

MAGISTERARBEIT

Eine Untersuchung der
**Positionen und Machtverhältnisse in der deutschen
Verbraucherpolitik**

vorgelegt von
Benjamin Raschke
im Dezember 2006

Fachbereich für Politik- und Verwaltungswissenschaft
der Universität Konstanz

Gutachter:
Prof. Dr. Volker Schneider
Prof. Dr. Adrian Vatter

- Nachdruck März 2007 -

Danksagung

Für die freundliche Einführung in den Bereich der Verbraucherpolitik geht mein Dank an Herrn Harald Seitz vom aid infodienst Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft e.V. sowie Herrn Dr. Ingo Schoenheit vom imug (Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e.V.). Des Weiteren danke ich der Referentin für Verbraucherschutz der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Eva Bell, für die hilfreiche Erläuterung der Hintergründe zum Verbraucherinformationsgesetz sowie allen InterviewpartnerInnen für ihre Bereitschaft, meine Forschungsarbeit zu unterstützen.

Ebenfalls bedanken möchte ich mich bei den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Materielle Staatstheorie an der Universität Konstanz und insbesondere bei Dr. Frank Janning für ihre wertvolle Unterstützung.

Schließlich danke ich meinen Korrekturleserinnen und Diskussionspartnerinnen Charlotte Biskup, Verena Wagner, Sine Weisenberger und Judith Zwick, deren Hilfe diese Arbeit deutlich verbraucherfreundlicher werden ließ.

Konstanz, im Dezember 2006

Benjamin Raschke

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Politik im Namen des Verbrauchers	1
2. Der Advokaten-Koalitionen-Ansatz (ACF) als theoretischer Zugang der Arbeit	3
2.1. Der ACF im Überblick	3
2.2. Politik findet im „Subsystem“ statt	4
2.3. Die Rolle von „belief systems“	6
2.4. Politische Bündnisse: „Advokaten-Koalitionen“	8
2.5. „Politischer Wandel“ als Fokus des Ansatzes	9
2.6. Die Anwendung des ACF für den Zweck der Studie	10
3. Positionen in der deutschen Verbraucherpolitik – Ein Literaturüberblick	13
3.1. Verwirrende Vielfalt	13
3.2. Verbraucherpolitik und die Marktmacht des Konsumenten	15
3.2.1. Die Herrschaft der Konsumenten	16
3.2.2. Die eingeschränkte Herrschaft der Verbraucher	17
3.2.3. Die gegenseitige Abhängigkeit von Produzenten und Verbrauchern	18
3.2.4. Die Herrschaft der Produzenten	19
3.3. Nicht an der Marktmacht orientierte Positionen	21
3.3.1. Eine verhaltenswissenschaftliche Position	22
3.3.2. Verbraucherschutz als Bürgerrecht	23
3.3.3. Die Idee des politischen Konsums	23
3.4. Forschungsbedarf	24
4. Die Studie: Positionen und Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik	26
4.1. Das methodische Vorgehen	26
4.1.1. Fallauswahl: Die Debatte um das Verbraucherinformationsgesetz	26
4.1.2. Die Erhebung der Daten	30
4.1.3. Die Auswahl der untersuchten Akteure	32
4.1.4. Die Messung der Positionen	34
4.1.5. Die Messung der Advokaten-Koalitionen	38
4.1.6. Die Messung der Machtverhältnisse	39
4.2. Ergebnisse der Studie	41
4.2.1. Positionen in der deutschen Verbraucherpolitik	41
4.2.2. Akteure und Advokaten-Koalitionen im verbraucherpolitischen Subsystem	69
4.2.3. Die Machtverhältnisse	77
4.3. Die Bedeutung der Ergebnisse	82
5. Fazit und Ausblick	86
Literaturverzeichnis	89
Anhang	98
Das Verbraucherinformationsgesetz	98
Übersicht der untersuchten Organisationen und der verwendeten Quellen	103
Übersicht nicht berücksichtigter Organisationen	115
Positionen der Wirtschaft im Einzelnen	117
Kommentierter Interviewleitfaden	120

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1 Der ACF im Überblick	4
Abbildung 3-1 Spektrum der Marktmacht	15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1 Der Aufbau von „belief systems“	7
Tabelle 3.1 An der Marktmacht orientierte Positionen	16
Tabelle 3.2 Nicht an der Marktmacht orientierte Positionen	21
Tabelle 4.1 Chronik des VerbrIG	28
Tabelle 4.2 Chronik des VIG	29
Tabelle 4.3 Das „belief system“ des VIG	37
Tabelle 4.4 Position der Fraktion von B90/Grüne	42
Tabelle 4.5 Position der CDU/CSU-Fraktion	44
Tabelle 4.6 Position der FDP- Fraktion	46
Tabelle 4.7 Position der Fraktion von PDS/Linke	48
Tabelle 4.8 Position der SPD- Fraktion	49
Tabelle 4.11 Position des BMVEL	51
Tabelle 4.9 Position des BMELV	52
Tabelle 4.13 Position des Landes Baden-Württemberg	53
Tabelle 4.14 Position des Landes Bayern	54
Tabelle 4.15 Position des Landes Berlin	55
Tabelle 4.16 Position des Landes Brandenburg	57
Tabelle 4.17 Position des Landes Rheinland-Pfalz	58
Tabelle 4.18 Position des BUND	59
Tabelle 4.19 Position der DUH	60
Tabelle 4.20 Position von foodwatch	61
Tabelle 4.21 Position von Greenpeace	62
Tabelle 4.22 Position der NGG	63
Tabelle 4.23 Position der VI	65
Tabelle 4.24 Position des vzbv	66
Tabelle 4.25 Position der Wirtschaftsverbände	67
Tabelle 4.26 Policy-Kerne von Wirtschaft und CDU/CSU-Fraktion	72
Tabelle 4.27 Policy-Kerne (ohne Ziele) von BUND u.a.	75
Tabelle 4.28 Abgleich der Hauptkern-Einstellungen	78
Tabelle 4.29 Abgleich der Einstellungen zu den sekundären Aspekten	78
Tabelle 4.30 Abgleich der Policy-Kern-Einstellungen	80
Tabelle A.1 Übersicht der untersuchten Organisationen und der verwendeten Quellen	103
Tabelle A.2 Übersicht nicht berücksichtigter Organisationen	115
Tabelle A.3 Position von BDI, BLL und BVE	117
Tabelle A.4 Position von BVL, DBV und DIHK	118
Tabelle A.5 Position von HDE, Markenverband und ZDH	119

1. Einleitung: Politik im Namen des Verbrauchers

„Der Verbraucher ist ohne Übertreibung als die entscheidende politische Figur unserer Zeit zu bezeichnen“ Lau (2001: 2)

Ob im Supermarkt, bei der Bahnfahrt oder beim Abschluss von Versicherungsverträgen: Nahezu jeder Bürger¹ ist täglich auch Verbraucher. Wenn auch die einzelne Kaufentscheidung wenig zu bewirken scheint, vermag die Macht des Verbrauchers doch ganze Konzerne in die Knie zu zwingen und Minister abdanken zu lassen. Daher ist es wenig verwunderlich, dass kaum eine Woche vergeht, in der nicht eine Vielzahl politischer Entscheidungen in Namen des Verbrauchers getroffen würden. Denn längst haben Parteien, Verbände, Lobbyisten und auch die EU erkannt: Den Bürger als Verbraucher anzusprechen verheißt Millionen von Wählerstimmen, verspricht Einfluss und Legitimation. Was aber ist gemeint, wenn von „Verbraucherpolitik“ die Rede ist? Soll der hilfsbedürftige Verbraucher geschützt werden oder hat der Staat dem mündigen Konsumenten eigenverantwortliche Entscheidungen zuzugestehen? Ist seine Macht auf gesellschaftliche Ziele wie den Umweltschutz zu lenken, oder soll er frei schalten und walten? Und wer entscheidet letztlich, was unter „Verbraucherpolitik“ zu verstehen ist?

Ausgelöst durch die BSE-Krise ist die Verbraucherpolitik aus einem langen Schlaf erwacht, Arbeitskreise wurden gebildet, Bundestag und Bundesrat richteten eigene Ausschüsse ein und auf Bundes- wie auf Länderebene finden sich heute Ministerien, die den Verbraucherschutz zumindest im Namen tragen. Noch aber stammt der Großteil der wissenschaftlichen Arbeiten aus den 80er Jahren, der Blütezeit der Verbraucherforschung. Gleichzeitig entwickelte sich mit der kulturalistischen Forschung ein anderer Zweig der Politikwissenschaft: Man erkannte, dass die Wertvorstellungen der Akteure eine wichtige Rolle im politischen Prozess spielen. Beides wurde bislang nicht zusammengebracht, die Ansichten der verbraucherpolitischen Akteure sind noch unbekannt. Ziel der vorliegenden Studie ist es, diese Lücke ein Stück weit zu schließen. Sie leistet einen empirischen Beitrag bei der Bestimmung der bestehenden Auffassungen von Verbraucherpolitik. In einem zweiten Schritt werden die Machtverhältnisse zwischen diesen Akteuren ermittelt: Wessen Positionen herrschen vor, wer hat die Deutungshoheit?

Die Arbeit ist in fünf Kapitel untergliedert. Das nachfolgende, zweite Kapitel stellt mit dem „Advokaten-Koalitionen-Ansatz“ ein Modell vor, in welchem die Positionen der Akteure großen Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung haben. Dieser Forschungsansatz be-

¹ Sämtliche Aussagen im Text beziehen sich auf weibliche und männliche Personen. Der Lesbarkeit halber wird stets die männliche Schreibweise verwendet.

sitzt eine detaillierte Vorstellung davon, wie Positionen aufgebaut und wie sie empirisch zu bestimmen sind. Zudem lässt sich aus ihm der Indikator „Einstellungsanteil“ ableiten, mit welchem die Machtverhältnisse in der Verbraucherpolitik ermittelt werden können.

Im dritten Kapitel wird eine Systematik entwickelt, anhand derer die wichtigsten theoretischen Anschauungen zu Verbraucherpolitik vorgestellt werden. Zudem werden aus der Literatur folgende Forschungsfragen gewonnen: Lassen sich in der deutschen Verbraucherpolitik abgrenzbare Positionen ausmachen? Sind diese wie vermutet vielfältig und inkohärent? Werden die in der Literatur genannten Positionen von den Akteuren vertreten? Sind sie empirisch begründet und von den Themen Ernährung und Landwirtschaft geprägt?

