

Juli 2016

Verbraucher in Geschichte und Gegenwart Wandel und Konfliktfelder in der Verbraucherpolitik

Thesenpapier zum 9. NRW-Workshop Verbraucherforschung

Ein gemeinsamer Workshop des Kompetenzzentrums
Verbraucherforschung NRW (KVF NRW) und des Instituts für
Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Philipps-Universität Marburg

Thesepapiere des KVF NRW, Nr. 9

DOI 10.15501/kvftp_9

Dieses Thesenpapier fasst die Ergebnisse der Vorträge und der Diskussion im Rahmen des 9. NRW-Workshops Verbraucherforschung aus Sicht der Veranstalter zusammen. Der Workshop fand am Montag, den 23. Mai 2016 im Heinrich-Heine-Institut in Düsseldorf statt. Die Dokumentation des Workshops ist zu finden unter www.verbraucherzentrale.nrw/kvfw9. Die Vorträge werden in Band 7 der „Beiträge zur Verbraucherforschung“ im Jahr 2017 erscheinen.

Impressum

Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V.
Mintropstraße 27, 40215 Düsseldorf, Telefon: +49 211 38 09-0

Veröffentlicht im Rahmen des Projekts
Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW | KVF NRW
E-Mail: verbraucherforschung@vz-nrw.de
Internet: www.verbraucherforschung-nrw.de
Twitter (@kvf_nrw): www.twitter.com/kvf_nrw

Das KVF NRW ist ein Kooperationsprojekt der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen e. V. mit dem Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) und dem Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung (MIWF) des Landes Nordrhein-Westfalen.

NRW-Workshops Verbraucherforschung

Die halbjährlichen Workshops des Kompetenzzentrums Verbraucherforschung NRW (KVF NRW) sollen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen die Gelegenheit bieten, sich interdisziplinär über verbraucherrelevante Fragen auszutauschen. Sie sollen die Diskussion zwischen Wissenschaft, Politik und Verbraucherorganisationen anregen. Die Vorträge der Workshops werden in der Schriftenreihe „Beiträge zur Verbraucherforschung“ dokumentiert. Die Thesenpapiere des KVF NRW fassen die Ergebnisse der Vorträge und der Diskussion aus Sicht der Veranstalter zusammen.

Lizenz

Der Text dieses Werkes ist, soweit nichts anderes vermerkt ist, urheberrechtlich geschützt und lizenziert unter

**Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0
Deutschland Lizenz | CC BY-SA 3.0 DE.**

Den vollständigen Lizenztext (Legal Code) finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/legalcode>

Die Zusammenfassung (Commons Deed) der Lizenz finden Sie unter

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>

Die oben genannte Lizenz gilt ausschließlich für die Texte des Werkes, *nicht* für die verwendeten Logos und Bilder. Das Kennzeichen „Verbraucherzentrale“ ist als Gemeinschaftswort- und Bildmarke geschützt (Nr. 007530777 und 006616734). Das Werk darf ohne Genehmigung der Verbraucherzentrale NRW nicht mit (Werbe-)Aufklebern o. Ä. versehen werden. Die Verwendung des Werkes durch Dritte darf nicht den Eindruck einer Zusammenarbeit mit der Verbraucherzentrale NRW erwecken.

Bisherige Workshops und Thesenpapiere

www.verbraucherzentrale.nrw/kvftp

Thesenpapier, Nr. 1 | Ist das Leitbild des mündigen Verbrauchers noch zeitgemäß?

Thesenpapier, Nr. 2 | Patentrezept Information?

Thesenpapier, Nr. 3 | Der gläserne Verbraucher

Thesenpapier, Nr. 4 | Der verletzliche Verbraucher

Thesenpapier, Nr. 5 | Der verantwortungsvolle Verbraucher

Thesenpapier, Nr. 6 | Neuer sozialer Konsum?

Thesenpapier, Nr. 7 | Schöne neue Verbraucherwelt?

Thesenpapier, Nr. 8 | Pack ein, schmeiß‘ weg?

Beiträge zur Verbraucherforschung

www.verbraucherzentrale.nrw/kvfbzv

Band 1 (2014) | Der gläserne Verbraucher

Band 2 (2014) | Der verletzliche Verbraucher

Band 3 (2015) | Der verantwortungsvolle Verbraucher

Band 4 (2016) | Neuer sozialer Konsum?

Band 5 (2016) | Schöne neue Verbraucherwelt?

