

# Ökonomische Thesen zur Repräsentation von Verbraucherinteressen in Deutschland

von Andreas Zahn

**Zusammenfassung:** Die Repräsentation von Verbraucherinteressen in Deutschland weist eine unzureichende Beteiligung der Verbraucher auf. Gleichzeitig wird die Informationsfunktion von Repräsentanten im politischen Entscheidungsprozess zu wenig genutzt. Die daraus resultierenden Legitimationsprobleme der Interessenvertretung sowie mögliche Fehlschlüsse bei der Determinierung des verbraucherpolitischen Schutzniveaus werden anhand aktueller Fallbeispiele aufgezeigt. Repräsentation erfordert die Kenntnis der Interessen der Verbraucher. Angesichts der Heterogenität der Interessen ist zur Konkretisierung eines Entscheidungsrahmens, der über einen normativen Grundkonsens der Verbraucherinteressen hinausgeht, in der Praxis eine direkte lösungsorientierte Präferenzermittlung erforderlich. Dazu sollten insbesondere auch die Möglichkeiten neuer Kommunikations- und Partizipationsprozesse genutzt werden. Es sollten aber ebenso Anreize zur Informationserhebung und -bereitstellung für verbrauchernahe Institutionen geschaffen werden. Dieser Maßnahmenmix würde eine legitimiertere Repräsentation der Interessen und eine differenzierte bedarfsgerechte Instrumentgestaltung des Verbraucherschutzes erlauben.

**Summary:** The representation of consumer interests in Germany shows an insufficient consumer participation. Coincidentally, the political decision making process profits too little from the informative function of consumer interest groups. This article will demonstrate on the basis of current case studies the consequences both for the legitimisation of interest representation and possible false conclusions on the level of consumer protection. Consumer representation requires the knowledge of consumer interests. Taking an increased heterogeneity of the preferences into consideration, it is particularly important to carry out a target-orientated preference identification to deduce a frame for political decisions beyond a normative fundamental consensus. In doing so, the possibilities of new communication instruments should be considered. One should also create incentives to collect and to provide information on the level of institutions close to consumers. This mix of actions would allow for a more legitimate representation of consumer interests and also a differentiated composition of consumer protection instruments.

## 1 Einleitung

Die zentrale Herausforderung für die Verbraucherpolitik stellt die an den Bedürfnissen der Konsumenten orientierte Ausgestaltung des verbraucherpolitischen Instrumentariums dar. Es ist ein Schutzniveau festzulegen, das die Situation der „naiven“ Konsumenten verbessert, ohne anderen Konsumenten zu schaden, die in der Lage sind, ihre Präferenzen unter den existierenden Marktbedingungen zu erfüllen. Das Ziel ist vereinfacht zunächst ein positiver Nettoeffekt der Maßnahmen für beide Konsumentengruppen und damit ein

JEL Classifications: D18, D78, D82

Keywords: Consumer protection, information acquisition, asymmetric information, interest groups, representation

Wohlfahrtsgewinn<sup>1</sup> (Rischkowsky et al. 2008: 307). Aufgrund der großen Zahl an (potentiell unorganisierten) Konsumenten, die einer weitaus geringeren Anzahl an Unternehmen gegenüber stehen, ist die Notwendigkeit einer Repräsentation der Verbraucherinteressen zu prüfen. Repräsentation bedeutet die Vertretung gegenüber den Unternehmen, vor allem aber auch gegenüber dem Staat, der Rahmenbedingungen setzt. Mit der Abgabe der Vertretungsmacht der eigenen Interessen ist die Repräsentation aber auch ein Unsicherheitsfaktor hinsichtlich der Art der Wahrnehmung dieser Interessen verbunden.

Die Frage nach der adäquaten Repräsentation von Verbraucherinteressen ist nicht neu, wie die Diskussion in der Literatur insbesondere in den 70er und 80er Jahren unterstreicht (Nadel 1971, Scherhorn 1975, Stauss 1980, Schatz 1984, Hornsby-Smith 1985). Es ergibt sich jedoch in mehrfacher Hinsicht die Relevanz einer Neubewertung der Repräsentationsprozesse sowie der institutionellen Strukturen der Verbraucherpolitik: zum einen vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung der ökonomischen Theorie von Interessengruppen (Van Winden 1999), zum anderen in Anbetracht der aktuellen politikwissenschaftlichen Diskussion zur Beteiligung von Interessengruppen in der Demokratie (Kleinfeld et al. 2007, Klintman 2009). Letztlich verlangen auch veränderte Kommunikations- und Partizipationsmöglichkeiten in der Informationsgesellschaft nach einer Neubewertung, insbesondere der mit der Repräsentation verbundenen Informationsprozesse. An dieser Stelle setzt der Beitrag an, mit dem Ziel zu diskutieren, wie Informationsprobleme auf der Ebene der Repräsentation zu ineffizienten Regulierungsergebnissen führen und welche Maßnahmen diese Probleme reduzieren können.

Im Folgenden wird zunächst anhand vorwiegend ökonomischer, aber auch politikwissenschaftlicher Ansätze eine Bestimmung der Verbraucherinteresse vorgenommen. Diesen bilden die Grundlage für die Analyse der von der Theorie vorgegebenen Optionen der Interessenvertretung und der Bewertung des Status quo der verbraucherpolitischen Interessenrepräsentation. Es werden dabei auch die Folgen einer zunehmenden Heterogenität der Präferenzen diskutiert. Abschließend werden Empfehlungen für Reformen, insbesondere zur Partizipation und effizienten Gestaltung der Informationsprozesse der Repräsentation, herausgearbeitet.

## 2 Zwischen Heterogenität und Gemeinwohl – Die Verbraucher und ihre Interessen

Die Definition des Verbraucherinteresses ist zentral für diese Arbeit, denn nur auf dieser Grundlage können adäquate Konzepte zur Repräsentation herausgearbeitet werden.<sup>2</sup> Diese Definitionsaufgabe ist jedoch komplex, und die Forschung zum Konsumenteninteresse kommt zu unterschiedlichen Herangehensweisen und Ergebnissen.<sup>3</sup> Die Aus-

<sup>1</sup> Hinsichtlich des Begriffs der gesellschaftlichen Wohlfahrt wird von einem an den individuellen Wohlfahrtsveränderungen orientierten Konzept ausgegangen. Grundlage ist die an den individuellen Präferenzen ausgerichtete ordinale Nutzentheorie, sodass sich als Ausdruck der gesellschaftlichen Wohlfahrt  $W = (U^1, U^2, \dots, U^h)$  ergibt, mit  $U^h$  als Nutzenfunktion, die ordinale Präferenzen für Individuen  $h$  repräsentiert. Ein Wohlfahrtsgewinn liegt vor, wenn die gesellschaftliche Wohlfahrt in einem ökonomischen Zustand höher ist als in einem anderen (Ahlheim 1998).

<sup>2</sup> Zur Bedeutung der Interessenidentifizierung für den politischen Entscheidungsprozess vgl. Schatz (1984).

<sup>3</sup> Zur inhaltlichen Differenzierung der Verbraucherinteressen vgl. für unterschiedliche Sichtweisen exemplarisch Schooler (1982: 166), der konkret den funktionierenden Wettbewerb als Kernpunkt des Verbraucherinteresses hervorhebt, im Gegensatz zu Männel (1964: 5 ff.), der ein übergeordnetes Verbraucherinteresse der Bedarfsdeckung als zentral ansieht. Scherhorn (1975) hingegen sieht das Verbraucherinteresse vor allem im Machtausgleich für die benachteiligten Konsumenten und Anbieter.

einandersetzung mit dem Verbraucherinteresse stellt auch vor dem Hintergrund der in den letzten Jahren erfolgten Veränderungen der Marktbedingungen, beispielsweise in neu liberalisierten Märkten, einen wichtigen Analyseschritt dar. Die Aktualität dieser Debatte wird nicht zuletzt durch den Beitrag von Brobeck (2006) unterstrichen, der hervorhebt, dass es den Interessenvertretern an Selbstkritik fehlt bei der Überprüfung, inwiefern ihre Position und eine Politikmaßnahme wirklich das Verbraucherinteresse voranbringen.

Hinsichtlich der Definition der Verbraucherinteressen und deren Repräsentation ergeben sich aus theoretischer Sicht zwei Fragen: Zum einen ist offen, ob aus der theoretischen Perspektive von *einem* Interesse der Konsumenten ausgegangen werden kann. Zum anderen ist zu fragen, wie sich das Interesse des Individuums zum Interesse der Gesellschaft verhält. Hinsichtlich der Frage der Homogenität der Präferenzen der Verbraucherseite wird das einfache mikroökonomische Haushaltsmodell als Referenzfall betrachtet. Bei diesem zeigen sich die unterschiedlichen Präferenzen der Individuen entsprechend in ihren ebenfalls individuell variierenden Nutzenfunktionen, die zur Wahl unterschiedlicher Güterbündel oder Güterqualitäten führen. Es besteht somit aus ökonomischer Sicht zunächst kein Anlass, von der Annahme homogener Präferenzen auf der Konsumentenseite auszugehen.