Das methodische Vorgehen wird im vierten Kapitel erläutert. Die Studie basiert auf der qualitativen Inhaltsanalyse von Dokumenten sowie auf Experteninterviews. Mit der Debatte um das „Verbraucherinformationsgesetz“ (2001-2006) wurde das bislang bedeutendste Vorhaben in der deutschen Verbraucherpolitik untersucht. Dabei wurden die Stellungnahmen jener achtundzwanzig Akteure analysiert, die mehrfach ihre Wertvorstellungen in das Verbraucherinformationsgesetz einzubringen suchten. Gemäß den Annahmen des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes wurde zudem untersucht, welche Bündnisse sich in der deutschen Verbraucherpolitik herausbildeten. Anhand der empirischen Ergebnisse der Studie werden abschließend die oben genannten Forschungsfragen beantwortet:

Es wurde eine Vielzahl an Positionen zur Verbraucherpolitik ermittelt, die kaum empirisch fundiert, aber von den Themen Ernährung und Landwirtschaft geprägt sind. Die theoretischen Ansichten zur Verbraucherpolitik aus der Literatur werden in der Praxis nicht vertreten, nur hier und da finden sich einige Elemente wieder. Schließlich konnte nachgewiesen werden, dass die Akteure der deutschen Verbraucherpolitik zwei entgegengesetzte Bündnisse bildeten. Zum einen besteht eine lose „Grüne Advokatenkoalition“, die sich aus der Bundestagsfraktion der Grünen, dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), den Umweltverbänden BUND, DUH und Greenpeace, dem vzbv sowie foodwatch zusammensetzt. Für den Zeitraum der SPD-Grünen Bundesregierung (bis zum November 2005) lässt sich dieser Advokaten-Koalition auch die SPD-Bundestagsfraktion zurechnen. Ihr steht eine „Wirtschafts-Koalition“ aus Wirtschaftsverbänden, CDU/CSU-Fraktion, den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg sowie dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) gegenüber. Die Wirtschafts-Koalition konnte ihre Ansichten im Verbraucherinformationsgesetz durchsetzen und ist klar dominant.

Das fünfte und letzte Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse der Studie noch einmal zusammen und endet mit einem kurzen Ausblick.

2. Der Advokaten-Koalitionen-Ansatz (ACF) als theoretischer Zugang der Arbeit

Ziel der vorliegenden Studie ist es, sowohl die Positionen, als auch die Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik zu bestimmen. Während die Erforschung von Machtverhältnissen seit jeher Bestandteil der Politikforschung ist, wird den Anschauungen und Wertvorstellungen der politisch Handelnden erst in jüngerer Zeit verstärkt Bedeutung zugemessen (Lamnek 2005: 33; Schneider/Janning 2006: 93; Surel 2000: 495). Insbesondere die qualitative Policy-Forschung versucht, den Einfluss von Normen und Werten auf politische Entscheidungen herauszuarbeiten (Blatter/Janning/Wagemann 2006: 19; Hall 2002; Nullmeier 1997). Noch liegen jedoch mit Bandelow (1999), Bleses und Rose (1998) oder Pioch (2000) erst wenige Studien zu den Ansichten und Standpunkten deutscher Politiker vor. Insbesondere im Bereich Verbraucherpolitik finden sich bislang kaum empirische Arbeiten (Matthöfer 1977: 19; Mitropoulos 1997: 1; Reisch/Farsang 2005; Wimmer 1986: 185). Daher stellt sich zunächst die Frage, wie sich „Positionen“ und „Machtverhältnisse“ empirisch ermitteln lassen. In dieser Studie wird hierfür auf den „Advokaten-Koalitionen-Ansatz“ (Advocacy coalitions framework, künftig: ACF) von Paul A. Sabatier (1988) zurückgegriffen.

Dieses Kapitel bietet zunächst einen Überblick über den Forschungsansatz, seine wichtigsten Elemente werden daraufhin noch einmal im Detail vorgestellt. Abschließend wird darlegt, wie der ACF in dieser Studie Verwendung findet.

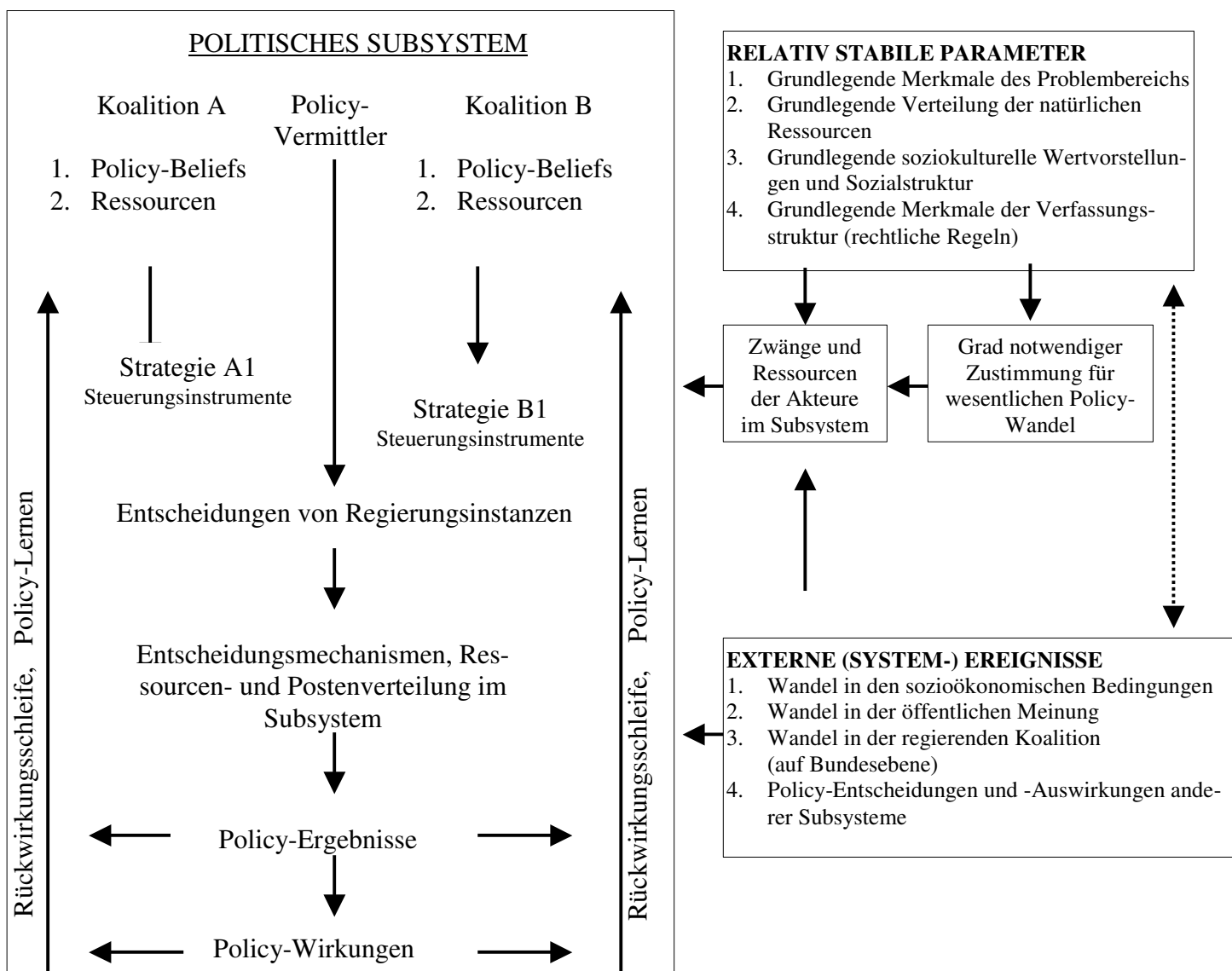
2.1. Der ACF im Überblick

Der Advokaten-Koalitionen-Ansatz (ACF) wurde entwickelt, um das Zustandekommen politischer Entscheidungen und insbesondere politischen Wandels in den USA zu erklären, ist aber auf europäische Staaten übertragbar (Sabatier 1998: 121). Er geht davon aus, dass politische Entscheidungen das Ergebnis eines Machtkampfes zwischen den politisch Handelnden eines Fachgebietes (im ACF: eines „Subsystems“) sind. Diese Akteure versuchen ihre Positionen (im ACF: ihre „belief systems“) in Gesetze oder Regierungsprogramme einfließen zu lassen. Akteure mit ähnlichen Positionen schließen sich häufig zu Bündnissen (sogenannten „Advokaten-Koalitionen“) zusammen und verfolgen ihre Ziele gemeinsam. Die „belief systems“ der Akteure bestimmen folglich die Richtung ihres Handelns. Ob sie ihre Positionen erfolgreich in Gesetze einfließen lassen können, hängt allerdings von ihrer Ausstattung mit Ressourcen ab. Die Ressourcen, sowie die Positionen der Akteure selbst werden von ihrem Verhalten im Subsystem, aber auch von äußeren Einflüssen bestimmt. Im ACF werden diese

Einflüsse in sogenannte „relativ stabile Parameter“ und eher plötzliche auftretende „externe (System-)Ereignisse“ unterteilt.

Ist nach dem vorläufigen Ende des Machtkampfes ein Gesetz verabschiedet, beurteilen die Akteure, ob es die gewünschte Wirkung erzielt. Je nachdem wie ihr Urteil ausfällt, entwickeln sie neue Strategien, um ihre Positionen besser umzusetzen (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 182; Sabatier 1999: 122). Abbildung 2-1 verdeutlicht den Ansatz Sabatiers schematisch.

Abbildung 2-1 Der ACF im Überblick



Quelle: nach Bandelow (2003: 316), leicht verändert

2.2. Politik findet im „Subsystem“ statt

Eine der Kernthesen des ACF ist, dass politischer Machtkampf stets in einem „Subsystem“ stattfindet (Sabatier 1993a: 120). Daher sollte dieses auch stets der Gegenstand der Untersuchung sein (Sabatier 1986: 40; Sabatier 1999: 118). Das Subsystem kann grob als „Fachge-

biet“ verstanden werden, es umfasst „alle Akteure, die sich mit einem Policy-Problem beschäftigen und regelmäßig über einen längeren Zeitraum hinweg versuchen, Politik in ihrem Interesse zu beeinflussen“ (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 178; Sabatier 1998: 111). Da beispielweise die Bundesländer sehr häufig an der Umsetzung oder der Finanzierung von Bundesgesetzen beteiligt sind, werden auch Akteure verschiedener Regierungsebenen betrachtet (Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 216). Ob die verschiedenen Ebenen ein gemeinsames oder jeweils ein eigenes Subsystem bilden, ist eine empirische Frage und kann nicht vorab geklärt werden (Mawhinney 1993: 61; Sabatier 1999: 137; Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 217). Zum zweiten berücksichtigt der Ansatz, dass neben den Fachpolitikern auch private Organisationen, Lobbygruppen, Wissenschaftler oder Journalisten Einfluss nehmen (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 179; Sabatier 1999: 119). Schließlich spielen auch „latente“ Akteure eine Rolle, also Gruppen oder Personen, die aktuell außerhalb des Subsystems stehen, jedoch jederzeit eintreten können (Sabatier 1993a: 16).

Die Subsysteme können sich im Einzelfall überlappen oder ineinander verschachtelt sein. Neue Subsysteme können zum einen in alten Subsystemen entstehen (Sabatier 1998: 114; Sabatier 1999: 137), zum anderen kann das Auftreten neuer gesellschaftlicher Themen oder Probleme zur Herausbildung gänzlich neuer Subsysteme führen (Sabatier 1999: 136). Daher lassen sich nach ihrem Alter „bestehende“ (mature) von „entstehenden“ (nascent) Subsystemen unterscheiden. „Bestehende“ Subsysteme sind durch folgende vier Merkmale gekennzeichnet: Erstens empfinden sich die Beteiligten als eine semi-autonome Gemeinschaft. Zweitens nehmen sie über einen längeren Zeitraum (7-10 Jahre) Einfluss auf die Gesetzgebung, drittens bestehen spezielle Fachabteilungen auf allen Regierungsebenen. Schließlich existieren auf das Thema spezialisierte Interessengruppen oder Untergruppen (Sabatier 1998: 111; Sabatier 1999: 129).