Band 6 (2017) | Pack ein, schmeiß‘ weg? (erscheint voraussichtlich Januar 2017)

1 Strukturen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik im Wandel

These 1.1: Vorläufer heutiger Verbraucherorganisationen finden sich bereits Anfang des 20. Jahrhunderts

Ursprünge heutiger Organisationsstrukturen von Verbraucherverbänden finden sich bereits vor dem Ersten Weltkrieg in Form der New Yorker, Österreichischen und Pariser Konsumentenligen bzw. der Schweizer Käuferliga und dem Deutschen Käuferbund. Diese Organisationen setzten sich etwa für eine Ausbildung und Erziehung von Verbraucherinnen und Verbrauchern ein. Sie hatten tendenziell die Funktion einer „Reparaturinstanz“ für die Folgen der Hochindustrie.

Mit dem Ziel, „Produzentenkartellen“ ein starkes „Konsumentenkartell“ gegenüberzustellen, erfuhr der Verbraucherschutz in der Weimarer Republik dann eine Aufwertung infolge der Erfahrung von Krieg und Inflation und der im Krieg erfolgten institutionellen Verankerung der Verbraucherinteressen durch die Gründung des Kriegsausschusses für Konsumenteninteressen, auch wenn dessen Erfolge gering blieben. Mit den Konsumgenossenschaften existierte seit dem Kaiserreich ein weiterer Ursprung moderner Strukturen, die in der Weimarer Republik einen enormen Aufschwung nahmen. Wenngleich sich die Ziele von damaligen und heutigen Verbraucherorganisationen unterscheiden, sind diese Zusammenschlüsse Indizien für ein frühes kollektives Konsumentenbewusstsein.

These 1.2: Bis heute existierende Herausforderungen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik reichen zurück bis ins Kaiserreich.

Historische Wurzeln hat die föderale Organisation des Verbraucherschutzes und die damit einhergehende Aufteilung der Zuständigkeiten auf Bund bzw. Reich und Länder. Diese führte bereits im Kaiserreich sowohl zu einem kooperativen Föderalismus als auch zu einer konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Geschichte zeigt überdies Gefahren mit aktueller Relevanz auf. Hierzu zählen beispielsweise die thematische Zerfaserung eines Querschnittfeldes wie sie durch immer neue Aufgaben- und Themenbereiche zum Problem für den Kriegsausschuss für Konsumenteninteressen wurde. Der historische Blick auf die Zwischenkriegszeit zeigt auch die Gefahren von kleinteiligen Verordnungen auf, deren Einhaltung nicht oder nur unzureichend kontrolliert wurde. Dies führt letztlich zu einer ineffektiven Rechtsdurchsetzung, die es auch in der heutigen Verbraucherpolitik zu vermeiden gilt.

2 Rollen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Geschichte und Gegenwart

These 2.1: Die erste Wandlung der Vorstellungen über die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher vollzieht sich vom Fremdling zum Wirtschaftsfaktor.

Das Verständnis der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Markt unterliegt einem stetigen Wandel. So wurden Verbraucherinnen und Verbraucher im Kaiserreich noch als „Fremdlinge“ im Markt angesehen, bevor ihre Interessen ab 1914 und insbesondere nach 1918 eine verstärkte Anerkennung des Staates fanden. Aber auch danach waren die Widerstände der Produzenten noch groß. Zum Beispiel betrachteten Agrarlobbyisten in der Weimarer Republik eine gesonderte Instanz zur Verfolgung von Verbraucherinteressen noch als widersinnig. Dieses Rollenverständnis wandelte sich jedoch. In der jungen Bundesrepublik wurden Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend als ein Wirtschaftsfaktor betrachtet. Sie sollten einen Beitrag zum Wachstum und zur Unterstützung von Wettbewerb leisten. Aus dieser Konzeption der Verbraucherrolle resultiert auch das Credo, Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik sei die beste Verbraucherpolitik.

These 2.2: Die zweite Wandlung des Rollenverständnisses vollzieht sich vom Wirtschaftsfaktor zum mündigen Verbraucher.

Das Bild vom Verbraucher als reinem Wirtschaftsfaktor wurde durch die Zunahme der Dimension der „Mündigkeit“ und der Anerkennung von Informationsasymmetrien weiterentwickelt. So sollten Verbraucherinnen und Verbraucher auf der Grundlage von Informationen dazu befähigt werden, selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu konsumieren. Damit unterscheidet sich das in Deutschland entwickelte Rollenverständnis beispielsweise von der Konzeption der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern in Schweden und Frankreich, wo stärkere Schutzregelungen und Eingriffe in den Markt üblich sind.