Überprüft man das Verhältnis von Verbraucherinteresse und „öffentlichem Interesse“, steht man vor einem schwierigen, aber notwendigen Abgrenzungsproblem (Brobeck 2006). Das öffentliche Interesse ist dabei die Aggregation der Einzelinteressen der Bürger, es geht jedoch vielfach darüber hinaus und bedarf einer objektiven Methode der Determinierung. Geht man vom theoretischen Idealfall eines wohlwollenden allwissenden Planers aus, so ist das öffentliche Interesse durch das Ziel der gesellschaftlichen Wohlfahrtsmaximierung bestimmt. Dabei finden beispielsweise auch die externen Effekte des individuellen Handelns Berücksichtigung. In Abgrenzung zum Verbraucherinteresse ist jedoch nun zu bedenken, dass ausgehend von der vereinfachten Definition von Lewis (1938: 98) die Verbraucher neben den Kapitalbesitzern und Arbeitskräften eben nur eine der ökonomischen Gruppen darstellen, die das öffentliche Interesse bilden. Bei der Mehrheit der Entscheidungen ist damit eine vollständige Interessenkongruenz zwischen Verbrauchern und dem staatlichen Entscheidungsträger nur als Grenzfall anzusehen. Und auch in der Praxis in einem aus der Verfassung abgeleiteten politischen Handlungsrahmen ist der Staat zu Abwägungsentscheidungen gezwungen: innerhalb des Politikfelds der Verbraucherpolitik zu Abwägungen zwischen den unterschiedlichen Interessen der Verbraucher. Und bei einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive werden Abwägungen vor allem zwischen den Interessen der Verbraucher und der Unternehmen, aber auch von anderen möglichen Zielen, wie beispielsweise der Nachhaltigkeit, notwendig. Nach Einschätzung des Autors sollte zu diesen Entscheidungen eine wissenschaftlich fundierte Ordnungs- beziehungsweise Verbraucherpolitik nur auf der Basis von Effizienz-, nicht aber von Gerechtigkeitserwägungen eine Beurteilung vornehmen. Andernfalls würde ein verteilungspolitisches Werturteil verlangt, das in diesem Kontext die Politik zu treffen hat, nicht jedoch die ökonomische Wissenschaft.<sup>4</sup> Der unten analysierte komplexe Konflikt um einen „gerechten“ Milchpreis – und die begrenzte ordnungspolitische Beurteilungsmöglichkeit – ist als Beispiel zu sehen.

<sup>4</sup> Zur Position einer wissenschaftlich fundierten Ordnungspolitik in Bezug auf Empfehlungen für die Politik siehe auch Vanberg (2000) und Pies (2000) sowie Fuest (2006) zur Frage der Werturteile in der wissenschaftlichen Analyse. Die Gerechtigkeitserwägungen zeigen sich in der notwendigen Spezifizierung einer gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion, worauf die ordinale Nutzentheorie keine objektive Antwort geben kann (Ahlheim 1998: 557). Die Frage der Werturteilsfreiheit in der Ökonomie wird jedoch gerade vor dem Hintergrund

Es wird darauf verzichtet, einen wie in Stauss (1980: 32) zusammengefassten Überblick über die unterschiedlichen genauen Spezifizierungen des Verbraucherinteresses zu geben, da sich weder aus theoretischen noch aus praktischen Erwägungen ein einheitliches Verbraucherinteresse herleiten lässt (Schatz 1984, Mayer et al. 1997). Vielmehr ist bei der Interessenbestimmung das Postulat der Konsumentensouveränität in Erinnerung zu rufen. Denn letztlich ist es eine ordnungspolitische Fragestellung, inwiefern sich der Staat und Verbände anmaßen, das Verbraucherinteresse zu kennen, was auch die Legitimation zur Mitwirkung an der Interessenbestimmung betrifft. Aus der Perspektive einer ordnungspolitisch fundierten Verbraucherpolitik sei hier Zurückhaltung geboten. Denn so wie die Konsumentensouveränität im Hinblick auf die Interessen von Konsumenten und Produzenten im Marktprozess die Konsumententscheidungen „zum Regler des wirtschaftlichen Prozesses macht“ (Vanberg 1997: 720), so sollte auch die Entscheidung über die Konsumenteninteressen und deren Repräsentation von den Konsumenten selbst ausgehen. Bei unvollständiger Information der Repräsentanten und politischen Entscheidungsträger impliziert eine detaillierte Bestimmung der Interessen durch diese Gruppen die Gefahr von Fehlschlüssen, wie unten noch aufgezeigt wird. Somit ist beispielsweise auch Forbes' Feststellung, dass jeder Konsument mehr Auswahl wünscht, kritisch zu bewerten (Forbes 1987: 24). Denn mehr Auswahl muss nicht zwangsläufig zu einem näher an den Präferenzen liegenden Entscheidungsergebnis führen. Durch die realistische Berücksichtigung von Suchkosten ist die Vergrößerung der Auswahlmenge zusätzlich kritisch zu bewerten.

Zur praktischen Lösung der Beurteilung, ob eine bestimmte Regelung, beispielsweise ein Mindestqualitätsstandard, den Verbrauchern dienlich ist, verhilft das Kriterium der freiwilligen Zustimmung (Vanberg 1997).<sup>5</sup> Als Möglichkeit der notwendigen Operationalisierung, was dem Verbraucherinteresse dient, sei auf den von Brobeck (2006: 178) und Mayer et al. (1997) vorgeschlagenen Bezug zu den vier in Anlehnung an Kennedy (1962) formulierten Konsumentenrechten *Wettbewerb*, *Repräsentation*, *Information* und *Wiedergutmachung* verwiesen. Diese Konkretisierung folgt dem von Pies (2000: 368) dargestellten Ansatz, bei gegebenen konfligierenden Handlungsinteressen gemeinsame Regelinteressen herauszuarbeiten, die auf die „wechselseitige Besserstellung aller Bürger abzielen“. Es werden somit nicht bestimmte Handlungsziele und Marktergebnisse definiert, sondern vielmehr die abstrakten Interessen durch Marktregeln näher bestimmt. Nachvollziehbar ergänzt werden diese Rechte durch den Zugang zu existenzsichernder Infrastruktur (zum Beispiel Trinkwasser) sowie durch den Wunsch nach dem niedrigsten Preis für die den Präferenzen entsprechende Qualität anstatt eines höchsten Qualitätsniveaus. Diese Rechte stehen in einem engen Bezug zu den demokratisch anerkannten Wertprinzipien unserer Verfassung, was die Relevanz und die Legitimation unterstreicht.

Mit diesem Ansatz der Ableitung verschiedener Rechte der Verbraucher wird ein Versuch der Bestimmung des Verbraucherinteresses unternommen. Er löst nicht vollständig das Entscheidungsdilemma der Repräsentanten, und aufgrund von Informations- und Abgrenzungsproblemen sollte der Ansatz nicht unkritisch gesehen werden. Er kann jedoch zusammen mit Instrumenten zur Schaffung einer guten Informationsbasis über systematisch abweichende individuelle Präferenzen und der Kosten-Nutzen-Bewertung der staat-

der zahlreichen von der Politik in der Realität vorgegebenen Ziele wie Gerechtigkeit, Chancengleichheit und Nachhaltigkeit kontrovers diskutiert.

<sup>5</sup> In Bezug auf die Konsumenten ist die Freiwilligkeit der Zustimmung letztlich in der Akzeptanz eines Tauschs auf Märkten durch alle Beteiligten oder die Akzeptanz eines Regelungsrahmens einer Gruppe durch die freiwillige Mitgliedschaft des Individuums sichtbar.

lichen Eingriffe<sup>6</sup> einen politischen Entscheidungsrahmen darstellen (Brobeck 2006). Und ein wissenschaftlich abgeleiteter praktischer Entscheidungsrahmen ist Grundvoraussetzung für die Wahrnehmung der Repräsentationsaufgabe. Im folgenden Abschnitt werden Instrumente zur Beeinflussung des Informationsprozesses dargestellt, die einen Beitrag zur empirischen Absicherung des Interessenbegriffs und dessen Artikulation leisten.

### 3 **Repräsentation von Verbraucherinteressen in Deutschland und Maßnahmen zur Optimierung**

Ausgehend von der Schwierigkeit der Bestimmung des Verbraucherinteresses verfolgt dieser Abschnitt drei Ziele: Zum einen sind die institutionellen Optionen für eine Repräsentation der Verbraucher zu prüfen. Zum anderen sollen durch eine Analyse der Strukturen und Prozesse Defizite in der aktuellen Praxis herausgearbeitet werden. Im dritten Schritt werden schließlich konkrete Empfehlungen abgeleitet. Eine Bewertung erfordert Beurteilungskriterien für eine optimale Repräsentation von Interessen. Dazu seien analog zu Scherhorn (1975) und Stauss (1980) zunächst die Kriterien der Legitimation wie auch der Durchsetzbarkeit herangezogen. Diese werden im Folgenden näher bestimmt und auf den Status quo der Repräsentation von Verbraucherinteressen in Deutschland angewendet.