Anhand dieser Kriterien wird Verbraucherpolitik hier als „entstehendes“ Subsystem verstanden. Die Beteiligten empfinden sich erst in Anfängen als semi-autonome Gemeinschaft. Auch lässt sich erst seit der BSE-Krise davon sprechen, dass wieder ein Wettstreit um verbraucherpolitische Positionen stattfindet. Mit der „Verbraucherinitiative“ und der „Verbraucherzentrale Bundesverband“ existieren schon länger spezialisierte Interessengruppen, in jüngster Zeit sind mit „foodwatch“ oder auch der „Deutschen Umwelthilfe“ aber einige neue Interessengruppen und Untergruppen hinzugekommen. Schließlich wurden als Reaktion auf die BSE-Krise das Bundesministerium sowie einige Länderministerien für Verbraucherschutz eingerichtet. Somit sind erst seit kurzem spezielle Fachabteilungen auf allen Regierungsebenen zu finden. Diese Annahme stimmt auch mit der Feststellung in der Literatur überein, das Politik-

feld Verbraucherschutz hätte sich nach der BSE-Krise (neu) etabliert (Behringer 2004: 7, 64; Reisch 2003: 405; Reisch 2004: 10; Janning 2004a: 24; Janning 2005: 2).

2.3. Die Rolle von „belief systems“

Der Advokaten-Koalitionen-Ansatz wurde für diese Studie nicht nur deshalb gewählt, weil er Kausalannahmen beinhaltet, falsifizierbar, sparsam und dennoch fruchtbar ist und damit alle Kriterien einer guten Theorie erfüllt (so jedenfalls Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 231; Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 197). Wichtiger ist, dass er nach Nullmeier (1993: 180) und Schlager (1995: 246) von allen politikwissenschaftlichen Modellen über die ausgereifteste Vorstellung davon verfügt, wie Positionen aufgebaut sind, wie sie wirken und welche Bedeutung sie für politische Ergebnisse haben. Dies wird im Folgenden kurz vorgestellt.

Der ACF geht davon aus, dass Politikergebnisse von den politisch Handelnden beeinflusst werden, indem diese ihre Ansichten und Wertvorstellungen (im ACF: ihre belief systems) durchsetzen. Ob die Individuen überhaupt handeln können, hängt von ihrer Ausstattung mit Ressourcen wie beispielsweise Geld, Expertise, politischer Unterstützung oder rechtlicher Autorität ab (Sabatier 1993: 133; Sabatier 1993a: 29). Die „belief systems“ dagegen bestimmen die Richtung des Handelns, im einfachsten Fall also, ob jemand für oder gegen ein Gesetz ist (Sabatier 1999: 131; Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 41).

Anders als die „Interessen“ in rational-choice-Ansätzen sind die „belief systems“ des ACF keine rein egoistischen Motive, die von rationalen Individuen verfolgt werden (Sabatier 1993: 132; Sabatier 1993a: 28; Sabatier 1998: 108; Sabatier 1999: 131).² Sie sind vielmehr komplex aufgebaut und bestehen, wie alle Systeme, aus verschiedenen Elementen: Normen und Werte, die „beliefs“, sind drei hierarchischen Ebenen, sogenannten „Kernen“ zugeordnet. Welchem der drei Kerne ein „belief“ zugeteilt wird, hängt von seinem Inhalt und Umfang ab (Bandelow 1999: 32; Sabatier 1999: 132; Weible/Sabatier/Lubell 2004: 190): Auf der höchsten Ebene, im „Hauptkern“ (deep core) findet sich gewissermaßen die persönliche Philosophie des Individuums, seine grundlegenden, fast unveränderlichen ontologischen und normativen Annahmen über die Welt. Im zweiten, dem „Policy-Kern“ (policy core) finden sich Vorstellungen, wie diese grundlegenden Annahmen des Hauptkerns im jeweiligen Subsystem umgesetzt werden können. Hierzu gehört aber auch die Einschätzung, wie bedeutsam das zu behandelnde Problem insgesamt ist. Die dritte Ebene, die „sekundären Aspekte“ (secondary aspects) umfassen schließlich Annahmen darüber, wie diese Vorstellungen in bestimmten Teilbereichen des Subsystems umgesetzt werden können (Sabatier 1993a: 30; Jenkins-

² Anders als Grant (1995: 15) annimmt, können die „beliefs systems“ jedoch auch Eigeninteressen beinhalten (Sabatier 1993: 130).

Smith/Sabatier 1994: 180/181). Der ACF nimmt an, die Akteure eines Subsystems seien politische Eliten, welche großen Wert auf reflektierte Vorstellung legen. Daher ist davon auszugehen, dass ihre „belief systems“ kohärent sind: Die Normen des Policy-Kerns lassen sich also direkt von denen des Hauptkerns ableiten (Sabatier 1993a: 30). Eine Übersicht über den Aufbau von „belief systems“ gibt Tabelle 2.1.

Tabelle 2.1 Der Aufbau von „belief systems“

Kern / Merkmal	Hauptkern	Policy-Kern	Sekundäre Aspekte
Charakteristika	fundamentale normative und ontologische Axiome, zugrunde liegende persönliche Philosophie	Fundamentale Positionen über die Strategien, um im Subsystem die Kernwerte zu erreichen	instrumentelle Entscheidungen und Informationen um Policy-Kern durchzusetzen
Umfang	betrifft alle Subsysteme	betrifft das Subsystem	betrifft einen Teil des Subsystems
Möglichkeit der Veränderung	sehr schwierig, ähnlich wie bei religiöser Konvertierung	schwierig, aber durch die Erfahrung von Anomalien möglich	relativ einfach
Beispiele zur Verdeutlichung	Menschenbild a) natürlich schlecht oder sozial änderbar b) Teil oder Beherrscher der Natur c) an Eigennutz oder vertragstheoretisch orientiert	angemessene Verteilung von Kompetenzen zwischen Staat und Markt	Bedeutung spezifischer Aspekte eines Problems
	relative Priorität ultimativer Werte: Freiheit, Gleichheit, Sicherheit, Macht, Wissen, Gesundheit, Liebe	angemessene Machtverteilung zwischen Regierungsebenen	Relevanz kausaler Beziehungen
	Basiskriterien von Verteilungsgerechtigkeit: wessen Wohlfahrt entscheidet etc.	Orientierung bei grundlegenden Konflikten wie Umweltschutz vs. wirtschaftliche Entwicklung	Verwaltungsregeln, Budgetentscheidungen, Interpretation von Gesetzen
	soziokulturelle Identität: Ethnie, Religion, Geschlecht	Bedeutung, Größe von Problemen, Annahmen über ihre Ursachen	Informationen zur Durchführung eines Gesetzes

Quelle: nach Sabatier (1998: 113), leicht verändert

Nachdem nun der Aufbau der „belief systems“ vorgestellt wurde, ist noch zu klären, wie sie ihre Wirkung im Politikprozess entfalten. Dies geschieht, in dem die Akteure versuchen, ihre Normen und Werte (beliefs) in Gesetze und Regierungsprogramme einfließen zu lassen. Alle Gesetze enthalten daher implizite Annahmen darüber, wie schwer das jeweilige Problem wiegt und mit welchen Instrumenten es behoben werden sollte. Auch sie sind hierarchisch in drei Kerne gegliedert und können demzufolge ebenfalls als „belief systems“ verstanden werden (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 178; Sabatier 1993: 120; Sabatier 1999: 118; Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 73). Dabei spiegeln sie aber nicht zwingenderweise nur die „beliefs“ einer Seite wieder. Beispielsweise führt der Kompromisszwang in Koalitionsregierungen da-

zu, dass die Ansichten verschiedener Akteure (hier der Koalitionspartner) in ein Gesetz einfließen können (Sabatier 1993a: 28).

2.4. Politische Bündnisse: „Advokaten-Koalitionen“

Um ihre Chancen darauf zu verbessern, dass sich ihre „beliefs“ in einem Gesetz wiederfinden, schließen sich Individuen mit ähnlichen normativen Vorstellungen zu sogenannten „Advokaten-Koalitionen“ zusammen (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 180; Sabatier 1993: 116; Sabatier 1999: 120). Diese können überparteilich sein und von Parteipolitikern bis hin zu Journalisten alle oben genannten Akteure umfassen (Bandelow 1999: 45). Die „belief systems“ der Individuen innerhalb eines Bündnisses müssen nicht identisch sein, gerade die sekundären Aspekte können sehr unterschiedlich ausfallen. Jedoch schließen sich nur solche Individuen zusammen, deren Policy-Kerne große Ähnlichkeiten aufweisen (Sabatier 1993a: 32; Sabatier 1998: 107; Sabatier 1999: 126). Da die Policy-Kerne nur schwer zu verändern sind, bleiben in der Regel auch die Bündnisse über lange Zeit stabil (Sabatier 1999: 126). Eine Advokaten-Koalition umfasst also Individuen mit ähnlichen Policy-Kernen, die sich zudem „über längere Zeit auf nicht triviale Weise abstimmen“ (Sabatier 1993: 116; Sabatier 1999: 120). Dabei darf nicht angenommen werden, dass sie sich allein schon deshalb koordinieren, *weil* ihre Policy-Kerne sich ähneln. Nach den heutigen Kenntnissen zu den Problemen kollektiven Handelns ist klar, dass dies allenfalls eine notwendige, nicht aber eine hinreichende Bedingung für Koordination sein kann (Sabatier 1998: 116; Sabatier 1999: 138; Schlager 1995: 244).

Häufig sind in einem Subsystem mehr als eine, typischerweise zwei bis vier Advokaten-Koalitionen zu finden, von denen eine in der Regel die dominante ist (Sabatier 1993a: 26-28; Sabatier 1999: 120). Da in entstehenden Subsystemen die Wertvorstellungen häufig noch viel fragmentierter sind als in bereits bestehenden Subsystemen, finden sich hier in der Regel auch mehr Advokaten-Koalitionen. Sie sind allerdings deutlich instabiler als in bestehenden Subsystemen (Sabatier 1993: 128; Sabatier 1998: 114).

Um ihre „belief systems“ in staatliche Maßnahmen zu übersetzen, wenden die Advokaten-Koalitionen möglichst vielfältige Strategien an (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 182). Sie versuchen, die Legislative oder die Öffentlichkeit durch Stellungnahmen, Demonstrationen oder Kampagnen zu beeinflussen, drängen auf den Wechsel von Amtsinhabern, nutzen die Medien oder erstellen wissenschaftliche Gutachten (Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 227; Sabatier 1999: 142). Im Subsystem gibt es jedoch auch drei Arten von Individuen, die keiner Koalition zugeordnet sind. (Sabatier 1993: 129). Einige dieser Individuen schließen sich über kurz oder lang einer Koalition an oder verlassen das Subsystem (Sabatier 1993a: 27; Sabatier 1999: 120).