These 2.3: Sozial-ökologische Aspekte ergänzen das moderne Verbraucherbild, reichen aber zurück bis in die Anfänge des 20. Jahrhunderts.

Schließlich ergänzen sozial-ökologische Aspekte das heutige Rollenverständnis von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Zum einen kennzeichnen diese Aspekte das Verständnis der Rolle von Verbraucherinnen und Verbrauchern, zum anderen laufen sie auch während der Konsumententscheidungen permanent übergeordnet mit. Trotz aller Aktualität dieser Aspekte reichen sie bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Vor allem soziale Aspekte finden sich in früheren Konzeptionen des Verbrauchers als moralischem Bürger wieder. Die „shop early“ Kampagnen der New Yorker Käuferliga (um 1912) riefen beispielsweise Verbraucherinnen und Verbraucher dazu auf, Weihnachtseinkäufe frühzeitig zu tätigen, um das Verkaufspersonal vor Weihnachten zu entlasten.

3 Treiber von Entwicklungen in Verbraucherschutz und Verbraucherpolitik in Geschichte und Gegenwart

These 3.1: Die Marktmacht von Verbraucherinnen und Verbrauchern sollte differenziert betrachtet werden.

Verbraucherinnen und Verbrauchern wird einerseits immer wieder eine große Marktmacht unterstellt, andererseits gestaltet sich deren Ausübung in der Praxis oft schwierig. Am Beispiel von Konsumboykotten kann gezeigt werden, dass Verbrauchermacht keineswegs ‚stabil‘ bleibt, sondern sich mit ihren rechtlichen, politischen, ökonomischen und sozialen Prämissen im Zeitverlauf wandelt. So stellten vom Kaiserreich bis heute mitunter nicht ideologische Hemmnisse, sondern eine schwierige Mobilisierung und organisatorische Fragen kritische Hürden dar. Die Gruppe der Verbraucherinnen und Verbraucher ist deutlich heterogener als es die Bezeichnung „die Verbraucher“ impliziert. Schließlich ist Einflussnahme auf Grund der Marktmacht von Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht per se positiv zu bewerten, weil die Anliegen, die verfolgt werden, auch undemokratisch, ausgrenzend oder reaktionär sein können.

These 3.2: Geschichte und Gegenwart liefern einige Beispiele für die Vorreiterrolle von Frauen im Verbraucherschutz.

Frauen haben in der Entwicklung des Verbraucherschutzes historisch oft eine Vorreiterrolle eingenommen. Die besondere Rolle von Frauen im Verbraucherschutz zeigt sich zum Beispiel in der Gründung der Konsumenten- und Käuferligen, die maßgeblich von Frauen betrieben wurden. Des Weiteren waren es Hausfrauenorganisationen, die während des Zweiten Weltkrieges im Bereich Lebensmittelsicherheit Druck auf die Politik ausübten, um das als krebserregend geltende Buttergelb zu verbannen. Maßgeblich trieben Politikerinnen aller Parteien im Bundestag (die „Einheitsfront der weiblichen Abgeordneten“) im Jahr 1956 die Neufassung des Lebensmittelgesetzes voran. Schließlich zeigt der Blick nach Japan, dass in einigen Ländern auch heute Verbraucherschutz eine Frauendomäne ist und Verbraucherthemen oft von Frauenverbänden und -organisationen behandelt werden.

These 3.3: Skandale und Krisen beschleunigen Paradigmenwechsel in der Verbraucherpolitik.

Entwicklungen in Verbraucherpolitik und -recht folgen häufig einem kontinuierlichen Pfad. Skandale und Krisen wie beispielsweise der Contergan-Skandal, die BSE- und die Finanzkrise oder jüngst der VW-Abgasskandal können zu einer Beschleunigung der Abweichung von diesem Pfad bis hin zu einem Paradigmenwechsel führen. Verschiedene mögliche Ursachen kommen hierfür in Frage: Einerseits stärken Skandale und Krisen Akteure, die bereits vor der Krise einen anderen Kurs forderten. Andererseits kann eine breite Basis von Betroffenen (z.B. alle EU-Bürgerinnen und Bürger) und die damit verbundene langanhaltende mediale Präsenz einer Thematik deren Auswirkungen auf Veränderungen stärken. Die hohe Relevanz und den Folgenreichtum von

Skandalen im Bereich des Verbraucherschutzes zeigen auch historische Beispiele wie die Hamburger „Sülzeunruhen“ von 1919, die als früher „Gammelfleischskandal“ eines der Kernthemen von Verbraucherschutz, die Lebensmittelsicherheit, betrafen.

