bundesland, unter dem auch die Beratungsstellen in den Kommunen organisiert sind. Während die Beratungsstellen sich ausschließlich mit den Belangen einzelner Verbraucher:innen beschäftigen, agieren die Verbraucherzentralen als Lobbygruppe und stellen Öffentlichkeit wie Politik vor allem auf Landesebene ihre Expertise zur Verfügung. Die Gründung des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) im Jahr 2000 veränderte dieses Gefüge.

### 3. Instrumente des verbraucherpolitischen Lobbyismus

Auch Verbraucherverbände nutzen die klassischen Instrumente des Lobbyismus, um Einfluss auf die Willensbildung und politische Entscheidungen zu nehmen. Dazu gehören:

- Kontakte zu Abgeordneten, Regierungen, Ministerialbürokratie und Medien
- Öffentlichkeitsarbeit und Kampagnen
- Expertise für politische Beratung und Entscheidung
- Koalitionen mit anderen Interessenvertretungen

Verbraucherverbände bieten Informationen und Beratung nicht nur für Verbraucher:innen selbst an. Wie andere Lobbyverbände auch, bieten sie politischen Entscheidungsträger:innen ihre Expertise an. Die besondere Rolle von Verbraucherverbänden als Vertreter allgemeiner Interessen erkennt man

<sup>9</sup> Koos, What drives political consumption in Europe? A multi-level analysis on individual characteristics, opportunity structures and globalization.

auch daran, dass sie auch öffentlich „beauftragt“ werden können, Informationen zu beschaffen. So wurden zum Beispiel seit 2015 mit Unterstützung des Bundes der vzbv und die Verbraucherzentralen in die Lage versetzt, als so genannte „Marktwächter“ aufzutreten. Im Sinne von „watchdogs“, wie man sie vor allem in angelsächsischen, liberalen Ökonomien kennt, sollen die Verbraucherverbände eine systematische Marktanalyse von Verbraucherproblemen betreiben.<sup>10</sup> Entdecken sie Missstände, soll eine Art Frühwarnsystem greifen. Diese Funktion ähnelt stark Aufgaben, die normalerweise staatliche Regulierungsbehörden übernehmen. An diesem Beispiel zeigt sich die deutsche Besonderheit, dass öffentlich finanzierte Nonprofit-Organisationen im öffentlichen Auftrag Verbraucherprobleme aufdecken sollen.

Politik und Medien greifen gerne auf Verbraucherverbände zurück, wenn es Probleme mit Produkten und Dienstleistungen gibt. Auch wenn hier Fachexpert:innen auf der „Vorderbühne“ der Öffentlichkeit Stellung beziehen, so sind sie zugleich auch auf der „Hinterbühne“ der politischen Willensbildung tätig. Sie bringen ihre Positionen über Einzelgespräche mit Abgeordneten sowie über öffentliche Anhörungen in den Gesetzgebungsprozess ein.

Eine besondere Herausforderung für alle Verbraucherverbände als Lobbyorganisationen besteht darin, dass Verbraucherpolitik eine Querschnittsaufgabe ist und unterschiedlichen Ressorts zugeordnet werden kann. Traditionell war sie in Deutschland lange Zeit im Wirtschaftsministerium untergebracht, bis sie erstmalig auch im Titel eines Ministeriums auftauchte, und das sogar an erster Stelle. Unter der grünen Ministerin Renate Künast wurde 2001 das Landwirtschaftsministerium umbenannt in Ministerium für „Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft“. Ab 2013 gehörte Verbraucherschutz dann zum Justizministerium. Seit Ende 2021 ist der Verbraucherschutz dem Umweltministerium zugeordnet.