Eine zweite Gruppe ist neutral und bietet lediglich ihr Wissen an. Schließlich können auch „Policy broker“ existieren, die zwischen widerstreitenden Advokaten-Koalitionen vermitteln und damit die Intensität der Konflikte deutlich verringern (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 182). Diese sind nicht im Vorfeld zu bestimmen und müssen gegebenenfalls empirisch ermittelt werden (Bandelow 2003: 317).

2.5. „Politischer Wandel“ als Fokus des Ansatzes

Wie bereits beschrieben, kommen laut ACF politische Entscheidungen durch den Machtkampf zwischen Advokaten-Koalitionen zustande. Entwickelt wurde der Forschungsansatz jedoch vor allem, um folgende Frage zu beantworten: Wie kann es zu politischem Wandel, beispielsweise einer Abkehr von Wirtschaftsliberalismus hin zu verstärkter Umweltpolitik kommen, wenn die Koalitionen über längere Zeit hinweg stabil sind? Hierfür werden im ACF drei Möglichkeiten genannt (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 183; Sabatier 1999: 123):

Erstens kann es einen Personalwechsel geben – alte Mitglieder verlassen das Subsystem, oder Mitglieder mit neuen „belief systems“ kommen hinzu. Aufgrund dessen verändern sich die Machtverhältnisse zwischen den Advokaten-Koalitionen oder es kommt sogar zur Gründung neuer Bündnisse. Diese Möglichkeit wird in der Literatur nur kurz erwähnt.

Wichtiger ist, zweitens, der Wandel durch Lernen: Die Akteure müssen fortlaufend hinzulernen, um mit ihren begrenzten Ressourcen optimal umzugehen und dem demokratischen Wahlverfahren stattzuhalten. Dies geschieht durch Ausprobieren, indem sie Schlüsse aus eigenen und fremden Erfolgen und Misserfolgen ziehen, oder aber durch die Wissenschaft aufgeklärt werden (Sabatier 1993: 138). Lernen verändert in erster Linie die sekundären Aspekte der „belief systems“. Nur über einen langen Zeitraum hinweg lassen sich auch die stabilen Policy-Kerne beeinflussen (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 183; Sabatier 1993: 136; Sabatier 1999: 123). Die Akteure können also zum einen gewissermaßen ihre Meinung ändern, was politischen Wandel hervorruft. Zum anderen können sie durch Lernen einen Vorsprung gegenüber anderen Akteuren erlangen und ihre „belief systems“ so besser durchsetzen. Sie lernen sehr zielgerichtet und erwerben vor allem solches Wissen, das ihnen bei der Durchsetzung ihrer „belief systems“ nützlich ist (Sabatier 1993: 122; Sabatier 1998: 104). Hierzu gehören nicht nur Umsetzungsstrategien, sondern auch logische und kausale Zusammenhänge oder ein besseres Verständnis der Ziele selbst (Sabatier 1993: 138; Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 42).

Das Lernen findet vor allem innerhalb der Advokaten-Koalitionen statt (May 1992: 351), kann aber auch über die Grenzen der Bündnisse hinweg erfolgen (Sabatier 1999: 145). Letzte-

res ist jedoch nur unter Bedingungen möglich, die in der Praxis sehr selten sind: Die beteiligten Akteure müssen gemeinsame übergeordnete Ziele sowie die notwendigen Ressourcen für eine Fachdebatte haben, es sollte ein professionelles Forum gegeben sein, die strittigen Punkte müssen in erster Linie sekundäre Aspekte betreffen und schließlich sollte das Thema handhabbar und mit zählbaren Größen, quantitativen Daten und „harten“ Theorien untermauert sein (Sabatier 1998: 106; Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 48-54; Sabatier 1999: 123-126).

Die dritte, und für den frühen ACF wichtigste Möglichkeit, politischen Wandel herbeizuführen sind externe Veränderungen. Diese beeinflussen die Ressourcen oder die „belief systems“ der Akteure. Im frühen ACF konnten Lernerfolge oder Forschungsergebnisse allein nur in außergewöhnlichen Fällen zu politischem Wandel führen. Externe Veränderungen wurden hierfür als fast unumgänglich betrachtet (Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 42-47). Externe Veränderungen allein konnten hingegen schon zu politischem Wandel führen (Sabatier 1998: 106). Später wurde diese Annahme verworfen, Veränderungen außerhalb des Subsystems werden nicht mehr als hinreichende Bedingungen für Wandel betrachtet (Sabatier 1999: 147). Externe Veränderungen bieten den Individuen vielmehr nur Gelegenheiten, welche sie erkennen und nutzen können, aber nicht müssen (Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 81; Sabatier/Jenkins-Smith 1993: 220; Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 194).³

2.6. Die Anwendung des ACF für den Zweck der Studie

Voranehend wurde beschrieben, wie es nach dem Modell des Advokaten-Koalitionen-Ansatz zu politischen Ergebnissen, beispielsweise Gesetzen, und insbesondere zu politischem Wandel, beispielsweise verstärkter Umweltgesetzgebung, kommt. Demnach schließen sich die Individuen eines Fachgebiets (Subsystems) mit ähnlichen Policy-Kernen zu Bündnissen (Advokaten-Koalitionen) zusammen, um ihre Normen und Werte (beliefs) in Gesetze und Regierungsprogramme einfließen zu lassen. Gesetze können folgerichtig ebenfalls in drei hierarchische Ebenen (Hauptkern, Policy-Kern, sekundäre Aspekte) unterteilt werden, sie lassen sich also als „belief systems“ verstehen. Kommt es zu personellen Veränderungen in den Advokaten-Koalitionen, gibt es einen Wandel der externen Bedingungen oder lernen die Akteure aus ihren Erfolgen und Fehlern, so kann dies politischen Wandel herbeiführen.

Eine Vielzahl empirischer Studien zum ACF bestätigt dessen Annahmen und zeigt, dass er ein plausibles Modell zur Erklärung des Zustandekommen von Gesetzen und politischem Wandel

³ Somit ist der frühe ACF der gemäßigten, der späte ACF jedoch der radikalen Variante des sogenannten „Interpretativen Paradigmas“ zuzuordnen. Hierdurch entfällt auch Bandelows (1999: 61) Kritik, der ACF sei inkonsistent, da er politischen Wandel nicht nur interpretativ (durch Lernen) sondern auch mit nichtkognitiven Faktoren (durch externen Wandel) erkläre. In der späten Fassung hat auch externer Wandel nur bei entsprechender Interpretation Einfluss.

darstellt (Jenkins-Smith/Sabatier 1994; Sabatier 1998). Zwei Aspekte werden jedoch von der Literatur mehrfach kritisiert: Zum ersten wird angezweifelt, dass sich in jedem Subsystem Advokaten-Koalitionen herausbilden. So beanstandet Munro (1993: 126), dass die Zusammenfassung der Akteure zu Advokaten-Koalitionen die Positionen besonders extremer Akteure unterschätzt. Er übersieht, dass die Advokaten-Koalitionen nach den Annahmen des ACF kein analytisches Hilfsmittel des Forschers, sondern vielmehr faktische Gebilde sind. Darüber hinaus führt Baurer (1998: 9) an, in Politikfeldern mit geringem Konfliktniveau gäbe es keine politischen Bündnisse. Wie die Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Positionen, die häufigen Lebensmittelskandale oder auch das mehrmalige Scheitern des Verbraucherinformationsgesetzes anzeigen, ist dies im Politikfeld Verbraucherpolitik nicht der Fall. Schließlich wird die Stabilität der Advokaten-Koalitionen diskutiert, beispielsweise legt Warleigh (2000: 239) dar, dass auf EU-Ebene eher kurzfristige Policy-Bündnisse entstehen. Indem sie aufzeigten, dass in vielen Studien zum ACF fälschlicherweise die Ähnlichkeit der sekundären Aspekte, nicht aber der Policy-Kerne herangezogen wurde, konnten Zafonte und Sabatier (2004) diese Einwände weitgehend entkräften.

Der zweite Kritikpunkt, die Hypothesen des ACF seien so allgemein gehalten, dass sie gegen Widerlegung immun sind, wird insbesondere von Bandelow (2003: 318) vorgebracht. Dem ist insofern zuzustimmen, als dass mit dem ACF keine genaue Voraussagen getroffen werden können: Aus den Annahmen lässt sich nicht ableiten, welche Advokaten-Koalitionen sich bilden oder welche „beliefs“ sich durchsetzen. Der Forschungsansatz bietet vielmehr nur einen Rahmen (framework), um allgemein das Zustandekommen von Gesetzen und politischem Wandel mit dem Einfluss von Normen und Werten zu erklären. Diese Schwäche des Ansatzes ist jedoch für den vorliegenden Fall nicht relevant, denn anders als in den bisherigen Arbeiten zum ACF ist hier nicht von Interesse, wie es zu Gesetzen oder zu politischem Wandel kommt. Vielmehr werden die grundlegenden Annahmen des Forschungsansatzes genutzt, um die Positionen und Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik zu ermitteln:

Die Studie macht sich zunächst die Tatsache zunutze, dass der ACF von allen politikwissenschaftlichen Modellen die ausgereifteste Vorstellung davon besitzt, wie die Positionen der politisch Handelnden aufgebaut sind (als drei hierarchisch angeordnete Ebenen von beliefs), wie sie wirken (über den Zusammenschluss von Bündnissen und indem sie in Gesetze einfließen), und welche Bedeutung sie für politische Ergebnisse haben (Nullmeier 1993: 180; Schlager 1995: 246). Konkret bedeutet dies, dass die „Positionen“ der Akteure in dieser Arbeit als „belief systems“ im Sinne des ACF verstanden werden. Sie bestehen aus einzelnen Normen und Werten, den „beliefs“, welche jeweils einer Ebene des „belief systems“ zugeord-

net sind. Um die Lesbarkeit der Arbeit zu erhöhen, werden die „beliefs“ im Folgenden kurz als „Einstellungen“ im Sinne von „Ansichten, Standpunkte“ (Duden 2001) bezeichnet.

Zum zweiten erfolgt gewissermaßen eine Umkehrung des ACF: Es soll nicht von einer Veränderung der Machtverhältnisse auf das Zustandekommen politischer Ergebnisse oder politischen Wandels geschlossen werden, sondern vielmehr von den politischen Ergebnissen auf die Machtverhältnisse: Nach den Annahmen des ACF versuchen die Akteure, ihre „belief systems“ in die „politischen Ergebnisse“, also die Gesetze einfließen zu lassen. Die vorliegende Arbeit geht davon aus, dass dem ACF folgende implizite These zugrunde liegt: Nicht allen Akteuren gelingt es gleichermaßen, ihre „beliefs“ durchzusetzen. Vielmehr hängt dies von ihrer Machtstellung im Subsystem ab. Folglich spiegeln Gesetze die Einflussmöglichkeiten der Akteure wider, und es kann von ihnen auf die „Machtverhältnisse“ geschlossen werden.