#### *Bewertungsmaßstab für die institutionelle Repräsentation*

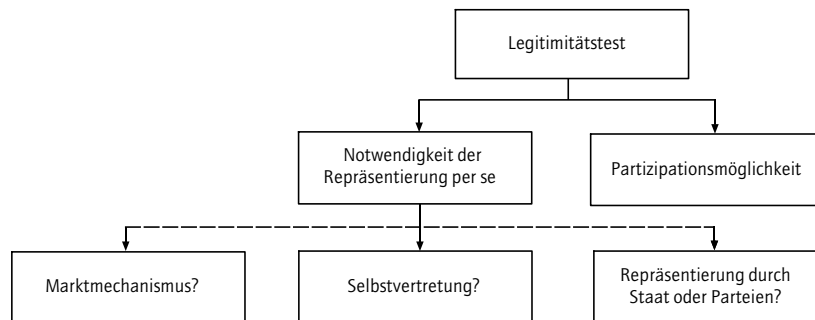
In Bezug auf die Legitimation der Interessenvertretung sind zwei Aspekte zu unterscheiden: zum einen die ordnungspolitische Sicht der Notwendigkeit der Repräsentation per se und zum anderen die Überprüfung der Legitimation im Sinne einer Partizipationsmöglichkeit der Verbraucher hinsichtlich der Bestimmung der Gruppeninteressen. Vor dem Hintergrund der unten betrachteten etablierten institutionellen Struktur zur Vertretung von Verbraucherinteressen mag die Analyse der Notwendigkeit der Repräsentation trivial erscheinen. Dies ist sie aber keineswegs, denn aus theoretischer Sicht lässt sich die These ableiten, dass es aus drei Gründen gar keine spezialisierten Institutionen wie Verbraucherverbände zur Interessenartikulation geben müsste: Erstens, ausgehend von der neoklassischen Modellwelt, sollten die Präferenzen der Verbraucher über den Marktmechanismus und unter Ausnutzung der Informationsfunktion von Preisen zur Geltung kommen. Zweitens ist zu überprüfen, warum Verbraucher nicht selbst ihre Interessen vertreten und drittens stehen im politischen System auch andere Institutionen, zum Beispiel der Staat und Parteien, zur Verfügung (Abbildung 1).

Hinsichtlich der ersten Möglichkeit, der Regelung über den Markt, wurde jedoch hinreichend analysiert, dass die Konsumententscheidungen, vor allem aufgrund von Wettbewerbs- und Informationsunvollkommenheiten, nicht optimal in Bezug auf die Präferenzen der Individuen sind. Die individuellen Entscheidungen können damit nicht die im Sinne des „Steuerungsideals“ der Konsumentensouveränität vorgesehene Rolle als „letztendlicher Regler des wirtschaftlichen Prozesses“ (Vanberg 2003: 54) einnehmen. Ohne die Informations- und Repräsentationsfunktion des Marktes zu verwerfen, muss anerkannt werden, dass diese nur teilweise gewährleistet ist. Als ein erstes Kriterium der Repräsentation der

<sup>6</sup> Eine Bewertung von Kosten und Nutzen von verbraucherpolitischen Instrumenten ist von Relevanz, um einen Vergleich mit dem Kriterium der Wohlfahrtsveränderung vorzunehmen.

Abbildung 1

## Legitimation von verbraucherpolitischen Interessengruppen



Verbraucherinteressen ist somit aus ordnungspolitischer Sicht die Frage der Notwendigkeit des Markteingriffs zu stellen: Nur dort, wo es zu Marktversagen kommt, entsteht die Legitimation für eine institutionelle, nichtmarktgebundene Repräsentation der Verbraucherinteressen.

Die Legitimation für spezielle Institutionen ist auch vor dem Hintergrund der Kollektivguteigenschaften der Interessenrepräsentation und den Besonderheiten dieser Gütereigenschaft zu sehen. Olson (1968) hat die erschwerten Bedingungen für eine Bereitstellung dieses Gutes und für die Organisierbarkeit der Interessen aufgezeigt. Insbesondere die Größe von Verbrauchergruppen und die nicht vorhandene Exklusivität der Interessenvertretung wirken der Selbstorganisation der Verbraucher entgegen.<sup>7</sup> Mit diesen Organisations- und Finanzierungsschwierigkeiten verbunden ist auch eine eingeschränkte Durchsetzbarkeit von Interessen, was letztlich zusammen mit den zuvor genannten Punkten als Erklärung für die vorherrschende Fremdorganisation beispielsweise durch spezialisierte Verbraucherverbände spricht. Als dritter Unterpunkt der Legitimation ist die Wahrnehmung der Repräsentation direkt durch den Staat beziehungsweise durch die Parteien zu überprüfen. Beide Optionen werden nachfolgend vorgestellt.

Wie oben erwähnt, betrifft der zweite Aspekt des Legitimationskriteriums die Partizipation am Entscheidungsprozess und damit eine partizipative Demokratiefassung (Stauss 1980). Gerade bei über einen Grundkonsens hinausgehenden heterogenen Interessen der Verbraucher ist die Kongruenz der Konsumenteninteressen mit den Interessen, die durch Repräsentanten vertreten werden, zu überprüfen. Hornsby-Smith (1985: 292) formuliert beispielsweise die These, dass Verbraucherrepräsentanten primär die Interessen der bereits gut informierten Mittelklasse vertreten. Das Innenverhältnis der Interessenrepräsentation wird aus ökonomischer Perspektive vor allem durch die Principal-Agent-Theorie analysiert (Rowley 1994, Vaubel 2006). Diese Theorie bietet Anknüpfungspunkte für das Verhältnis zwischen Verbraucher (Prinzipal) und politischen Repräsentanten beziehungsweise Interessengruppe (Agent). Kernpunkt dabei ist die Betrachtung der Anreize für den Agenten zur Vertretung einer bestimmten Position und der Auswirkungen auf das Ergebnis, was bei

<sup>7</sup> In Abgrenzung zur Selbstorganisation wird Fremdorganisation von Scherhorn (1975: 107) als von Personen oder Institutionen wahrgenommene Vertretung von Interessen aufgefasst, „ohne daß Verbraucher diesen Prozeß direkt beeinflussen können“.



der weiteren Analyse wieder aufgenommen wird. Das Kriterium der Partizipation an der Entscheidungsfindung berührt damit letztlich nicht nur die Legitimation, sondern auch die Kontrolle der Interessenvertretung.

Neben der Legitimation wird als zweites Beurteilungskriterium die Durchsetzbarkeit der Interessen herangezogen. Es wird dabei untersucht, ob es im politischen Wettbewerb gelingt, die Interessen der Verbraucher vor dem Gesetzgeber zu artikulieren und gegenüber den Interessen anderer Gruppen durchzusetzen und welche Faktoren die Durchsetzbarkeit beeinflussen.<sup>8</sup> Vereinfacht ist das Kriterium der Durchsetzbarkeit als erfüllt aufzufassen, wenn es gelingt, eine Entscheidung, die den abgeleiteten Minimalkonsens des Verbraucherinteresses verletzt, so zu beeinflussen, dass die Entscheidung entsprechend diesem Minimalkonsens geändert wird. Die Aufhebung einer durch staatliche Privilegien für einzelne Unternehmen sich ergebenden Wettbewerbsbeschränkung ist als eine solche durchgesetzte Veränderung im Sinne des Verbraucherinteresses anzusehen.

Beide vorgestellten Kriterien erscheinen aus Sicht der Verbraucher intuitiv berechtigt. Zu prüfen ist aber, ob nicht ein an der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerung<sup>9</sup> orientiertes Effizienzkriterium wie das Pareto-Optimum herangezogen werden sollte. Dafür sprechen zwei Gründe: Erstens nehmen Individuen beispielsweise als Verbraucher, Arbeitnehmer, Sparer oder Kreditgeber verschiedene Rollen im Wirtschaftssystem wahr. Daher kann eine reine Durchsetzung der Verbraucherinteressen negative Effekte auf das Individuum und die gesellschaftliche Wohlfahrt haben. Zweitens hat die ökonomische Theorie zum Rent-Seeking<sup>10</sup> gezeigt, dass dieses zu Wohlfahrtsverlusten führen kann (Tullock 1967) und somit die Konzentration auf die Durchsetzungsfähigkeit nicht zum Ziel führt. Ausgehend von einer angenommenen Referenzsituation mit verschiedenen Marktunvollkommenheiten, nicht vorhandener Konsumentensouveränität, einer fehlenden Repräsentation der Interessen und einem durch die Produzenteninteressen geprägten Marktgleichgewicht führt ceteris paribus eine Repräsentation der Interessen zu einer Paretoverbesserung. Dies ist jedoch nur gegeben, wenn die Repräsentation optimal ist – das heißt, wenn einerseits die Anreizprobleme<sup>11</sup> aufgrund des Charakters als öffentliches Gut überwunden und damit die Interessen gegenüber den Produzenteninteressen artikuliert und durchgesetzt werden. Andererseits muss die Repräsentation an den Interessen der Verbraucher orientiert und damit legitimiert sein. Es wird deutlich, dass Durchsetzungsfähigkeit und Legitimation letztlich im Kriterium der Paretoverbesserung aufgehen. Für die Analyse der institutionellen Struktur werden sie damit zur genaueren Bestimmung des Pareto-Kriteriums parallel herangezogen.