Für die Einflussmöglichkeiten der Verbraucherverbände spielt es eine Rolle, wie der Regierungsapparat aufgebaut ist und welchen Stellenwert die Verbraucherpolitik in der Hierarchie des zuständigen Ministeriums hat. Gerade bei Querschnittsaufgaben gibt es in Ministerien in der Regel so genannte „Spiegelreferate“. Sie bilden die Brücke zu verbraucherpolitisch relevanten Referaten in anderen Ministerien, wie zum Beispiel beim Vertragsrecht und Mietrecht, der Telekommunikation oder im Gesundheits- und Pflegebereich. Diese Brücken sind auch wichtig für die interministerielle

---

10 Strüñck, Christoph: Chapter 6: A ‘rights revolution’ in Europe? The ambiguous relation between rights and citizenship, in: Seubert, Sandra, Oliver Eberl, Frans van Waarden (Hrsg.): Reconsidering EU citizenship. Contradictions and constraints, Aldershot 2017, S. 133–151.

Abstimmung bei Gesetzgebungsverfahren. Fehlen solche Spiegel-Referate, erschwert das auch die Einflussnahme der Verbraucherverbände, da sie zu viele Ministerien gleichzeitig im Blick haben müssten.

Die Gründung des vzbv war der Versuch, die interne Struktur des Regierungsapparats im Bereich Verbraucherschutz auch in der Struktur des zentralen Verbraucherverbandes abzubilden.<sup>11</sup> Er ist als reiner Lobbyverband konzipiert, in dem verbraucherpolitische Expertise für die Bundesebene gebündelt wird. Die Arbeitsteilung und das Kräfteverhältnis zwischen vzbv und Verbraucherzentralen sind dynamisch. Gemessen an Budget und Personal – einschließlich der Beratungsstellen – ist beispielsweise die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen deutlich größer als der vzbv. Auch bringen die Expert:innen der unterschiedlichen Verbraucherzentralen ihr Wissen und ihre Positionen sowohl über nationale Medien als auch ggf. in Gesetzgebungsverfahren auf der Bundesebene ein. Zwar stimmen sich die verschiedenen Ebenen in wesentlichen Fragen ab, doch im politischen Alltag agieren sie relativ autonom und bilden auch eigene Schwerpunkte.

Verbraucherverbände treten aber nicht nur an Parlament und Regierung heran. Sie nutzen in der Mediendemokratie auch die verschiedenen Formate der Öffentlichkeitsarbeit, bis hin zu Kampagnen. Wie leicht sich auch ohne größeren organisatorischen Unterbau Kampagnen fahren lassen, demonstriert die private Verbraucherschutzorganisation „Foodwatch“ seit einigen Jahren. Stil und Strategie sind dabei Umweltschutzorganisationen wie „Greenpeace“ entlehnt.<sup>12</sup> In der Mediendemokratie stehen Strategien der Skandalisierung auch den Verbraucherorganisationen offen. Wenn Unternehmen ihre Reputation bedroht sehen, dann steht auch Verbraucherorganisationen ein effektives Sanktionsmittel zur Verfügung. Gerade diese Option zeigt, dass auch vermeintlich „schwache“ Interessen zusätzliche Einflussmöglichkeiten haben.<sup>13</sup>

Da verbraucherpolitische Themen viele Politikfelder berühren, bieten sich gerade für Verbraucherverbände immer wieder themenbezogene Koalitionen mit anderen Interessenverbänden an. Das können Umweltverbände beim Thema Transparenz von Lieferketten sein, oder Sozialverbände beim

11 Müller, Edda: Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2001, S. 6–15.

12 Strünc, Christoph: Amerikanisierung der Verbraucherbewegung? Wie Foodwatch die Interessenvermittlung verändert., in: Fraune, Cornelia (Hrsg.): *Grenzen der Zivilgesellschaft. Empirische Befunde und analytische Perspektiven*, Münster, München [u.a.] 2012, S. 189–205.