Eine detailliertere Beschreibung der in dieser Studie verwendeten Operationalisierung von „Positionen“ und „Machtverhältnissen“ findet sich in Kapitel 4.1. Unter Zuhilfenahme des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes sollen zwei Forschungsfragen beantwortet werden:

- Gibt es Advokaten-Koalitionen im Subsystem der deutschen Verbraucherpolitik?
- Welche Akteure haben ihre Einstellungen (beliefs) erfolgreich in die verbraucherpolitischen Regierungsprogramme und Gesetze einbringen können - wie sind folglich die Machtverhältnisse?

3. Positionen in der deutschen Verbraucherpolitik – Ein Literaturüberblick

Vorangehend wurde mit dem Advokaten-Koalitionen-Ansatz ein Modell vorgestellt, in welchem die Positionen der politischen Akteure eine maßgebliche Rolle beim Zustandekommen von Gesetzen spielen. Bislang ist jedoch unklar, welche Positionen die Akteure in der deutschen Verbraucherpolitik einnehmen. Dies wird im Folgenden genauer ausgeführt, anschließend werden die in der Literatur vertretenen theoretischen Positionen vorgestellt.

3.1. Verwirrende Vielfalt

In dieser Arbeit soll erkundet werden, welche Positionen die Akteure in der deutschen Verbraucherpolitik vertreten, welche „Anschauungen, Ansichten, Auffassungen“ (Duden 2001) sie von Verbraucherpolitik haben. Die wenigen wissenschaftlichen Arbeiten zur Verbraucherpolitik geben hierüber ebenso wenig Aufschluss wie die rechtswissenschaftliche, soziologische, ökonomische oder verhaltenswissenschaftliche Literatur. Einig ist man sich lediglich darüber, dass Verbraucherpolitik auf sehr unterschiedliche Weise verstanden und begründet wird, und dass ihr eine große Vielfalt an Zielen und Instrumenten zugerechnet wird. Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die Positionen der verbraucherpolitischen Akteure vielfältig, unklar und inkohärent erscheinen (Figge 1996: 20).

Diese verwirrende Vielfalt kommt nach Meyer (2003: 3) durch die große Zahl der Akteure und ihrer Bewertungen zustande. Deren Ansichten und Vorstellungen seien theorie- und planlos, ohne Gesamtkonzept (Kuhlmann 1990: 14) und lediglich adhoc-Reaktionen auf Skandale (Reisch 2003: 409). Biervert, Fischer-Winkelmann und Rock (1977: 151) vermissen ebenso wie Deichsel (2005: 56) und Dick (1995: 178/179) in Deutschland eine geschlossene Konzeption der Verbraucherpolitik. Drexl (1998: 1) vermerkt das Fehlen einer kohärenten Rechtsdogmatik, und Vahrenkamp (1991: 17) erkennt, dass weder die Ziele noch die Instrumente deutscher Verbraucherpolitik in einem einheitlichen Gesetzeswerk festgehalten sind. Lau (2001) und Medicus (1996: 767) bejahen die Frage von Simitis (1976), ob Verbraucherpolitik nur ein Schlagwort sei – sie diene nur der Durchsetzung von Partikularinteressen. Und auch Matthöfer (1977: 23) meint, die Ziele seien oft so vage formuliert, dass die Handelnden sie beinahe beliebig interpretieren können. Die Verschiedenartigkeit und mangelnde Ausarbeitung der Positionen zeige sich schon in der uneinheitlichen Verwendung des Begriffs „Verbraucher“, „Konsument“ oder „Käufer“ (Dick 1995: 12; Medicus 1996: 767).⁴

⁴ In dieser Arbeit werden der sprachlichen Abwechslung halber die Begriffe Konsument und Verbraucher synonym verwendet.

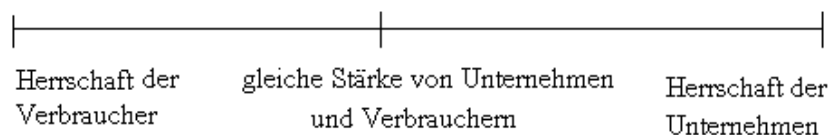
So ist erstens strittig, ob nur der private Endverbraucher (Kemper 1994: 28; Medicus 1996: 766) oder ob auch Haushalte sowie Firmen gemeint sind (Foscht/Swoboda 2004: 11). Noch weiter geht Stauss (1980: 14), für den der Begriff des „Verbrauchers“ zugleich auch den Arbeitenden und den Nichtarbeitenden umfasst. Das weiteste Verständnis schließlich hat Rogall (2003: 273), der „Verbraucher“ synonym für die gesamte Bevölkerung verwendet. Zweitens stellt Medicus (1996: 766) richtigerweise fest, dass der Verbraucher gegen den Wortsinn häufig jemand ist, der die Sachsubstanz unberührt lässt, also nicht wirklich etwas *verbraucht*. So will beispielsweise Kemper (1994: 29) unter dem „Verbrauchen“ lediglich das „Kaufen“ verstehen. Das ist nach Nissen (2001: 3) nur Konsumentenverhalten im engeren Sinne und muss auch für Behrens (1991: 240) um das eigentliche Ge- oder Verbrauchen erweitert werden. Reisch und Scherhorn (2005: 180/181) unterscheiden sogar vier Phasen: die Bedarfsreflexion, die Beschaffung, die Nutzung und schließlich die Entsorgung von Gütern. Schließlich wird darüber gestritten, *was* der Verbraucher verbraucht, ob neben privaten auch öffentliche Güter (Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock 1977: 156; Stauss 1980: 14), und ob neben physischen Gütern und Dienstleistungen auch Rechte und Vermögenswerte (Kuß/Tomczak 2000: 10).

In der Literatur wird jedoch nicht nur auf diese Vielfalt, Unklarheit und Inkohärenz der Positionen hingewiesen, es werden auch einige konkrete Ansichten aufgeführt. Ob diese Konzepte auch in der Praxis vertreten werden, soll in dieser Arbeit empirisch überprüft werden. Wie aber lassen sich diese Positionen sinnvoll gegenüberstellen, haben sie doch weder die gleichen Schwerpunkte, noch wurden sie konsequent chronologisch oder aufeinander bezogen entwickelt (Mitropoulos 1997:16)? In der Literatur wurde bisher nur selten der Versuch unternommen, sie zu systematisieren, zu ordnen und übersichtlich darzustellen. Einige Vorschläge für Unterscheidungskriterien werden jedoch unterbreitet:

Erstens könnte man Sack (1999: 401) folgen und die Positionen danach unterscheiden, ob sie Beschreibungen der Realität oder Ziel- und Wunschvorstellungen sind. Bei den Zielvorstellungen wiederum ließe sich danach trennen, ob die Positionen als utopische Leitbilder oder konkrete Anleitungen zu verstehen sind (Figge 1996: 66). Einen anderen Vorschlag macht Reisch (2004: 4/5), die sozialpolitische, wirtschaftspolitische und gesellschaftspolitische Positionen unterscheidet. Wiederum einen anderen Blickwinkel bringt Kuhlmann (1990: 28) ein, indem er zwischen Positionen zur Ordnungspolitik und zum Menschenbild trennt. Hufschmied (1981: 17) plädiert für eine Unterscheidung zwischen processing-normativer Politik, die den Verbraucher in seinen eigenen Interessen unterstützt, und policy-normativer Politik,

welche auf ein Erziehungsziel hinarbeitet. Besonders vielversprechend scheint schließlich ein Ansatz zu sein, der für einige der Positionen auch schon angewendet wurde: Es soll danach unterscheiden werden, wie stark der Verbraucher Qualität, Vielfalt und Preise der Güter und Dienstleistungen im Markt beeinflussen kann, über wie viel Macht er also verfügt. Bock (1958: 28) sieht hier zwei entgegengesetzte Positionen: eine optimistische, in welcher allein der Verbraucher den Markt lenkt und eine pessimistische, in welcher die Interessenverbände der Wirtschaft die Oberhand haben. Noch einen Schritt weiter gehen Dick (1995: 12-16), Figge (1996: 67) und Kuhlmann (1990), die zwischen den beiden Extremen Konsumenten- und Produzentensouveränität ein ganzes Spektrum möglicher Positionen sehen – beispielsweise auch die Ansicht, Wirtschaft und Verbraucher seien gleichermaßen mächtig (siehe Abbildung 3-1).

Abbildung 3-1 Spektrum der Marktmacht



Quelle: eigene Darstellung

Die bisher überzeugendste Gegenüberstellung bietet sicherlich Mitropoulos (1997), der die Positionen unter anderem nach den Kriterien Ordnungspolitik, Gesamtkonzeption, Ziel und Methode unterscheidet. Jedoch erweist sich auch das von ihm entworfene Schema in einigen Fällen als unzureichend (Mitropoulos 1997: 50) und beinhaltet nicht alle der hier vorgestellten Positionen. Daher wird im Folgenden eine eigene Systematisierung vorgestellt: Es soll unterschieden werden zwischen Positionen, die sich vor allem auf die Marktmacht des Verbrauchers beziehen, und solchen, die darüber hinausgehen.

3.2. Verbraucherpolitik und die Marktmacht des Konsumenten

Die folgende Systematisierung, dargestellt in Tabelle 3.1, greift verschiedene Vorschläge der Literatur auf. Zum ersten wird mit Sack (1999: 401) unterschieden zwischen der Beschreibung des Ist-Zustandes und den Zielen der jeweiligen Position. Beziehen sich sowohl die Situationsbeschreibung als auch die Zielvorstellung einer Position auf die Stellung des Verbrauchers im Markt, wird diese den marktmachtbezogenen Positionen zugerechnet. In Anlehnung an Mitropoulos (1997: 13) werden die Aufgabe und die Instrumente der Verbraucherpolitik in die Systematik aufgenommen. Schließlich sind jeweils einige Vertreter aufgeführt. Die Posi-

tionen sind danach geordnet, wie viel Souveränität dem Verbraucher in der Situationsanalyse zugeschrieben wird. Sie werden entlang des Spektrums „Konsumentensouveränität – Produzentensouveränität“ vorgestellt.