4 Verbraucherwissen und Verbraucherinformation im Wandel

These 4.1: Wissen stellt im Laufe der Geschichte eine zentrale und wachsende Anforderung an Verbraucherinnen und Verbraucher dar.

Die schwache politische und juristische Vertretung von Verbraucherinteressen und die Notwendigkeit, in begrenzter Zeit Entscheidungen aus einem potentiell unüberschaubaren Auswahlbereich zu treffen, führt zur Notwendigkeit von Informationen und Wissen. Da Verbraucherinnen und Verbraucher nicht über eine „enzyklopädische Warenkenntnis“ (Marx) verfügen, wurden bereits früh organisiert Informationen zur Verfügung gestellt (z.B. in Form von Warenkunden oder durch die Stiftung Warentest). Zusätzlich dienen spezielle Läden (z.B. für Produkte aus sklavenfreiem Handel – sozusagen historische Vorgänger der heutigen Weltläden), Siegel und Marken der Komplexitätsreduktion. Gleichzeitig führt das schnelle Wachstum echter und vermeintlicher Wissensquellen (z.B. Bewertungsportale im Internet, Empfehlungen, Siegel) zu einer weiteren Komplexitätsexpansion, was wiederum Verbraucherwissen als Kernkompetenz erforderlich macht. Dabei handelt es sich allerdings nicht mehr nur um das Wissen *wo* (eine Information gefunden werden kann), sondern auch um das Wissen *wie* (eine gefundene Information zu bewerten ist).

These 4.2: Neben Faktenwissen beeinflusst die Art des Diskurses und wer ihn führt Verbraucherinnen und Verbraucher.

Nicht immer ist nur der tatsächliche Inhalt einer Information für Verbraucherinnen und Verbraucher entscheidend. Vielmehr zeigt die Geschichte, dass auch die Darstellung und Rezeption von Informationen einen Einfluss hat. Am Beispiel von industriell-verarbeiteten Lebensmitteln, Zusatzstoffen und speziellen Ernährungsformen wie der Rohkost zeigt sich, wie bereits vor dem Zweiten Weltkrieg unterschiedliche Lager innerhalb eines Expertensystems (z.B. Naturwissenschaften) Risikodiskurse führten und Informationen bereitstellten. Deren propagandistische Färbung (z.B. die Übersetzung des Werkes „The science of eating“ mit „Kultursiechtum und Säuretod“ von Alfred W. McCann, 1927) und mediale Reproduktion wirken sich schließlich auf die Endverbraucherinnen und Endverbraucher aus. Als Beispiel für einen Risikodiskurs der Zwischenkriegszeit dient die Debatte zur Bestrahlung von Milch als Mittel zur Rachitisbekämpfung. Mit anderen inhaltlichen Schwerpunkten aber vom Prozess vergleichbar können heutige Debatten somit als Wiederhänger bereits geführter Diskussionen angesehen werden.

5 Schlussfolgerungen und Relevanz für die heutige Verbraucherpolitik

These 5.1: Um als Politikfeld relevant zu sein und zu bleiben, muss die Verbraucherpolitik ihr gesellschaftliches, politisches und wirtschaftliches Selbstverständnis kontinuierlich hinterfragen und ggf. neue Rollenverständnisse entwickeln.

Der historische Rückblick zeigt, dass die Vorstellungen über die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher im Markt einem kontinuierlichen Wandel unterliegen. Ein solcher Wandel ist notwendig, da sich die gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und normativen Rahmenbedingungen verändern. Nur ein Politikfeld, das diese Veränderungen aufgreift, bleibt gesellschaftlich relevant. Hierfür ist es notwendig, die strukturellen Veränderungsprozesse zu analysieren und das zeitlich jeweils dominierende Rollenverständnis von Verbrauchern und der Verbraucherpolitik stetig zu hinterfragen. Eine solche Hinterfragung erleben wir derzeit etwa in der Debatte über das Rollenbild des „mündigen Verbrauchers“, der Diskussion über die Prosumentenrolle der Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen der Sharing Economy oder auch bei der Frage, welche ethische Verantwortung Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich eines nachhaltigen Konsums spielen. – Um das „Rad nicht neu zu erfinden“, sollten historische Veränderungen im Rollenverständnis und die Erfahrungen hiermit bei dieser Hinterfragung mitberücksichtigt werden.