### *Optionen der Repräsentation und institutionelles Arrangement in Deutschland*

Ziel dieses Beitrags ist die Analyse und Bewertung der Repräsentation von Verbraucherinteressen in Deutschland. Dabei ist die Frage, *wie* Interessen repräsentiert werden, in einer Einheit zu sehen mit der Frage, *wer* Interessen repräsentiert. Somit werden die Optionen

**8** Ergänzt wird die Durchsetzung durch den juristischen Weg, der Sanktionsmechanismen vor allem gegenüber Unternehmen beinhaltet, von dem jedoch hier abgesehen wird.

**9** Zum Begriff der gesellschaftlichen Wohlfahrt siehe Fußnote 1.

**10** Rent seeking bezeichnet die Investition von Ressourcen in die Verteidigung oder Erlangung von Besitzständen wie beispielsweise Monopolrenten (Märtz 1990: 4).

**11** Resultierend aus der besonderen Gütereigenschaft von Repräsentation bestehen insbesondere geringe Anreize der Unterstützung und Finanzierung der Repräsentation durch das einzelne Individuum.

des institutionellen Arrangements aufgezeigt und dabei auch Probleme der Interessenwahrnehmung anhand von Fallbeispielen analysiert.

### *Parteien und Staat als Repräsentanten der Verbraucher*

Grundsätzlich äußern in unserer parlamentarischen Demokratie die Bürger zunächst durch ihre Wahlentscheidung ihre Präferenzen hinsichtlich des gewünschten staatlichen Handelns (Schatz 1984, Musgrave et al. 1994). In diesem Prozess nehmen die Parteien die zentrale Funktion im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess ein. Sie können in der Praxis jedoch nicht alleine die Verbraucher repräsentieren, da verbraucherpolitische Fragen eher wenig Bedeutung bei Wahlentscheidungen haben.<sup>12</sup> Zudem ist fraglich, ob die Verbraucher in der Lage sind, mit realistischen Kosten signifikant unterschiedliche verbraucherpolitische Ziele bei den einzelnen Parteien zu ermitteln.

Eng verbunden mit den Parteien ist die Interessenwahrnehmung der Verbraucher durch den Staat, die sich ebenfalls auf die große Schnittmenge zwischen Verbrauchern und Wählern stützt. Der Staat sei hier als Entscheidungsträger in Form von Regierung, Ministerialverwaltung und den verbundenen Verwaltungsinstitutionen aufgefasst. Geht man von einem über die Verfassung legitimierten und aus ökonomischer Perspektive dem Ziel der Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrtsfunktion verpflichteten Staat aus, sollte auf den ersten Blick auch eine optimale Repräsentation der Verbraucherinteressen gewährleistet sein. Auf den zweiten Blick zeigt sich jedoch, dass der Staat sowohl mit einem Aggregations- als auch einem Identifikationsproblem konfrontiert ist.<sup>13</sup> Für das Aggregationsproblem, also die Zusammenfassung der heterogenen individuellen Präferenzen im Konzept der zu maximierenden gesellschaftlichen Wohlfahrt, ist aus ökonomischer Perspektive aufgrund der Grenzen der ordinalen Nutzentheorie letztlich eine politische Konvention zu finden (Arrow 1950, Ahlheim 1998). Damit sind zwangsläufig Abwägungen verbunden, und es kommen einschränkende Faktoren zum Tragen:

1. die in der Organisationsfähigkeit bereits oben begründete einfachere und größere Artikulationsmöglichkeit der Interessen der Unternehmen (Olson 1968),
2. die durch die Bürokratietheorie<sup>14</sup> aufgezeigten Eigeninteressen der Bürokraten im Entscheidungskalkül des Staates (Märtz 1990) und
3. die nicht zu vernachlässigende Tatsache, dass der Staat auch selbst als Anbieter auftritt, was einen Interessenkonflikt darstellen kann.

Am Beispiel des Milchmarktes zeigt sich gut, dass eine alleinige Interessenvertretung durch den Staat für diesen vor allem mit einer schwierigen Abwägung der unterschiedlichen Interessen verschiedener Gruppen verbunden ist und dies auf Bundesebene sogar

<sup>12</sup> Siehe die in der empirischen Studie von Kunz et al. (2005) aufgezeigte Dominanz von Themen wie „Arbeitsmarkt“, „Gesundheit und Soziales“ und der „Rentenpolitik“ bei der Wahlentscheidung in den Bundestagswahlen 1994, 1998 und 2002.

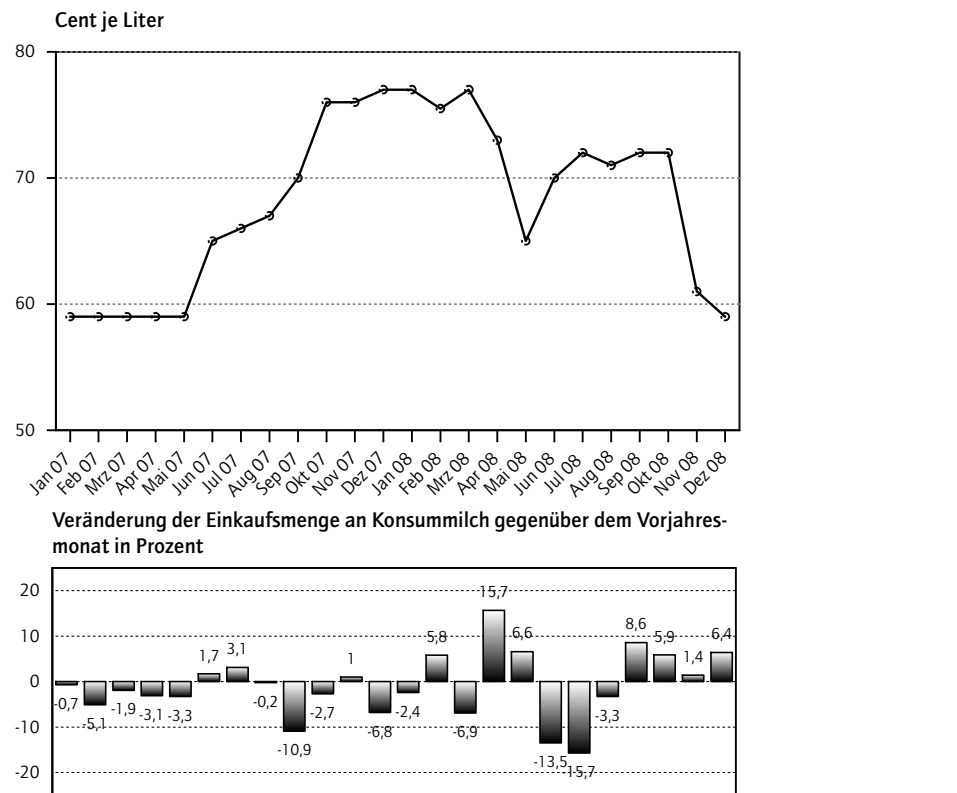
<sup>13</sup> Das Identifikationsproblem besteht in der Identifikation der Auswirkungen von (staatlichen) Maßnahmen auf das Individuum (Ahlheim 2003).

<sup>14</sup> Dabei ist vor allem die Gefahr in großen Organisationen zu betrachten, dass die Akteure im Rahmen einer Eigendynamik nicht das Allgemeinwohl, sondern ihre eigennützigen Ziele verfolgen (Fritsch et al. 2007: 80).



Abbildung 2

**Entwicklung der Verbraucherpreise und der Nachfrage für konventionelle Frischmilch (mindestens 3,5 % Fett)**



Quellen: Michels (2008), eigene Berechnungen, Juli 2009.

innerhalb eines Ministeriums<sup>15</sup>. Ausgangspunkt für das Dilemma der staatlichen Entscheidungsträger in diesem bereits durch staatliche Interventionen geprägten Markt ist die Preisvolatilität und das zuletzt niedrige Preisniveau für Milchprodukte in Deutschland. Dies führt zu Existenzängsten und klaren Forderungen nach höheren Preisen bei den Milchbauern, also den Lieferanten. Hingegen erfordern die Zahlungs- und Qualitätspräferenzen der Verbraucher – hier ist insbesondere die Produktdifferenzierung in Frischmilch gegenüber länger haltbarer (Extended-shelf-life-Milch), aber bisher nicht einheitlich gekennzeichnete Konsummilch zu betrachten – eine differenziertere Analyse. Einerseits zeigen die Verbraucher unter bestimmten Bedingungen hohe Zahlungsbereitschaften, beispielsweise für regionale Milch mit fairen Produktionsbedingungen (Bickel et al. 2009). Andererseits lässt sich während der Preisanstiege in den Jahren 2007 und 2008 ein deutlicher Nach-

<sup>15</sup> Gegenwärtig liegt die Zuständigkeit für Verbraucherpolitik in Deutschland beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). Zur Zielabwägung siehe auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage zum Verbraucherpreisanstieg bei Milchprodukten sowie der bereits bei Nadel (1971: 95) erfolgte Hinweis auf die stark konkurrierenden Interessen innerhalb eines Ministeriums in Bezug auf den Verbraucherschutz.

fragerückgang erkennen und daraus der Wunsch der Verbraucher nach niedrigen Preisen ableiten (Michels 2008, Fahlbusch et al. 2009) (Abbildung 2).