13 Trumbull, Gunnar: *Strength in numbers. The political power of weak interests*, Cambridge, Mass 2012.

Thema der Energiekosten. Auch Wirtschaftsverbände gehören dazu, die das Interesse mit Verbraucherverbänden teilen, „schwarze Schafe“ unter Unternehmen zu identifizieren, die mit unlauteren Geschäftspraktiken nicht nur Verbraucher:innen täuschen, sondern auch den Wettbewerb verzerren. Koalitionsbildung ist schon immer ein Instrument für Interessenverbände gewesen, um ihren Einfluss zu erhöhen.<sup>14</sup> Gerade breite Bündnisse erhöhen die Chance, dass Parlament, Regierung und Öffentlichkeit solche Zusammenschlüsse als Position mit hoher Legitimation ansehen.

Rechtliche Instrumente sind seit der Entstehung der Verbraucherpolitik als eigenem Politikfeld besonders wichtig. Die prägende Ära der US-amerikanischen Verbraucherpolitik seit den 1960er Jahren fand vor allem vor Gerichten statt, unter den besonderen Bedingungen eines klagefreundlichen, öffentlichkeitsorientierten Rechtssystems.<sup>15</sup> Die Bedeutung von Verbandsklagen hat auch in der Europäischen Union zugenommen; ob sich in Zukunft ähnliche Muster von Sammelklagen oder anderen Formen kollektiver Rechtsvertretung durchsetzen, bleibt abzuwarten.<sup>16</sup>

#### 4. Gibt es Defizite in der Interessenvertretung?

Anliegen und Probleme, die im Namen von Verbraucher:innen in die Öffentlichkeit gespielt werden, haben es eigentlich leicht. Für traditionelle und moderne Medien sind solche Themen populär, weil sie viele Menschen betreffen und zugleich sehr konkret und alltagsnah sind. Insofern sollte es Verbraucherorganisationen leichtfallen, ihre Themen zu platzieren. Aber können sie die Interessen von Verbraucher:innen auch angemessen repräsentieren?

Da Verbraucherinteressen heterogen sind, ist eigentlich auch die Landschaft der Interessenvertretungen viel zerklüfteter, als das auf den ersten Blick scheint. Zwar können Organisationen wie die Verbraucherzentralen zu Recht für sich reklamieren, einen breiten Schirm aufzuspannen, unter den letztlich alle Verbraucher:innen passen. Doch je nach Lebenslage, eigenen Interessen und Ressourcen sind ganz unterschiedliche Aspekte der Verbraucherrolle relevant. Manche fühlen sich in Zeiten des Klimawandels vor allem als Energienutzer:innen und Verkehrsteilnehmer:innen herausge-

14 Hula, Kevin W.: *Lobbying together. Interest group coalitions in legislative politics* (American governance and public policy), Washington, DC 1999.

15 Kagan, Robert: *Adversarial Legalism. The American Way of Law*, Cambridge, Mass. 2001.

16 Strünc, Christoph: Consumer Policy, in: Wright, James D. (Hrsg.): *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*, Second edition, Amsterdam 2015, S. 733–737.

fordert. Solche Interessen werden aber auch über Umweltverbände kanalisiert. Als Mieter:in wende ich mich als Erstes an den Mieterverein. Daneben existieren viele weitere spezialisierte Interessengruppen, die das Spektrum unterschiedlichster Verbraucherinteressen spiegeln.

Daraus resultiert nicht unbedingt ein Defizit in der Interessenvertretung, wohl aber eine sehr starke Ausdifferenzierung. Die Verbraucherpolitik selbst ist eine Querschnittsaufgabe, die viele Politikfelder schneidet, wie zum Beispiel Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik oder Bildungspolitik. Ähnlich sieht es auch für die Interessenvertretung aus, denn jenseits allgemeiner Konsumfragen macht es einen Unterschied, ob ich als Verbraucher:in oder doch spezifischer als Radfahrer:in, als Mieter:in oder als Patient:in adressiert werde.