Tabelle 3.1 An der Marktmacht orientierte Positionen

<u>Situationsanalyse</u>	<u>Zielvorstellung</u>	<u>Aufgabe von Verbraucherpolitik</u>	<u>wichtigste Instrumente</u>	<u>Vertreter</u>
Herrschaft der Verbraucher	Beibehaltung Status Quo	/	/	Posner
durch Kartelle und Monopole eingeschränkte Herrschaft der Verbraucher	Herrschaft des Verbrauchers	Wettbewerbspolitik	Kartellrecht, Missbrauchsaufsicht	ordoliberalen Schule
durch Kartelle, Monopole und geringe Markttransparenz eingeschränkte Herrschaft der Verbraucher	Herrschaft des Verbrauchers	Wettbewerbspolitik und Informationspolitik („Informationsmodell“)	Kartellrecht, Missbrauchsaufsicht, Informationsrechte und -pflichten	k.A.
gegenseitige Abhängigkeit von Produzenten und unterlegenen Verbrauchern	gleichrangige Partnerschaft von Produzenten und Verbrauchern	Förderung der Partnerschaft	k.A.	Egner
gegenseitige Abhängigkeit von Produzenten und unterlegenen Verbrauchern	gleiche Kampfstärke von Produzenten und Verbrauchern („Konsumfreiheit“)	Aufbau von Gegenmacht	Gegeninformationen, Verbraucherverbände, rechtlicher Verbraucherschutz, Verbrauchernerziehung	Scherhorn
Herrschaft der Produzenten	Herrschaft des Verbrauchers	tendenziell Überwindung der Marktstrukturen	Partizipation der Verbraucher, ex-ante Einfluss, Verbraucherräte, Verstaatlichung	Biervert, Simitis, Czerwonka

Quelle: eigene Darstellung; k.A.: keine Angabe

3.2.1. Die Herrschaft der Konsumenten

Die erste marktmachtorientierte Position zur Verbraucherpolitik entspricht der herkömmlichen Lehrmeinung neoklassischer Volkswirtschaftslehre (Jeschke 1975: 15; Sinn 2003: 282). Demnach existieren in einem perfekten Markt unzählige Anbieter, vollkommene Konkurrenz (keine Kartelle oder Monopole) sowie vollständige Information über alle Güter (Kuhlmann 1990: 29-34). Der rationale Verbraucher ist Souverän und lenkt als Homo oeconomicus alle Geschehnisse des Marktes (Assmann/Kübler 1981: 21; Kleinhenz 1978: 51; Rogall 2003: 277). Die Wirtschaft existiert dem Postulat Adam Smiths nach somit ausschließlich, um den Interessen des Verbrauchers nachzukommen (Wiswede 1972: 302). Das Ziel, die bestehende Herrschaft der Verbraucher aufrechtzuerhalten, wird durch den Markt selbst bereits erreicht. Staatseingriffe sind daher nicht nur unerwünscht, sie werden sogar als schädlich angesehen. Eine Verbraucherpolitik existiert in dieser liberalen Position somit nicht.

Diese Vorstellung absoluter Konsumentensouveränität ist seit jeher umstritten (Vahrenkamp 1991: 13) und wurde auch nur selten ernsthaft als realistische Beschreibung der Wirklichkeit vertreten (Kleinhenz 1978: 58-61).⁵ Wie nachfolgend dargestellt, ist sie hingegen als Zielvorstellung für andere marktmachtorientierte Positionen von Bedeutung (Czerwonka 1976: 18; Stauss 1980: 30-33; Wiswede 1972: 307).

3.2.2. Die eingeschränkte Herrschaft der Verbraucher

Die nächsten beiden Positionen gehen von einer eingeschränkten Herrschaft der Verbraucher aus, das Ziel ist jeweils das Erreichen von Konsumentensouveränität.

Die zweite, ordoliberalere Position sieht die Annahme der vollkommenen Konkurrenz auf dem Markt verletzt. Der Verbraucher, wiederum als Homo oeconomicus, wird durch die Bündelung von Anbietermacht in Kartellen und Monopolen in seiner Macht eingeschränkt. Ziel dieser in Deutschland Ende der 1940er Jahre durch die Freiburger Schule vertretenen (Mitropoulos 1997: 20) Position ist es, den Marktmechanismus wiederherzustellen (Deichsel 2005: 55; Kemper 1994: 63). Der Leistungswettbewerb führt dann aus eigener Kraft zur gewünschten Konsumentensouveränität. Verbraucherpolitik ist gleichzusetzen mit Wettbewerbspolitik und umfasst ein Kartell- und Monopolverbot sowie die Verhinderung von Missbräuchen (Kleinhenz 1978: 230; Leonhäuser 1988: 14). Weitergehende staatliche Eingriffe haben aufgrund des Subsidiaritätsprinzips zu unterbleiben, Verbraucherpolitik darf nicht für marktfremde politische Ziele missbraucht werden (Deichsel 2005: 75).⁶

Die dritte Position, das sogenannte „Informationsmodell“ (Janning 2004a: 4) sieht die Konsumentensouveränität nicht nur durch Kartelle und Monopole bedroht, sondern auch durch eine Informationsasymmetrie zwischen Anbieter und Verbrauchern. Weder Verbraucher noch Anbieter verfügen über alle benötigten Informationen, dem Anbieter stehen aber mehr Informationen über die Wünsche des Käufers zur Verfügung als umgekehrt diesem über das Produkt oder die Dienstleistung (Akerlof 1970; Schoenheit 2004a: 49). Auch hier ist der Verbraucher der rationale Homo oeconomicus, das Marktversagen kommt ausschließlich durch die in Kartellen und Monopolen gebündelte Anbietermacht sowie die Informationsdefizite zustande. Daher geht auch diese Position davon aus, dass mit der Beseitigung der Störungen

⁵ In der vorliegenden Literatur konnte kein Vertreter ausgemacht werden. Mitropoulos (1997: 81) führt hier aber Posner (1969) an.

⁶ Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll eine Aufgabe soweit wie möglich von der jeweils untergeordneten Ebene (hier: dem Markt) wahrgenommen werden. Die nächsthöhere Ebene (hier: der Staat) ist erst zum Eingriff befugt, wenn die untergeordnete Ebene die Probleme nicht selbst bewältigen kann.

der Markt aus sich selbst heraus die Konsumentensouveränität wiederherstellt. Hauptaufgabe der Verbraucherpolitik ist somit, Markttransparenz zu schaffen (Bock 1958a: 60). Verbraucherpolitik sei „Wettbewerbspolitik plus Informationspolitik“ (Mitropoulos 1997: 27/28). Die wichtigsten Instrumente der Verbraucherpolitik sind folgerichtig Informationsrechte der Verbraucher, beziehungsweise entgegenstehende Informationspflichten der Anbieter (Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock 1977: 48/49; Drexl 1998: 26-28). Verbraucherinformation ist neben der Marktkontrolle aber auch der einzig zulässige, weil systemkonforme staatliche Eingriff (Dick 1995: 25). Wieder gilt das Subsidiaritätsprinzip, der Staat darf nur bei Versagen des Marktes eingreifen.

3.2.3. Die gegenseitige Abhängigkeit von Produzenten und Verbrauchern

Auch die folgenden zwei Positionen gehen von einer eingeschränkten Verbraucherherrschaft aus; sie behaupten aber darüber hinaus, Anbieter und Konsumenten seien im Markt grundsätzlich aufeinander angewiesen. Daher sollen die Einschränkungen der Verbrauchermacht zwar aufgehoben werden, die grundsätzliche Abhängigkeit wird jedoch als unüberwindlich angesehen – beide Positionen lehnen Konsumentensouveränität als Ziel ab. Aus dieser übereinstimmenden Situationsanalyse heraus ziehen Egner und Scherhorn verschiedene Schlüsse.

Bestehen schon bei den anderen Positionen Schwierigkeiten detaillierte Aussagen zu finden, bleibt die vierte, auf Egner zurückgehende Position (Bock 1958a: 57) noch mehr im Ungefähren. Ausgehend von der gegenseitigen Abhängigkeit dürfen weder die Verbraucher noch die Anbieter vom Staat bevorzugt werden. Vielmehr muss sinnvolle Verbraucherpolitik eine Partnerschaft beider Seiten fördern (Bock 1958a: 58). Dazu soll auch die Unterlegenheit des Verbrauchers aufgehoben werden. Welche Instrumente der Verbraucherpolitik hierfür zur Verfügung stehen, bleibt unklar. Egners Position wurde als unreal abgetan und in der Literatur nicht weiter verfolgt (Ptak 1979: 68).

Auch Scherhorns Position der „Konsumfreiheit“ geht von einer wechselseitigen Beeinflussung von Anbietern und Konsumenten aus. Dabei ist der Verbraucher den Anbietern aufgrund von Monopolen, Kartellen und Informationsasymmetrien unterlegen (Schröter, H. 1999: 114). Zu diesen äußeren Beschränkungen kommen aber noch solche des Verbrauchers selbst hinzu. Die Vorstellung des voll rationalen Homo oeconomicus wird als empirisch widerlegt angesehen (Deichsel 2005: 65; Kleinhenz 1978: 60; Kuß 1991: 179). Der Verbraucher wird daher

nur als „mündig“ oder „kritisch“ verstanden (Dick 1995: 12-16; Kuhlmann 1990: 29-32; Mitropoulos 1997: 31).

Das Ziel dieser Position ist keine Partnerschaft wie bei Egner, sondern die gleiche *Kampfstärke* von Produzenten und Verbrauchern (Silberer 1981: 19; Stauss 1980: 35).⁷ Ist diese erreicht, garantiert das entstandene Machtgleichgewicht die „Konsumfreiheit“: Der Verbraucher kann freie Kaufentscheidungen treffen, seine Bedürfnisse befriedigen (Silberer 1981: 20) und sich auch darüber hinaus selbst verwirklichen (Janning 2004: 164; Stauss 1980: 37), ohne dadurch die Interessen der Anbieter zu verletzen.

Aufgabe der Verbraucherpolitik ist es, ein Machtgleichgewicht herbeizuführen. Hierzu verfügt sie im Wesentlichen über drei Instrumente: Zum ersten werden die Verbraucher durch Aufklärung und Erziehung gestärkt sowie mit staatlichen „Gegeninformationen“ versorgt, welche die Angaben der Anbieter korrigieren (Matthöfer 1977: 137; Mitropoulos 1997: 32; Stauss 1980: 36). Zweitens werden die Anbieter und Produzenten durch gesetzliche Normen kontrolliert, es gibt einen starken rechtlichen Verbraucherschutz (Schröter, H. 1999: 114; Stauss 1980: 37). Dieser umfasst die Sicherung nicht nur der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher, sondern auch ihrer Gesundheit und Sicherheit (Deichsel 2005: 29; Mitropoulos 1997: 35).⁸ Drittens werden die Verbraucher auch als Gruppe staatlich unterstützt, indem gut ausgestattete Verbraucherorganisationen als „Gegenmacht“ zu den Verbänden der Anbieter errichtet werden (Hufschmied 1981: 9; Janning 2004a: 4; Leonhäuser 1988: 18; Matthöfer 1977: 137; Stauss 1980: 36). Anders als in den vorausgegangenen Positionen soll also nicht nur der Wettbewerb gestärkt werden, der Staat greift vielmehr aktiv ins Geschehen ein – neben markt-komplementäre tritt markt-kompensatorische Verbraucherpolitik.

3.2.4. Die Herrschaft der Produzenten

Die sechste und letzte marktmachtorientierte Position markiert das Ende des oben erwähnten Spektrums: Die Verbraucher werden als unterlegen angesehen, die Anbieter haben die faktische Vormachtstellung. Als Ursache hierfür werden nicht nur Probleme des Marktes wie Kartelle, Monopole oder Informationsdefizite angesehen. Schon der Marktmechanismus an sich sorgt für eine Machtungleichheit zwischen Anbietern und Verbrauchern, Konsumentensouveränität wird als unerreichbar angesehen (Mitropoulos 1997: 64; Simitis 1976: 136). Aufgrund

⁷ Mitropoulos (1997: 32-34) ist an dieser Stelle unsicher, vermutet als Ziel zuerst die Konsumentensouveränität, dann aber ebenfalls das hier beschriebene Machtgleichgewicht.