Damit nehmen die Verbraucher tendenziell eine den Interessen der Landwirtschaft entgegengesetzte Position ein. Und die Interessenkollision des Staates zu den Verbrauchern zeigt sich auch gut in einer Rede des Staatssekretärs des BMELV, der bereits bei Preisen deutlich über den Tiefständen von 2009 der Position der Landwirte entsprechend forderte, „die Milchpreise nachhaltig zu verbessern“ (Müller 2008). Gleichzeitig scheint die aus ökonomischer Sicht für eine effiziente Regulierung erforderliche Ermittlung der von der Weidewirtschaft in Form von Kulturlandschaftserhaltung ausgehenden *positiven* externen Effekte und der damit verbundenen Zahlungsbereitschaft der Konsumenten in der Entscheidungsfindung praktisch keine Rolle zu spielen. Dieses Beispiel zeigt, dass der Staat gerade in Situationen, in denen die Interessen bereits innerhalb eines Ministeriums kollidieren, auf eine adäquate Informationsbasis hinsichtlich der Verbraucherpräferenzen angewiesen wäre.

In der Informationsbasis steckt auch der Ansatzpunkt zur Lösung des Identifikationsproblems, das die Aufgabe umfasst, die Auswirkungen einer Veränderung der Marktbedingungen oder einer staatlichen Maßnahme auf das Wohl der Individuen zu erfassen. Es ist letztlich ein Problem der unvollständigen Information und ist außer für den Staat besonders für die Interessenvertreter der Verbraucher die zentrale Herausforderung für eine angemessene Repräsentation. Aus den bisher diskutierten Repräsentationskanälen von Verbraucherinteressen lässt sich ableiten, dass sich weder die Parteien noch der Staat als *Alleinvertretungsebene* der individuellen Verbraucherinteressen eignen. Festzuhalten ist aber auch, dass sich beide weitgehend durch ihre demokratische Legitimation auszeichnen. Gerade diese ist aber für die Interessengruppen ein Prüfstein.

### *Repräsentation durch Interessengruppen*

Die normative Begründung einer organisierten und gruppenspezifischen Interessenvertretung ist die Meinungs- und Koalitionsfreiheit und die Wettbewerbsdemokratie (Märtz 1990, Kleinfeld et al. 2007). Die positive und für die ökonomische Argumentation in diesem Beitrag zentrale Begründung von Interessengruppen für Verbraucher lässt sich aus der Informationsfunktion ableiten (Märtz 1990). Im Optimalfall liegt diese doppelt vor: Zum einen stellen die Interessenorganisationen Informationen für ihre Mitglieder bereit, zum anderen vermitteln sie Informationen über die Präferenzen der Verbraucher – etwa hinsichtlich der Auswirkungen einer Maßnahme – an die politischen Entscheidungsträger (Austen-Smith 1997, Van Winden 1999). Die Relevanz dieser Informationsfunktion ist zweifelsfrei vor allem dadurch gegeben, dass verbraucherpolitischen Interessengruppen im Gegensatz zu üblicherweise in der Theorie (Mueller 2003: 476) betrachteten Akteuren – beispielsweise Unternehmensverbänden – in der Regel nicht das Instrument der finanziellen Einflussnahme zur Verfügung steht. Aus dem im Blickpunkt stehenden Informationsvorteil der Interessengruppen resultiert auch der Anreiz, diese an Entscheidungen zu beteiligen. Inwiefern diese Informationsfunktion aber überhaupt in der Realität gegeben ist, wird im folgenden Abschnitt untersucht.

In der Praxis ist die Vertretung der Verbraucher in Deutschland durch eine Arbeitsteilung verschiedener Institutionen mit ganz unterschiedlichen Aufgaben geprägt. In die-

sem Institutionenmix finden sich einerseits die Parteien, andererseits der Staat, staatliche Kontrollinstitutionen und die Wettbewerbsbehörde, das Bundeskartellamt. Bei der zuletzt genannten Institution handelt es sich nicht um eine (unmittelbare) Behörde des Verbraucherschutzes, sie kann aber über den Schutz des Wettbewerbs eine wichtige Funktion beim Schutz der Verbraucherinteressen im Marktprozess wahrnehmen, wie nicht zuletzt die Überprüfung der Märkte für Energie oder auch für Molkereiprodukte aktuell zeigt. Daneben spielen die verschiedenen verbraucherspezifischen Interessengruppen und Verbände mit den Verbraucherzentralen und ihrem Bundesverband (vzbv) die zentrale Rolle der Interessenrepräsentation auch gegenüber den zuvor genannten Institutionen. In Ergänzung zu diesen entsprechend ihrer Satzung breit aufgestellten Verbraucherzentralen existieren in Deutschland eine ganze Reihe von Interessengruppen mit spezialisierten Arbeitsgebieten wie „Die Verbraucher Initiative e. V.“, „Foodwatch“, der ADAC oder der Mieterverein.

Aus theoretischer wie praktischer Perspektive ergeben sich für die Repräsentation zwei Probleme: (1) die Heterogenität der Interessen der Verbraucher und die negativen Auswirkungen der fehlenden Homogenität auf die Organisierbarkeit der Interessen und auch die Legitimation der Interessenvertretung an sich. Damit verbunden ist (2) das informationsökonomische Problem der Wahrnehmung der Verbraucherpräferenzen durch die Repräsentanten. Diese Informationen sind für Handlungsempfehlungen notwendig, die jenseits des zuvor abgeleiteten Grundkonsenses der Verbraucherinteressen liegen, beziehungsweise diesen in der Praxis konkretisieren. Eine mögliche Ursache dieses Informationsproblems ist in der Praxis in der Selbstselektion der Informationen über die Präferenzen zu sehen. Danach werden Verbraucher beispielsweise die Verbraucherzentralen nur über die Probleme im Markt informieren, die sie selber wahrnehmen können (Nadel 1971: 99 f.). Damit bleibt der Informationsprozess unvollständig, was Einfluss auf die Entscheidungsgrundlage der Repräsentanten hat. Zweifellos sind diese offenbaren und wahrgenommenen Probleme aber eine äußerst wichtige Informationsquelle und ein Alleinstellungsmerkmal der Verbraucherorganisationen innerhalb der institutionellen Struktur. Um diese Funktion zu stärken, sollten jedoch Instrumente zur Optimierung und Ergänzung dieses Informationsprozesses zwischen Verbrauchern und Repräsentanten geprüft werden. Eine Herausforderung erwächst daneben auch aus der zeitlichen Instabilität der Interessen der Verbraucher (Volz 1966, Stauss 1980) – eine in ökonomischen Analysen oft vernachlässigte Fragestellung. Darüber hinaus wird die Legitimation der Repräsentation insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung der Verbraucher an der Entscheidungsfindung der Interessengruppe untersucht.

Hinsichtlich des erwähnten Problems der Heterogenität der Interessen ist auch die These einer Zunahme in den letzten Jahren zu prüfen. Für eine Bestätigung dieser These spricht, dass sich ausgehend von dem Referenzzustand der 80er Jahre in den letzten Jahrzehnten, und insbesondere durch die Informationsgesellschaft, sowohl die Anzahl der verfügbaren Güter als auch die Zugangsmöglichkeiten der Konsumenten zu den Gütern deutlich erhöht haben.<sup>16</sup> Sozialwissenschaftliche Quellen (Burgmer 2003, Wehrmann 2007, Lamla 2008) stellen daneben für eine Bestätigung der These die zu diskutierenden generellen gesellschaftlichen Trends zu einer verstärkten Individualisierung und Pluralisierung in der Gesellschaft heraus. Die konkreten Folgen zeigen sich in einem zunehmenden Informati-

<sup>16</sup> Beispielsweise hat sich allein die Anzahl der Neuerscheinungen auf dem deutschen Buchmarkt in den letzten Jahren kontinuierlich und deutlich erhöht (Börsenverein 2008). Hinzu kommen veränderte Absatzwege über das Internet, die auch die Verfügbarkeit ausländischer Titel auf dem deutschen Markt vereinfachen und Publikationsverfahren wie „Books on demand“, die das Marktangebot und letztlich die Präferenzen verändern.

onsproblem der Repräsentanten, was bei der Ableitung eines über den Grundkonsens der Verbraucherinteressen hinausgehenden Handlungsrahmens von Relevanz ist und in den hier dargestellten Beispielen eine zentrale Rolle einnimmt. Neben der Legitimation ist dabei auch das Kriterium der Durchsetzbarkeit tangiert, denn eine größere Heterogenität der Gruppe wird über die gesunkene Legitimation zu einem geringeren politischen Einfluss führen (Van Winden 1999: 13). Für die Repräsentation ist zu prüfen, wie vor dem Hintergrund dieser These der zunehmenden Heterogenität der Präferenzen die Informationsprozesse und -strukturen zwischen Verbrauchern und Repräsentanten optimiert werden sollten, um die obigen Probleme zu reduzieren.