Auffällig ist, dass die Mobilisierung von Verbraucher:innen und ihre eigenständige, aktive Rolle nur selten angesprochen wird, am ehesten noch bei umweltpolitisch ausgerichteten Organisationen, die ohnehin auf politische Motivation setzen. Von einem Teil der Verbraucherbeforschung wird daher kritisiert, dass Verbraucherverbände ein eher enges Verständnis von Verbraucherinteressen hätten: Sie müssten angesichts vorhandener Informations- und Machtasymmetrien vor der Übermacht von Anbieterinteressen geschützt werden.<sup>17</sup> Letztlich würden ihre Interessen paternalistisch als schutzbedürftig interpretiert und auf die Funktion als reine Nutzer:innen von Gütern und Dienstleistungen reduziert. Dabei würden Verbraucher:innen selbst mit ihrem Handeln das Wirtschaftssystem mitgestalten und dabei auch als aktive Wirtschaftsbürger:innen mit eigenem Verantwortungsbewusstsein auftreten.

Unabhängig davon, ob man diese Rollenzuschreibung für romantisch, normativ überhöht oder empirisch stichhaltig hält: Es stellt sich zumindest die Frage, ob die bisherigen Formen der Interessenvertretung ausreichen. Denn mit wirtschaftlichem, technologischem, sozialem und kulturellem Wandel müssen auch verbraucherpolitische Interessenvertretungen Schritt halten.

---

17 Piorkowsky, Michael-Burkhard, Karl Kollmann: *Eigensinnige und unorthodoxe Vordenker für eine Kritische Konsumtheorie*, Wiesbaden 2021.

## 5. Im Namen der Verbraucher:innen: Herausforderungen an den verbraucherpolitischen Lobbyismus

Märkte differenzieren sich weiter aus, was es Verbraucher:innen nicht unbedingt leichter macht, sich zu orientieren und Entscheidungen zu treffen. Zugleich bietet die Digitalisierung die Chance, die Bedingungen und Folgen des Konsums sichtbar zu machen und damit die Wahl- und Handlungsfreiheit von Verbraucher:innen zu erhöhen. Nicht alles wird unübersichtlicher, einiges wird auch transparenter.

Die digitale Ökonomie ist nicht nur eine Ökonomie der Daten, sondern auch eine Ökonomie der Vernetzung. Das bietet gerade Verbraucher:innen ganz neue Chancen. Am augenfälligsten sind Verbraucherportale und -bewertungen. Das reicht von einer rein produktbezogenen Beurteilung bis hin zu breiteren Diskussionen im Sinne eines politischen Konsumerismus, einschließlich ethischer Fragen. Wie Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit in solchen Portalen gesichert werden, ist eine entscheidende Frage.

Die digitale Vernetzung von Verbraucher:innen geht allerdings deutlich über die Nutzung von Verbraucherportalen hinaus, bis hin zu neuen Modellen von Verbraucherbeteiligung und Verbraucherdemokratie.<sup>18</sup> Doch selbst in einem engeren Konzept von Interessenvertretung stellen sich neue Herausforderungen. Denn digital können sich Verbraucher:innen wesentlich leichter selbst organisieren und ihre Expertise austauschen. Im Vergleich zum experten-basierten Modell von Organisationen wie Stiftung Warentest oder den Verbraucherzentralen ist das ein anderes Konzept. Bislang ist die Stiftung Warentest nicht in den digitalen Raum vorgedrungen, mit partizipativen, interaktiven Formaten, wie das grundsätzlich denkbar wäre. Möglicherweise möchte sich die Stiftung auch nicht an Bewertungsportalen messen lassen, sondern ihre Eigenheit als unabhängige, expertenbasierte Organisation mit traditionellen Informations-Formaten dokumentieren.

Wirtschaftlicher Wandel geht aber auch mit sozialem Wandel einher. Hier lassen sich zwei wesentliche Trends identifizieren. Das ist zum einen der politische Umgang mit Basisgütern wie Energie, Mobilität oder Wohnen für die so genannten „verletzlichen Verbraucher:innen“. Zum anderen agieren Verbraucher:innen stärker auch als „Prosument:innen“, die sich zum Beispiel für die gemeinschaftliche Erzeugung von Energie zusammenschließen oder andere, genossenschaftsähnliche Modelle umsetzen.