⁸ Daher wird Scherhorns „programmatrischer Ansatz“ häufig unter die „sozialen Modelle“ von Verbraucherpolitik summiert (Drexel 1998: 29; Dick 1995: 25).

ihrer großen Ähnlichkeit werden in der Literatur die Ansichten der folgenden drei Autoren als eine gemeinsame Position aufgefasst.

Simitis (1976) geht von folgender Situationsanalyse aus: Nicht der Verbraucher entscheidet nach seinen Wünschen, vielmehr weckt der Anbieter neue Bedürfnisse im Verbraucher (Drexl 1998: 124). Weil dieser zudem wirtschaftlich und juristisch ungebildet ist (Simitis 1976: 83), werden die Maßnahmen des Informationsmodells ebenso als unzureichend zurückgewiesen (Simitis 1976: 135) wie die reine Missbrauchsbekämpfung (Simitis 1976: 155). Vielmehr ist ein starker, marktkompensatorischer Verbraucherschutz notwendig (Stauss 1980: 40), der über ein punktuelles Abwehrrecht hinausgeht. Das Ziel von Verbraucherpolitik muss es sein, die Produktion und Verteilung von Gütern zu beeinflussen (Dick 1995: 25; Simitis 1976: 155), den Verbraucher als Nachfrager zu stärken (Mitropoulos 1997: 65) und aus dem Sozialstaatsprinzip heraus rechtlich zu schützen (Simitis 1976: 83). Hierzu sollen eine Vielzahl gesetzlicher Regelungen erlassen, sowie eine machtvolle Behörde geschaffen werden. Diese Behörde soll den Verbraucher informieren und schützen (Mitropoulos 1997: 64; Stauss 1980: 41), an ihr sollen die Verbraucher partizipieren können (Mitropoulos 1997: 63).

Czerwonka (1976) sieht eine prinzipiell durch den Markt hervorgerufene Unterlegenheit des Verbrauchers. Diese soll verringert werden, ohne dass aber die Herrschaft der Verbraucher angestrebt würde (Mitropoulos 1997: 66). Ziel ihrer Position ist es vielmehr, dem Verbraucher mehr frühzeitige Einflussmöglichkeiten auf die Güterproduktion zu geben. Da Information Grundlage jeglicher Einflussnahme ist, muss hierzu in erster Linie die Kommunikation zwischen Verbrauchern und Anbietern verbessert werden (Czerwonka 1976: 174). Dies soll durch die Aktivierung der Verbraucher und den Aufbau von Mitgliederverbänden geschehen (Mitropoulos 1997: 68).

Auch nach Biervert, Fischer-Winkelmann und Rock (1977) ist der Verbraucher als unterlegen anzusehen. Die Ursache hierfür sind Schwächen des kapitalistischen Systems selbst (Mitropoulos 1997: 58), Externalitäten des Verbrauchs und die Wandelbarkeit der Verbraucherbedürfnisse (Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock 1977: 55). Ziel ist es, diese Schwächen zu überwinden und zur Selbstbestimmung und Entfaltung der Verbraucher beizutragen – Konsumentensouveränität wird als utopisch abgetan (Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock 1977: 60).

Als Königsweg, diese Ziele zu erreichen, gilt die Mitbestimmung der Verbraucher (Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock 1977: 55). Ihnen soll die Möglichkeit gegeben werden, schon vor der Herstellung von Gütern Einfluss auf deren Produktion nehmen zu können (Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock 1977: 156). Diese sogenannte „ex-ante-“ oder „partizipatorisch-emanzipatorische Verbraucherpolitik“ setzt auf Diskurs (Leonhäuser 1988: 46; Mitropoulos 1997: 58), Verbraucherräte in den Betrieben, bürgernahe Planung, Bedürfnisforschung, aber auch auf direkte Intervention, Investitionslenkungen und Verstaatlichung (Mitropoulos 1997: 61; Stauss 1980: 44).

3.3. Nicht an der Marktmacht orientierte Positionen

Alle bisher aufgeführten Positionen in der Literatur orientieren sich an der Marktmacht des Verbrauchers, an seiner aktuellen, aber auch seiner idealen Stellung im Markt. Bezugspunkt der Positionen ist jeweils Macht, sie sind stets ökonomisch orientiert. Darüber hinaus existieren nur wenige weitere Positionen – was Janning (2004: 153) zu dem Schluss kommen ließ, die bisherige Theorienbildung leide unter „ökonomischer Verengung“.

Im Folgenden werden drei weitere Positionen zur Verbraucherpolitik vorgestellt. Trotz ihrer Verschiedenartigkeit ist ihnen gemeinsam, dass sie über die Marktmacht des Konsumenten hinausgehen. Wie schon bei den bisher dargestellten Positionen wurde wieder unterschieden in Situationsanalyse, Zielvorstellung, Aufgabe von Verbraucherpolitik und Instrumente, auch wurden wieder die jeweiligen Vertreter zugeordnet. Tabelle 3.2 gibt einen Überblick:

Tabelle 3.2 Nicht an der Marktmacht orientierte Positionen

<u>Situationsanalyse</u>	<u>Zielvorstellung</u>	<u>Aufgabe von Verbraucherpolitik</u>	<u>wichtigste Instrumente</u>	<u>Vertreter</u>
Verbraucherpolitik hat keine empirische Grundlage	bessere Bedürfnisbefriedigung	Förderung vereinfachter Kaufentscheidungen, Rationalisierung der Entscheidungen, Schutz vor schädlichem Marketing	Bildung, Erziehung, Schlüsselinfos Aufklärung & Erziehung zur Rationalität Verhaltensforschung	Kroeber-Riel, Weinberg
Verbraucherrechte haben Bürgerrechtscharakter	Schutz selbst gewählten Lebensstils	Förderung der Chancengleichheit und Kreativität der Selbstverwirklichung, Risikovermeidung Partizipation	k.A.	Janning, Reich
Verbraucher können institutionelle und Marktprozesse beeinflussen	internationale Demokratisierung, Nachhaltigkeit	Aktivierung bürgerschaftlicher Ideale, evtl. Förderung ethischen Konsums („politischer Konsum“)	Information, Partizipation	Lamla, Stolle

Quelle: eigene Darstellung; k.A.: keine Angabe

3.3.1. Eine verhaltenswissenschaftliche Position

Die erste nicht marktmachtorientierte Position beruht auf der Kritik, Verbraucherpolitik sei unzureichend empirisch begründet, es fehle an verhaltenswissenschaftlich untermauerten Annahmen (Kroeber-Riel/Weinberg 2003: 689). Man müsse wissen, wie der Verbraucher Informationen verarbeitet, welcher Art seine Kaufentscheidungen sind etc., um Verbraucherpolitik wirksam gestalten zu können (Kuhlmann 1990: 42/43). Diese Ansicht wird von vielen Autoren geteilt (Biervert/Fischer-Winkelmann/Rock 1977: 138; Leonhäuser 1988: 4; Matthöfer 1977: 138; Trommsdorf 2004: 25; von Wild 1998: 22) ist aber nicht unumstritten. Einige Autoren meinen, abstrahierte Leitbilder seien nötig, da die Verbraucher keineswegs eine homogene Gruppe darstellen. Einzelfallregelungen sei damit völlig unpraktikabel und führe zu erheblicher Rechtsunsicherheit (Deichsel 2005: 31; Kemper 1994: 31).

Kroeber-Riel und Weinberg (2003: 686) plädieren dafür, die Position des rationalen Käuferverhaltens nicht aus ideologischen Gründen aufrechtzuerhalten. Vielmehr gelte es, die Bedürfnisbefriedigung des Verbrauchers zu verbessern, in dem sein *tatsächliches* Verhalten berücksichtigt wird. Dieses ist sehr heterogen und von vielen situativen und personellen Einflüssen abhängig (Kuß 1991: 9; Nissen 2001: 5; Trommsdorf 2004: 253). Hierzu gehören unter anderem die Eigenschaften der zu erwerbenden Güter (Sinn 2003: 285; Tölle 1982: 176; Wein 2000: 5), Alter, Schicht und Geschlecht des Konsumenten (Assmann/Kübler 1981: 27; Kutsch/Wiswede 1986: 220; Kuß 1991: 164), aber auch sein intellektuelles Vermögen (Kruse 1979: 13; Schoenheit 2004a: 59). Schließlich sind nach dem Informationsverhalten vier Arten des Kaufes voneinander zu unterscheiden: impulsive und habituelle (Gewohnheits-)Käufe, bei welchen der Verbraucher selten lange überlegt, limitierte Käufe, bei denen er nur nach bekannten Informationen sucht und extensive Käufe, bei denen er mit hohem Aufwand Informationen beschafft (Foscht/Swoboda 2004: 149; Nissen 2001: 6; Weinberg 1981: 13).

Aus ihrer Forderung nach einer empirischen Grundlage ziehen Kroeber-Riel und Weinberg den Schluss, Verbraucherpolitik solle drei Ziele verfolgen: Erstens müssen vereinfachte Kaufentscheidungen gefördert, zweitens Kaufentscheidungen rationalisiert werden. Da nicht alle Verhaltensweisen rational zugänglich sind, Kaufentscheidungen vielmehr sehr häufig spontan und emotional ablaufen, muss der Verbraucher drittens vor schädlichem Marketing geschützt werden (Janning 2004a: 4; Kroeber-Riel/Weinberg 2003: 692/693; Stauss 1980: 38/39). Neben der Verhaltensforschung gehören damit rechtlicher Verbraucherschutz, Aufklärung, Bildung sowie die Erziehung zu rationalem Kaufverhalten zu den Instrumenten der Verbraucherpolitik (Mitropoulos 1997: 46-50).

3.3.2. Verbraucherschutz als Bürgerrecht

Ausgehend von der Kritik an der „ökonomischen Verengung“ der verbraucherpolitischen Positionen fordert Janning (2004: 153) eine genuin politische Begründung von Verbraucherpolitik. Nötig sei eine Legitimation, die über die rechts- oder wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen hinausgeht (Janning 2004: 152). Aufbauend auf der These Reichs (1987), Verbraucherrechte könnten Bürgerrechtscharakter haben, schlägt Janning Elemente einer solchen Position vor: Da Konsum ein Freiheitsrecht ist und Identität gewährt (Janning 2004: 153), muss das Ziel von Verbraucherpolitik der Schutz des selbst gewählten Lebensstils sein (Janning 2004: 154; Janning 2004a: 4). Verbraucherpolitik hat daher erstens für Chancengleichheit am Markt zu sorgen – dies allein ist jedoch nicht ausreichend (Janning 2004: 162; Janning 2004a: 3). Weiterhin muss sie die Kreativität der Selbstverwirklichung fördern. Drittens hat sie die leiblichen Grundvoraussetzung für Entfaltung schaffen, in dem sie Risikovermeidung betreibt (Janning 2004: 162). Schließlich hat der Verbraucher als Bürger Ansprüche auf Beteiligung. Er soll ermächtigt werden, seine Interessen selbst zu artikulieren und seine Marktstrategien frei zu wählen (Janning 2004: 151, 162). Auch Henning (2004: 35-38) sieht in diesem Anspruch der Verbraucher auf Partizipation ein demokratisches Grundrecht.