### *Fallbeispiele und Reformmaßnahmen zur Repräsentation durch Interessengruppen*

Das erste Beispiel zur Identifizierung von Defiziten in der Interessenrepräsentation vor allem durch Interessengruppen zeigt sich im aktuellen Entscheidungsprozess zur EU-Geräuschrichtlinie (Richtlinie 2000/14/EC). Durch diese werden seit einigen Jahren Standards und Kennzeichnungspflichten im Hinblick auf die Lärmemissionen von Geräten zum Außengebrauch, wie zum Beispiel Rasenmäher, Laubbläser oder Baumaschinen geregelt. Bei der Überarbeitung in der vergangenen Legislaturperiode der EU traten erhebliche Informations- und damit Legitimationsmängel in Bezug auf die Festlegung von Lärm- und Kennzeichnungsstandards auf. Parallel zum intensiven Lobbying der Unternehmen bei der Europäischen Kommission wurden die Präferenzen der Konsumenten hinsichtlich einer veränderten Lärmregulierung über staatliche Stellen sowie über Verbraucherverbände in den Mitgliedsländern abgefragt. Äußerst problematisch war dabei, dass weder auf staatlicher Ebene noch bei den befragten Organisationen und Verbänden eine systematische Datenerhebung auch nur ansatzweise vorhanden war (Dittrich et al. 2007: 40 f.). Bei dem zweifelsohne in der Bevölkerung vorhandenen Problembewusstsein und der Relevanz der externen Effekte sollten die Informationsprozesse optimiert werden.<sup>17</sup> So sollte den Institutionen, die aufgrund ihrer Arbeit in engem Kontakt mit den Problemen der Konsumenten sind, ein ökonomischer Anreiz zu einer diversifizierten Datenerhebung – zum Beispiel zu Beschwerdehäufigkeiten und Problemen in relevanten Marktsegmenten – gegeben werden, was letztlich auch zu einer organisatorischen Stärkung führt. Auch wenn diese Informationen unter der Restriktion der dargestellten Selbstselektion zu sehen sind und die Nutzen-Kosten-Relation genauer zu prüfen ist, so sind dennoch entsprechende Umsetzungspläne bei den Verbraucherzentralen prinzipiell zu begrüßen.<sup>18</sup> Ergänzt werden sollte dieses kontinuierliche Problemmonitoring im Bedarfsfall durch aktuelle Befragungen, wie dies unten gezeigt wird. Solche aktuellen wie kontinuierlichen (im Rahmen ihrer Beratungsarbeit regelmäßig erhobenen) Daten werden, wie das Beispiel der Lärmrichtlinie zeigt, bereits standardisiert im Gesetzgebungsprozess benötigt; sie sind allerdings nicht adäquat verfügbar. In Anbetracht der offensichtlich seitens der politischen Entscheidungsträger vorhandenen Arglosigkeit gegenüber fehlenden Daten zur (Problem-)Evidenz auf Verbraucherebene kann die Optimierung der Datenerfassung und -bereitstellung zumindest einen Ansatz zur Verringerung der Fehlinterpretation und Nichtrepräsentation von Verbraucherinteressen darstellen.

**17** Vgl. beispielsweise als Indikator die durch das Umweltbundesamt (2008) durchgeführte Ermittlung der Lärmbelastigung der Bevölkerung, bei der Nachbarn als Geräuschquelle mit zweithöchster Relevanz angegeben wurden.

**18** Vgl. Brief des BMELV an die Europäische Kommission im Rahmen der öffentlichen Konsultation zur harmonisierten Erfassung von Verbraucherbeschwerden 2008, <http://ec.europa.eu/consumers/consultations/complaints/national/germany.pdf>

Eng verbunden mit dieser Maßnahme zur verbesserten Nutzung des Informationspotentials von Verbraucherorganisationen ist auch die Prüfung der gesteigerten Integration basisdemokratischer Mechanismen im politischen Entscheidungsprozess. Diese Notwendigkeit resultiert aus dem Wunsch der Bürger nach mehr direkter Partizipation an politischen Entscheidungsfindungsprozessen, der aus verschiedenen empirischen Erhebungen gefolgert werden kann.<sup>19</sup> Und wie neuere politikwissenschaftliche Beiträge unterstreichen (Janning 2004, Klintman 2009), zeigen partizipative Politikansätze zum Beispiel im Umweltbereich das Potential zu positiven Prozessen im Verbraucherschutz. Konkret sollten deshalb die internetbasierten Informations- und Kommunikationswege zur Konsultation von Verbrauchern genutzt werden, um das bereits von Stauss (1980: 132) kritisierte Verschenken von Potential für Lösungsansätze in komplexeren Märkten zu reduzieren.

Diese Ansätze der „E-Partizipation“ etablieren sich seit einiger Zeit auf kommunaler Ebene und zeichnen sich durch einen besonders geringen Aufwand für die Beteiligung von Bürgern an politischen Entscheidungsprozessen aus.<sup>20</sup> Eine vielversprechende Maßnahme stellt dabei die Plattform VoicE dar, die Bürgern aus den Regionen Valencia und Baden-Württemberg ermöglicht, sich mit konkreten in der EU beratenen Themen des Verbraucherschutzes auseinanderzusetzen (zum Beispiel die Sicherheit von Spielzeug), ihre Meinung zu äußern und sich untereinander und mit den Abgeordneten ihrer Region auszutauschen. Durch die Kombination aus einer aktuellen Themenorientierung, einer Reduzierung der Komplexität, einer regionalen Fokussierung und einer attraktiven interaktiven Gestaltung soll eine hohe Partizipation und diversifizierte Nutzerstruktur erreicht werden (Holzner et al. 2008). Zusammen mit dem klaren Aufzeigen, wie die individuelle Beteiligung im Entscheidungsfindungsprozess Berücksichtigung findet, werden mit diesem Konzept einige Probleme bisheriger Partizipationsmechanismen reduziert und eine hohe Relevanz des Informationsaustauschs und der Mitwirkungsmöglichkeiten erreicht (Dowe 2007). Dieses Konzept stellt keine alleinige problemfreie Lösung des Partizipationsproblems dar. Es ist jedoch, wie die relativ hohen Nutzungszahlen zeigen,<sup>21</sup> eine relevante, zeitgemäße und sinnvolle Ergänzung der vorhandenen begrenzten Möglichkeiten zur Berücksichtigung der Verbraucherpräferenzen in politischen Entscheidungsprozessen.

Als zweiter Ansatz der „Partizipationschance“ (Stauss 1980) ist die 2008 in Baden-Württemberg durchgeführte Verbraucherumfrage positiv hervorzuheben (Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (MLR) 2008). Diese ist eine sinnvolle Ergänzung zur amtlichen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, da Umfrage repräsentative Mikrodaten zu den Präferenzen von Individuen hinsichtlich spezieller Konsumententscheidungen liefert und zudem beispielsweise auch Auskunft gibt über den Kenntnisstand der Verbraucher zu bestimmten Verbraucherrechten und über das Problembewusstsein von Verbrauchern. In Analogie sollten auch für Repräsentanten der Verbraucher wie den vzbv die finanziellen Möglichkeiten geschaffen werden, vermehrt das Instrument zur direkten Präferenzermittlung zum Abbau des Identifikationsproblems einzusetzen, wie dies bereits zum Beispiel in einer Studie zur Akzeptanz von Nanotechnologien in der Bevölkerung

**19** Für eine Zusammenfassung vgl. Dowe (2007: 195). Dies ist auch im Kontext der sich in den sinkenden Wahlbeteiligungen ausdrückenden Unzufriedenheit mit den Parteien und politischen Repräsentanten zu sehen.

**20** Siehe der vermehrte Einsatz von Bürgerhaushalten – das heißt, der direkten Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern bei der Aufstellung von Kommunalhaushalten im Rahmen eines eigenständigen Diskussionsprozesses – oder der Prozess der Lokalen Agenda 21 in vielen Kommunen (Bundeszentrale für politische Bildung 2009).

**21** Vgl. Interview mit der zuständigen Projektleiterin der Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg am 15.07.2009.

erfolgt ist (vgl. Grobe et al. 2008). Letztlich steigt mit diesem evidenzbasierten Repräsentationsansatz auch die Legitimation der Handlungsempfehlungen und damit tendenziell die Relevanz und Durchsetzungsfähigkeit.