18 Lamla, Jörn: Verbraucherdemokratie. Politische Soziologie der Konsumgesellschaft (Suhrkamp Taschenbücher Wissenschaft 2072), Berlin 2013.

Für den verbraucherpolitischen Lobbyismus sind diese beiden Entwicklungen mit unterschiedlichen Herausforderungen verbunden. Im Bereich der Basisgüter bewegt sich die Verbraucherpolitik auf dem Terrain der Sozialpolitik. Denn letztlich geht es darum, analog zu sozialen Sicherungssystemen eine Mindestversorgung mit Basisgütern zu garantieren, durch Rechtsansprüche und weitere Regulierung. Damit ist nur ein Teil der Verbraucher:innen angesprochen. Der Anspruch von Verbraucherverbänden besteht jedoch darin, die „allgemeinen Interessen“ aller Verbraucher:innen zu vertreten, woraus sie auch ihre Legitimation beziehen. Letztlich sind aber die Unterschiede zwischen Verbraucher:innen mit geringem sozio-ökonomischem Status und Mittelschichtangehörigen so groß, dass es Prioritäten im Lobbyismus bedarf: Wollen und können sich Verbraucherorganisationen wirklich intensiv mit verletzlichen Verbraucher:innen beschäftigen, oder überlassen sie diese Interessenvertretung besser Sozialverbänden? Wie auch in anderen Feldern des Lobbyismus gibt es hier themenbezogene Allianzen, in denen Verbraucherorganisationen mit anderen gemeinsam für gesetzliche Änderungen eintreten. Dennoch kann es strategisch Sinn machen, nicht in erster Linie als Interessenvertretung für verletzliche Verbraucher:innen wahrgenommen zu werden. Denn damit würde der Eindruck erzeugt, dass der Rest der Verbraucher:innen ihre Probleme eigenverantwortlich lösen können.

Auch wenn diese Differenzierung etwas zu schematisch ist: Es gibt kleine Verbraucherprobleme, die viele betreffen, und es gibt große Verbraucherprobleme, die wenige betreffen. Angesichts der Heterogenität von Verbraucher:innen erscheint es plausibel, dass Verbraucherverbände in erster Linie auf möglichst allgemeine und allgemein verbreitete Verbraucherprobleme abzielen.

Eine weitere Herausforderung an den verbraucherpolitischen Lobbyismus ist die organisatorische Trennung in Anbieterverbände und Verbraucherverbände. Wenn Verbraucher:innen als Prosument:innen etwa im Bereich von Bürgerenergie oder genossenschaftlichen Wohn- und Mobilitätsprojekten agieren, erweitert sich ihre Rolle, da sie auch Anbieterfunktionen übernehmen. Sie müssten daher ihre Interessen analog zu Wirtschafts- und Unternehmensverbänden vertreten, da sich politisch und rechtlich andere Fragen stellen als im klassischen Verbraucherschutzrecht. Wollen und können Verbraucherverbände diese hybride Rolle von Verbraucher:innen nachvollziehen? Können sie hier ähnlich effektiv Interessen vertreten, obwohl sie sich als Gegenpart zu Anbieterorganisationen verstehen?

Eine grundlegende Frage ist die der normativen Ausrichtung von Verbraucherverbänden. Wollen verbraucherpolitische Lobbyorganisationen in erster Linie tägliche Verbraucherprobleme lösen oder wollen sie das Ver-

ständnis von Konsum verändern? Nehmen sie einen ethischen Auftrag für verantwortungsvollen Konsum an oder übertreten sie damit schon eine Grenze der Interessenvertretung für alle Verbraucher:innen? Befürworten Verbraucherverbände im Sinne der Verhaltensökonomie solche Regeln, die Verbraucher:innen zu verantwortungsvollem Konsum „schubsen“? Oder überziehen sie damit ihr Mandat? Wenn die Bekämpfung des Klimawandels das übergeordnete politische Ziel der kommenden Jahre oder Jahrzehnte bleiben sollte, dann stehen Verbraucher:innen in der vordersten Reihe. Welche Arbeitsteilung mit Umweltverbänden und weiteren Interessenorganisationen die Verbraucherverbände hier eingehen wollen oder müssen, ist eine strategisch relevante Frage.