These 5.2: Skandale und Krisen fördern Paradigmenwechsel. Allerdings sollten diese nicht der einzige oder überwiegende Treiber von Veränderungen sein.

Historisch betrachtet haben gerade Skandale und Krisen Veränderungen bis hin zu Paradigmenwechseln in der Verbraucherpolitik befördert. Diese Entwicklung findet sich auch in anderen Politikfeldern. Allerdings sollte sich ein Politikfeld nicht primär von Skandalen und Krisen leiten lassen. Stattdessen gilt es, durch fundierte Marktbeobachtungen und -analysen strukturelle Hürden und Hindernisse in Märkten zu identifizieren und diese Probleme systematisch abzustellen. Hierfür ist eine empirisch basierte, angewandte und interdisziplinäre Verbraucherbeforschung sowie eine enge Zusammenarbeit mit behördlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen notwendig, die im Bereich der Verbraucherberatung und -rechtsdurchsetzung tätig sind.

These 5.3: Innovationen in der Verbraucherpolitik wurden insbesondere durch Aktivitäten ausgewählter Gruppen von Verbraucherinnen und Verbrauchern ausgelöst. Diese Innovationsimpulse sollten verbraucherpolitisch auch weiterhin aktiv genutzt werden.

Gerade Frauen haben historisch als eine Gruppe von Verbrauchern eine Vorreiterrolle eingenommen und für Innovationen in der Verbraucherpolitik gesorgt. Die Frage ist demnach, ob bestimmte Gruppen von Verbraucherinnen und Verbrauchern auch heute ähnliche Innovationstreiber sind oder sein könnten. Hierzu zählen etwa die Digital Natives oder auch Personen mit Mi-

grationshintergrund. Die Verbraucherpolitik sollte sich kritisch fragen, ob das Innovationspotential dieser Gruppen heute bereits ausreichend genutzt und deren Anliegen und Anregungen aufgegriffen werden. Hierfür sollte die Verbraucherpolitik diese Gruppen stärker als bislang zu Wort kommen lassen.

6 Programmübersicht

Begrüßung

Prof. Dr. Christian Kleinschmidt | Philipps-Universität Marburg

Wolfgang Schuldzinski | Vorstand der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen

Keynote

Verbraucherschutz in der gescheiterten Republik: Erfahrungen der Weimarer Krisenjahre der Moderne

Prof. Dr. Hartmut Berghoff | Georg-August-Universität Göttingen

I. Wissen

Dispositionen, Wissen und gesellschaftliche Anforderungen als Bestandteile des „Konsumenten“: Dimensionen der Konsumentenrolle in Geschichte und Gegenwart

Dr. Sebastian Nessel | Karl-Franzens-Universität Graz (Österreich)

Wissen was, wissen wo, wissen wie: Drei kulturhistorische Stufen von Verbraucherkompetenz

Dr. Dirk Hohnsträter | Universität Hildesheim

II. Moralisierung

Bürger Kunde: Konsumkompetenz und Geschlechterpolitik vor dem Ersten Weltkrieg

Prof. Dr. Gudrun M. König | Technische Universität Dortmund

Wenn Verbraucher streiken: Ein Überblick zu Rahmenbedingungen moralisierten Verbraucherverhaltens am Beispiel des Konsumboykottes

Martin Gerth | Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

III. Risiken

Die Ambivalenz des Fortschritts: „Veredelungsindustrie“ und „Zivilisationsrisiken“ in der Zwischenkriegszeit

PD Dr. Uwe Spiekermann | Georg-August-Universität Göttingen

Puristen und Bagatellisierer: Über den Zusammenhang von Verbraucherpolitik und Volksgesundheit in Westdeutschland in den 1950er-Jahren

PD Dr. Heiko Stoff | Medizinische Hochschule Hannover

(Ver-)Handlungsspielräume im Kampf um sichere Lebensmittel: Die transnationale Vernetzung japanischer Verbraucherschutzorganisationen

Prof. Dr. Cornelia Reiher | Freie Universität Berlin

IV. Politik

Verbraucherschutz im Kaiserreich: Kooperation, Koordination und Verflechtungsprozesse

Paul Hähnel | Universität Siegen

Ereignishaftigkeit und Rechtsentwicklung in der Verbraucherpolitik: Eine historische und rechtswissenschaftliche Annäherung an den Umgang mit Krisen und Skandalen

Dr. Claudius Torp und Prof. Dr. Peter Rott | Universität Kassel

Schlussworte und Verabschiedung

Prof. Dr. Christian Kleinschmidt und Wolfgang Schuldzinski