Das zweite Fallbeispiel, bei dem ebenfalls durch die Verbraucherzentralen Präferenzen direkt erhoben wurden, zeigt jedoch, dass Befragungen nicht automatisch das Informationsproblem für die Repräsentanten lösen und zur Erfüllung des Legitimationstests beitragen. So ist im Markt für Telekommunikations- und Internetdienstleistungen mit teils unfairen Vertrags- und Leistungsbedingungen (beispielsweise die sehr hohen Kosten der Servicehotlines) zu beobachten, dass die Konsumenten trotzdem genau diese Produkte nachfragen und damit diese Bedingungen akzeptieren. Daraus kann, wie Field (2008: 99) unterscheidet, entweder der Bedarf für einen stärkeren Schutz abgeleitet werden, da die Verbraucher nicht in der Lage sind, unfaire Bedingungen zu identifizieren und zu bewerten. Es kann andererseits auch gefolgert werden, dass die Konsumenten in Kenntnis dieser Bedingungen die Nutzeneinbußen aus den akzeptierten Bestandteilen der Dienstleistung mit dem Nutzen aus dem günstigen Produkt insgesamt sowie den Opportunitätskosten einer weiteren Suche oder dem Nutzen aus Alternativen abwägen.

Aus diesem Entscheidungsproblem und der theoretischen Ableitung des Verbraucherinteresses folgernd sollten Repräsentanten wie Verbraucherzentralen primär Forderungen zur Steigerung der Markttransparenz und Verbesserung der bedarfsgerechten Information artikulieren. Dies ist ein Beitrag zur Verhinderung der Gefahr von Marktversagen und wird von den Repräsentanten der Verbraucher in vielen Märkten auch vorrangig vertreten, wie die Forderung des vzbv zur Kennzeichnung von ESL-Milch zeigt. Die Forderung hingegen beispielsweise nach Servicestandards für die Kundenbetreuung bei Internetanschlüssen mag zwar zunächst populär sein, da Negativausreißer begrenzt werden. Andererseits sind damit höhere Kosten und möglicherweise höhere Preise verbunden. Diese Mindestqualitätsstandards hinsichtlich dieses Produktbestandteils stellen, sofern nicht eine Evidenz für die Akzeptanz höherer Preise vorliegt, einen weit über den Minimalkonsens der Verbraucherinteressen hinausgehenden Rahmen dar und damit eine nichtlegitimierte Interpretation und Repräsentation der Verbraucherinteressen. Dieser Konflikt wurde auch nicht durch eine zu diesem Thema durchgeführte Befragung (vzbv 2008) behoben, da die-se rein *problem-*, aber nicht *lösungsorientiert* erfolgte. Es wurde zwar ein wichtiger Beitrag zur Erfassung der Probleme in diesem Markt geleistet (Problemorientierung), jedoch das Entscheidungskalkül der Konsumenten zwischen höherer Servicequalität und höheren Kosten (Lösungsorientierung) weitgehend ausgeblendet. Damit wird die zentrale Bedeutung einer *adäquaten* Informationsbasis in Bezug auf die Verbraucherpräferenzen hinsichtlich der Lösungsoptionen deutlich, was bei der zukünftigen Artikulation von Regulierungsvorschlägen beachtet werden sollte.

Ausgehend von der oben dargelegten Principal-Agent-Theorie ist im Rahmen der Analyse der institutionellen Struktur und der Informationsprozesse abschließend zu untersuchen, inwiefern für die Interessenvertreter ein Anreiz besteht, diese Informationsquellen zu den individuellen Präferenzen zu nutzen und daran orientiert zu handeln. Diese Bewertung ist schwierig, da das Politikergebnis bei optimaler Repräsentation unbekannt ist und auch nur partiell auf die Repräsentation der Interessen zurückzuführen sein dürfte. Die kontinuierlich guten Umfragewerte zumindest für die Verbraucherzentralen (MLR 2008) zeugen jedoch von ihrer hohen Reputation. Somit besteht aus ökonomischer Sicht für sie ein Anreiz, diese auch für die Durchsetzungsfähigkeit wichtige Reputation zu erhalten und die



entsprechenden Instrumente zur Verbesserung der Informationsbasis zu nutzen. Weitere Anreize können aus einer möglichen Wettbewerbsintensivierung zwischen Verbraucherrepräsentanten resultieren. So wäre in der weiteren Forschung interessant zu untersuchen, wie sich eine mögliche gesteigerte Konkurrenz zwischen spezialisierten Verbraucherverbänden mit überlappenden Kompetenzgebieten auf ihr Repräsentationsverhalten und das Bemühen um die Integration unterschiedlicher Präferenzen auswirkt.

#### 4 **Fazit**

Die Definition des Verbraucherinteresses ist aus der ökonomischen Perspektive durch die Pluralität der Interessen geprägt. Im Rahmen einer ordnungspolitisch abgeleiteten Verbraucherpolitik lässt allenfalls die Orientierung beispielsweise an den Werten der Verfassung eine inhaltliche Spezifizierung eines politischen Handlungsrahmens zu. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Heterogenität der Präferenzen wurde herausgestellt, dass in einer Anmaßung der detaillierten, aber nicht verifizierten Kenntnis des Verbraucherinteresses eine Gefahr der Fehlrepräsentation der Interessen liegt. Insgesamt ist eine selbstkritischere Auseinandersetzung mit der Ermittlung von Verbraucherinteressen und ihrer Umsetzung in verbraucherpolitisches Handeln wünschenswert, wie sie von Brobeck (2006) oder Burton (2006) vorgetragen wird.

Die Vertretung der Interessen der Verbraucher ist in Deutschland durch einen Institutionenmix gekennzeichnet, bei dem Verbraucherorganisationen eine zentrale Position einnehmen. Deren Situation ist jedoch insbesondere bei einer Konkretisierung des abgeleiteten Minimalkonsenses der Verbraucherinteressen durch ein Informationsproblem gekennzeichnet. Der Blick der Arbeit fällt somit auf Maßnahmen, die ergänzend zu den vorhandenen Informationsquellen und -instrumenten zur Identifizierung individueller Präferenzen und deren Integration in den politischen Entscheidungsprozess beitragen. Es ist somit verstärkt in der Praxis zu prüfen, wie mit interaktiven Partizipationsformen sowohl für den Staat wie auch für verbraucherpolitische Interessengruppen Informationsverbesserungen und Legitimationssteigerungen erzielt werden können. Daneben stellen am Entscheidungskalkül der Konsumenten orientierte Befragungen unter Abwägung der Kosten eine sinnvolle Maßnahme zur Optimierung der Informationsprozesse zwischen Individuen, Repräsentanten und Entscheidungsträgern dar. Diese Maßnahmen sollten auch von den Interessengruppen der Verbraucher selbst eingefordert werden, um so die Entscheidungsgrundlage hinsichtlich der anzustrebenden verbraucherpolitischen Maßnahmen zu verbessern. Nur über die Reduktion des Informationsproblems kann eine legitimierte Repräsentation von Verbraucherinteressen und letztlich eine Gestaltung von verbraucherpolitischen Instrumenten erreicht werden, die dazu beitragen könnte, die Gefahr des Paternalismus zu reduzieren.

#### **Literaturverzeichnis**

Ahlheim, Michael (1998): Measures of Economic Welfare. In: Barbera, Salvador, Peter J. Hammond und Christian Seidl (Hrsg.): *Handbook of utility theory*. Vol. 1. Boston, MA, Kluwer Academic, 483–568.