Tatsächlich stellt sich Verbraucherverbänden generell die Frage, ob sie Agenten des wirtschaftlichen, politischen und sozialen Wandels sein wollen, so wie sich teilweise auch Gewerkschaften verstehen. (Partei-)politisch versuchen Verbraucherverbände meist neutral aufzutreten, da sie allgemeine Anliegen vertreten. Die politische Ausrichtung von Verbraucherverbänden ist daher ein dauerhafter Balanceakt.

## Literaturverzeichnis

- Biervert, Bernd: Verbraucherforschung. [verbrauchergerechte Verbraucherforschung und -politik ; eine Situationsanalyse (Forschung aktuell), Frankfurt am Main 1977.
- Hula, Kevin W.: Lobbying together. Interest group coalitions in legislative politics (American governance and public policy), Washington, DC 1999.
- Janning, Frank: Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherschutzpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich, Baden-Baden 2011.
- Kagan, Robert: Adversarial Legalism. The American Way of Law, Cambridge, Mass. 2001.
- Klug, Martin: Die Repräsentation von Verbraucherinteressen. Organisation, Aggregation, Legitimation (Policy-Analyse Band 12), Baden-Baden 2017.
- Kolffhaus, Stephan A.: Verbraucherpolitik in Deutschland und der Europäischen Union. Eine Einführung, Düren 2020.
- Koos, S.: What drives political consumption in Europe? A multi-level analysis on individual characteristics, opportunity structures and globalization, in: Acta Sociologica, Bd. 55, 2012, S. 37–57.
- Lamla, Jörn: Verbraucherdemokratie. Politische Soziologie der Konsumgesellschaft (Suhrkamp Taschenbücher Wissenschaft 2072), Berlin 2013.
- Offe, Claus: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Senghaas, Dieter, Gisela Gantzel-Kress (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Überarb., aktualisierte Ausg (Fischer-Taschenbücher Bücher des Wissens), Frankfurt am Main 1972, S. 155–189.

- Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 5., durchges. Aufl (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften 10), Tübingen 2004.
- Piorokowsky, Michael-Burkhard, Karl Kollmann: Eigensinnige und unorthodoxe Vordenker für eine Kritische Konsumtheorie, Wiesbaden 2021.
- Strünck, Christoph: Amerikanisierung der Verbraucherbewegung? Wie Foodwatch die Interessenvermittlung verändert., in: Fraune, Cornelia (Hrsg.): Grenzen der Zivilgesellschaft. Empirische Befunde und analytische Perspektiven, Münster, München [u.a.] 2012, S. 189–205.
- Strünck, Christoph: Consumer Policy, in: Wright, James D. (Hrsg.): International encyclopedia of the social & behavioral sciences, Second edition, Amsterdam 2015, S. 733–737.
- Strünck, Christoph: Chapter 6: A ‘rights revolution’ in Europe? The ambiguous relation between rights and citizenship, in: Seubert, Sandra, Oliver Eberl, Frans van Waarden (Hrsg.): Reconsidering EU citizenship. Contradictions and constraints, Aldershot 2017, S. 133–151.
- Strünck, Christoph: Politikwissenschaftliche Perspektive, in: Kenning, Peter, Andreas Oehler, Lucia A. Reisch (Hrsg.): Verbraucherwissenschaften. Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage (Springer eBook Collection), Wiesbaden 2021, S. 93–110.
- Trumbull, Gunnar: Strength in numbers. The political power of weak interests, Cambridge, Mass 2012.