- Ahlheim, Michael (2003): Zur ökonomischen Bewertung von Umweltveränderungen. In: Ahlheim, Michael, Wolfgang Buchholz, Rüdiger Pething und Bernd Genser (Hrsg.): *Finanzpolitik und Umwelt*. Berlin, Duncker & Humblot, 9–71.
- Arrow, Kenneth J. (1950): A difficulty in the concept of social welfare. *Journal of Political Economy*, 58, 328–346.
- Austen-Smith, David (1997): Interest groups: Money, information and influence. In: Dennis C. Mueller (Hrsg.): *Perspectives on Public Choice*. Cambridge, Cambridge University Press, 296–321.
- Bickel, Malte, Daniel Mühlrath und Katrin Zander (2009): Kaufmotive und Zahlungsbereitschaften für Erzeuger-Fair-Milch-Produkte der Upländer Bauernmolkerei. In: J. Mayer, T. Alföldi, F. Leiber, D. Dubois, P. Fried, F. Heckendorn, E. Hillmann, P. Klocke, A. Lüscher, S. Riedel, M. Stolze, F. Strasser, M. van der Heijden und H. Willer (Hrsg.): *Werte – Wege – Wirkungen: Biolandbau im Spannungsfeld zwischen Ernährungssicherung, Markt und Klimawandel*. Bd. 2. des Tagungsbandes der 10. Wissenschaftstagung Ökologischer Landbau, ETH Zürich. Berlin, Verlag Dr. Köster, 352–355.
- Börsenverein des deutschen Buchhandels (2008): Zahlen und Fakten. 2009.
- Brobeck, Stephen (2006): Defining the consumer interest: Challenges for Advocates. *Journal of Consumer Affairs*, 40 (1), 177–185.
- Bundesregierung (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Bärbel Höhn, Cornelia Behm, Ulrike Höfken, Markus Kurth und der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen. Drucksache 16/6248. Verbraucherpreisanstieg bei Milchprodukten. Deutscher Bundestag. Drucksache 16/6296.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2009): Bürgerhaushalt. [www.buergerhaushalt.org/](http://www.buergerhaushalt.org/). Stand vom 24.07.2009.
- Burgmer, Inge M. (2003): An der Schnittstelle von Wirtschaft und Politik. In: Ansgar Klein, Jupp Legrand und Thomas Leif (Hrsg.): *Lobbyismus in Deutschland, Fünfte Gewalt: unkontrolliert und einflussreich?* Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 56–59.
- Burton, M. J. (2006): When to Hold ‘Em; When to Fold ‘Em: Choosing Consumer Protection Battles. *Journal of Consumer Affairs*, 40 (1), 186–195.
- Dittrich, M., F. de Roo, E. Gerretsen, A. Burgess, H.J. Beckmann, G. Spellerberg, P. Cellard und A. Bowker (2007): *Study on the experience in the implementation and administration of Directive 2000/14/EC relating to the noise emission in the environment by equipment for use outdoors*. Delft, TNO Science and Industry, EU Tender No. ENTR/05/105.
- Dowe, Christoph (2007): Legitimationsschwund in der Politik – Wie Online-Formate dazu beitragen können, dass sich Bürger gehört fühlen. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.): *E-Partizipation: Beteiligungsprojekte im Internet*. Bonn, Stiftung Mitarbeit, 194–213.
- Fahlbusch, Markus, Anneke Bahr, Bernhard Brümmer und Achim Spiller (2009): Der Markt für Milch und Milcherzeugnisse. *Agrarwirtschaft*, 58 (1), 36–52.
- Field, Chris (2008): Having one’s cake and eating it too – an analysis of behavioral economics from a consumer policy perspective. In: Australian Government Productivity Commission (Hrsg.): *Behavioural Economics and Public Policy*. Canberra, 89–102.
- Forbes, James D. (1987): *The consumer interest: dimensions and policy implications*. New York, London, Croom Helm.
- Fritsch, Michael, Thomas Wein und Hans-Jürgen Ewers (2007): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*. München, Vahlen.
- Fuest, Clemens (2006): Die Stellung der Ordnungspolitik in der Ökonomik. *Wirtschaftsdienst*, 86 (1), 11–14.

- Grobe, Antje, Christian Schneider, Viola Schetula, Mersad Rekić und Sandra Nawrath (2008): Nanotechnologien. *Was Verbraucher wissen wollen*. Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes.
- Holzner, Matthias und Christian Schneider (2008): Consumer Protection, European Decision-Making and the Regions – the eParticipation Project Voice. In: Paul Cunningham und Miriam Cunningham (Hrsg.): *Collaboration and the Knowledge Economy: Issues, Applications, Case Studies*. Part 1. IOS Press, 351–356.
- Hornsby-Smith, Michel P. (1985): The structural weaknesses of the consumer movement. *Journal of Consumer Studies and Home Economics*, 9 (4), 291–306.
- Janning, Frank (2004): Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politische Theorie des Verbraucherschutzes. In: Roland Czada und Reinhard Zint (Hrsg.): *Politik und Markt*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, 151–185.
- Kennedy, John F. (1962): *Message to Congress* (March 2nd), Presidential Papers.
- Kleinfeld, Ralf, Ulrich Willems und Annette Zimmer (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: Ralf Kleinfeld, Ulrich Willems und Annette Zimmer (Hrsg.): *Lobbying – Strukturen. Akteure. Strategien*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 7–35.
- Klintman, Mikael (2009): Participation in Green Consumer Policies: Deliberative Democracy under Wrong Conditions? *Journal of Consumer Policy*, 32 (1), 43–57.
- Kunz, Volker und Isabell S. Thaidigsmann (2005): Die Relevanz von Themenorientierungen für das Wählerverhalten bei der Bundestagswahl 2002. In: Jürgen W. Falter, Oscar W. Garbriel und Bernhard Weßels (Hrsg.): *Wahlen und Wähler – Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 50–76.
- Lamla, Jörn (2008): Sozialpolitische Verbraucheraktivierung. Konsumsubjekt und Bürgergemeinschaft in der Marktgesellschaft. In: Adalbert Evers und Rolf G. Heinze (Hrsg.): *Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 301–320.
- Lewis, Ben W. (1938): The “Consumer” and the “Public” Interests under public regulation. *The Journal of Political Economy*, 46 (1), 97–107.
- Männel, Klaus (1964): *Die Repräsentation des Verbraucherinteresses*. Wesel, Peitsch.
- Märtz, Thomas (1990): *Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie*. Frankfurt a.M., Lang.
- Mayer, Robert N. und Stephen Brobeck (1997): The Consumer Interest. In: Stephen Brobeck (Hrsg.): *Encyclopedia of the consumer movement*. Santa Barbara, ABC-CLIO, 153–155.
- Michels, Paul (2008): Deutschland/Verbraucher. In: ZMP Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH (Hrsg.): *ZMP-Marktbilanz Milch*, 25–26.
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (MLR) (2008): Ergebnisse der Verbraucherstudie in Baden-Württemberg. Pressemitteilung vom 28.09.2008.
- Mueller, Dennis C. (2003): *Public Choice III*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Müller, Gerd (2008): Aktuelle Entwicklungen auf dem Milchmarkt. Rede am 12.12.2008.
- Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave und Lore Kullmer (1994): *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*. Bd. 1. Tübingen, Mohr.
- Nadel, Mark V. (1971): *The politics of consumer protection*. Indianapolis, Bobbs-Merrill.
- Olson, Mancur (1968): *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. New York, Schocken Books.

- Pies, Ingo (2000): Institutionenökonomik als Ordnungstheorie. In: H. Leipold und I. Pies (Hrsg.): *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*. Stuttgart, Lucius & Lucius, 347–370.
- Rischkowsky, Franziska und Thomas Döring (2008): Consumer Policy in a Market Economy: Considerations from the Perspective of the Economics of Information, the New Institutional Economics as well as Behavioral Economics. *Journal of Consumer Policy*, 31 (3), 285–313.
- Rowley, C.K. (1994): Introduction. In: C.K. Rowley (Hrsg.): *Public Choice Theory*. Aldershot, Edward Elgar. Vol. 1. IX–XXIX.
- Schatz, Heribert (1984): *Verbraucherinteressen im politischen Entscheidungsprozess*. Frankfurt a. M. u. a., Campus.
- Scherhorn, Gerhard (1975): *Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik*. Göttingen, Schwartz & Co.
- Schooler, Robert D. (1982): The Consumer Interest – The Superordinate and the Subordinate. *The Journal of Consumer Affairs*, 16 (1), 166–172.
- Stauss, Bernd (1980): *Verbraucherinteressen. Gegenstand, Legitimation und Organisation*. Stuttgart, C.E. Poeschel.
- Tullock, Gordon (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft. *Western Economic Journal*, 5, 224–232.
- Umweltbundesamt (2008): *Umweltbewusstsein in Deutschland 2008. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin.
- Van Winden, Frans (1999): On the Economic Theory of Interest Groups: Towards a Group Frame of Reference in Political Economics. *Public Choice*, 100 (1/2), 1–29.
- Vanberg, Viktor J. (1997): Die normativen Grundlagen von Ordnungspolitik. *ORDO-Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 48, 707–726.
- Vanberg, Viktor J. (2000): Der Konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik. In: H. Leipold und I. Pies (Hrsg.): *Ordnungstheorie und Ordnungspolitik*. Stuttgart, Lucius & Lucius, 251–276.
- Vanberg, Viktor J. (2003): Konsumentensouveränität und Bürgersouveränität: Steuerungs-ideale für Markt und Politik. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 34, 48–65.
- Vanberg, Viktor J. (2004): Sozialstaatsreform und die soziale Gerechtigkeit. *Politische Vierteljahresschrift*, 45 (2), 173–180.
- Vaubel, Roland (2006): Principal-agent problems in international organizations. *The Review of International Organizations*, 1 (2), 125–138.
- Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) (2008): *Mit High Speed ins Internet – Lust oder Frust? Ergebnisse einer Online-Umfrage der Verbraucherzentralen 2008*.
- Volz, Heinrich (1966): *Möglichkeiten und Grenzen der Organisation von Verbraucherinteressen unter Berücksichtigung der Entwicklung bestehender Verbraucherorganisationen*. Mannheim.
- Wehrmann, Iris (2007): Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends. In: Ralf Kleinfeld, Ulrich Willems und Annette Zimmer (Hrsg.): *Lobbying – Strukturen. Akteure. Strategien*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 36–64.