3.3.3. Die Idee des politischen Konsums

Schließlich soll eine letzte Position zur Verbraucherpolitik vorgestellt werden, welche über die wirtschaftliche Fixierung hinausgeht. Dem Verbraucher wird hier zwar Macht zugesprochen, wie groß diese faktisch ist oder idealerweise sein sollte, wird jedoch nicht thematisiert. Viel wichtiger ist in der Position des „politischen Konsums“ die Frage, wie der Verbraucher seine Macht nutzen sollte. „Politischer Konsum“ ist dabei definiert als die „auf ethischen und politischen Überlegungen basierende Wahl von Herstellern und Produkten durch den Verbraucher“ (Stolle/Hooghe/Micheletti 2004: 155). Der Konsument versucht, durch sein Kaufverhalten bestimmte Produktionsverhältnisse gezielt zu fördern oder zu boykottieren – er verwandelt somit seine ökonomische in politische Macht (Scammel 2003: 126). Bekanntestes Beispiel ist sicher der Boykott von Shell aufgrund der Greenpeace-Aktion gegen die Versenkung der Ölbohrinsel Brent Spar. Politischer Konsum ist kein neues Phänomen, er nimmt aber an Ausmaß zu, neue Formen an und wird verstärkt von Gruppen genutzt, die klassische Muster von Partizipation nicht verwendeten (Stolle/Hooghe/Micheletti 2004: 153-155). Auch wenn der Boykott gegen die Juden Ende des 19. Jahrhunderts zeigt, dass politischer Konsum potenziell auch undemokratisch sein kann (Stolle/Hooghe/Micheletti 2004: 156), so gilt er heute doch als geeignetes Mittel der internationalen Demokratisierung (Lamla 2005a: 284).

Viele Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben es sich zur Aufgabe gemacht, Verbrauchermacht und mediale Aufmerksamkeit zu nutzen, um überstaatlich auf Konzerne einzuwirken (Lamla 2005a: 285). Wichtigste Spielart des politischen Konsums ist der „ökologische“ oder „nachhaltige Konsum“, bei welchem der ethisch verantwortliche Verbraucher die Wirtschaft über seine Nachfrage auf ökologische Angebote hin lenken soll (Belz/Bilharz 2005: 21; Grunwald 2002: 437; Reisch 2003: 406).

Verbraucherpolitik hat in dieser Position die Aufgabe, dem ethisch verantwortlichen Konsumenten entsprechende Rahmenbedingungen zu gewährleisten (Grunwald 2002: 441). Anderenfalls drohe eine Überforderung aufgrund von Informationslücken, Bewertungsfehlern und Umsetzungsproblemen (Grunwald 2002: 438). Dabei soll der Staat die Bedürfnisse des Verbrauchers nicht einfach bedienen, vielmehr wird ein Konzept der *aktivierenden Verbraucherpolitik* proklamiert (Belz/Bilharz 2005: 25; Hansen 2002: 78; Lamla 2005a: 300; Neuner 2001: 570). Auch wenn erkannt wird, dass diese Position neue verbraucherpolitische Instrumente verlangt (Hansen 2002: 71), können diese noch nicht beschrieben werden. Eventuell soll der Verbraucher verstärkt partizipieren (Mitropoulos 1997: 70; Stauss 1980: 49), zudem benötigt er politisches (Hintergrund-)Wissen (Lamla 2005: 4). Die Position des politischen Konsums, auch in seiner ökologischen Variante, befindet sich noch am Anfang ihrer Entwicklung (Mitropoulos 1997: 69).

3.4. Forschungsbedarf

Ausgehend von der Annahme, die Normvorstellungen und Ansichten der politischen Akteure spielen eine Rolle, wurden die in der Literatur vertretenen Positionen anhand einer eigenen Systematik vorgestellt. Dabei ließen sich sechs marktmachtbezogene und drei darüberhinausgehende Ansichten von Verbraucherpolitik ausmachen. Aus zwei Gründen ist aber unklar, ob diese Positionen auch praktisch von Bedeutung sind (Mitropoulos 1997: 1; Reisch/Farsang 2005). Zum einen basieren die genannten Positionen nur unzureichend auf empirischen Kenntnissen, da dieser Bereich schon in der Blütezeit der Verbraucherforschung vernachlässigt wurde (Matthöfer 1977: 19; Wimmer 1986: 185). Zum anderen sind nach deren Niedergang Ende der 80er Jahre (Reisch/Farsang 2005: 121) viele neue Phänomene aufgetaucht, welche die bestehenden Positionen hätten verändern können. Hierzu gehören in erster Linie die zunehmende Europäisierung (Drexl 1998: 61; Micklitz 2003: 2; Mitropoulos: 2; Reisch 2004: 6; Rösler 2003: 3) und das Aufkommen ökologischer Bewegungen (Drexl 1998: 62; Hilton 2005: 10; Reisch 2004: 6). Dem Internet und den digitalen Medien wird nachgesagt, die Machtstrukturen zugunsten der Verbraucher zu ändern, indem es deren Informationslage

dramatisch verbessere (Rolke 2002; Scammel 2003: 120; van Bömmel 2003: 85, 135). Schließlich wird vermutet, die vielfältigen Lebensmittelskandale hätten großen Einfluss auf die Verbraucherpolitik, allen voran natürlich die BSE-Krise (Behringer 2004: 18; Janning 2004a: 19; Lamla 2002: 147; Reisch 2004: 3; Steiner 2003: 187; Sinn 2003: 281). Gegenüber den 70er Jahren sind zudem eine Vielzahl neuer Akteure der Verbraucherpolitik in Erscheinung getreten. Hierzu gehören Verbraucherbewegungen (Hilton 2005: 1) ebenso wie Umweltverbände, die sich des Themas annahmen (Hansen 2002: 76). Die „Arbeitsgemeinschaft Verbraucher“ organisierte sich neu als „Verbraucherzentrale Bundesverband“ (Janning 2005: 8), und schließlich wurden anlässlich der BSE-Krise ein Bundesverbraucherministerium sowie Ausschüsse für Verbraucherschutz in Bundestag und Bundesrat eingerichtet (Behringer 2004: 64; Janning 2004a: 23; Reisch 2003; Steiner 2003: 193). Aufgrund der Vielzahl an Lebensmittelskandalen wird in der Literatur vermutet, die heute vertretenen Positionen zur Verbraucherpolitik seien stark von den Themen Ernährung und Landwirtschaft geprägt. Hierfür spräche außerdem, dass beide Bereiche ebenfalls in die Zuständigkeit des Bundesverbraucherministerium fallen (Behringer 2004: 27; Janning 2004a: 24; Lackmann 2002: 12).

Obwohl in der Literatur Konsens darüber besteht, dass diese Phänomene verbraucherpolitische Positionen verändern können (Janning 2005; Deichsel 2005: 63; Drexl 1998: 44), wurden die Auswirkungen dieser Veränderungen kaum erforscht – der Großteil der bisherigen Studien stammt noch aus den 80er Jahren (Janning 2004a: 1). Die vorliegende empirische Untersuchung der aktuell vertretenen verbraucherpolitischen Positionen stellt daher auch einen Beitrag zur notwendigen Grundlagenforschung dar. Unter Zuhilfenahme des Advokaten-Koalitionen-Ansatz sollen dabei drei weitere Fragen beantwortet werden:

- Lassen sich in der deutschen Verbraucherpolitik abgrenzbare Positionen ausmachen?
- Besteht die in der Literatur behauptete Vielfalt und Inkohärenz der Positionen?
- Welche Positionen haben die verbraucherpolitisch Handelnden? Hierbei wurden insbesondere folgende Aspekte überprüft:
 - Werden die in der Literatur genannten Positionen vertreten oder bestehen andere Ansichten?
 - Sind die vertretenen Positionen empirisch begründet?
 - Dominieren die Themen Ernährung und Landwirtschaft?

Aus der Gegenüberstellung der vertretenen Positionen mit dem untersuchten „Verbraucherinformationsgesetz“ werden anschließend die Machtverhältnisse ermittelt. Der genaue Ablauf der empirischen Studie wird im folgenden Kapitel vorgestellt.

4. Die Studie: Positionen und Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik

Mit der vorliegenden Arbeit sollte empirisch erkundet werden, welche Positionen und Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik bestehen. Theoretischer Hintergrund der Arbeit ist der Advokaten-Koalitionen-Ansatz (ACF), da dieser eine ausgereifte Beschreibung von Positionen (als belief systems) sowie wichtige Anhaltspunkte zur Ermittlung von Machtverhältnissen liefert. Das vorliegende Kapitel stellt die Studie vor, anhand welcher die fünf Forschungsfragen beantwortet werden sollen. Zunächst wird das methodische Vorgehen, also die Auswahl des untersuchten Gesetzgebungsverfahrens, die Erhebung der Daten, und die Ermittlung der relevanten Akteure, der Positionen, Advokaten-Koalitionen sowie der Machtverhältnisse beschrieben. Daraufhin werden die Ergebnisse der Studie vorgestellt und schließlich werden diese im Hinblick auf die Forschungsfragen interpretiert.

4.1. Das methodische Vorgehen

4.1.1. Fallauswahl: Die Debatte um das Verbraucherinformationsgesetz

Bei der Anwendung komplexer kulturalistischer Ansätze wie des ACF wird in der Regel auf Einzelfallstudien zurückgegriffen (Blatter/Janning/Wagemann 2006: 39). Dies reduziert den Forschungsaufwand gegenüber einer vergleichenden Fallstudie erheblich. Gleichzeitig erlangt der Forscher hierdurch ein tieferes Verständnis der Materie, kann er doch den ausgewählten Einzelfall viel genauer betrachten (Blatter/Janning/Wagemann 2006: 154). Aus diesem Gedanken heraus wurde auch für die vorliegende Arbeit eine Einzelfallstudie durchgeführt.

Ziel dieser Studie war es, die Positionen (belief systems) zu ermitteln, welche die Akteure der deutschen Verbraucherpolitik tatsächlich vertreten. Es sollte vermieden werden, dass von den Akteuren nur normatives Wissen über verbraucherpolitische Positionen abgefragt wird. Daher wurden ausschließlich die in einem konkreten Gesetzgebungsverfahren vertretenen Positionen erfasst (Pioch 2000: 65). Aus zwei Gründen wurde hierfür die Gesetzgebung zum sogenannten „Verbraucherinformationsgesetz“ ausgewählt:

Zum ersten ist Verbraucherinformationspolitik ein unstrittiger Teil von Verbraucherpolitik, der von allen in der Literatur vertretenen Ansichten gefordert wird (Dick 1995: 116; Kruse 1979: 40; Kuhlmann 1990: 40). Mit der Analyse dieses Gesetzgebungsverfahrens sollte somit verhindert werden, dass schon durch die Auswahl des Gesetzes einige der vertretenen Positionen nicht erfasst werden. Zweitens ist das „Verbraucherinformationsgesetz“ das wichtigste Gesetz im neu (oder wieder) entstehenden Politikfeld Verbraucherpolitik. Dies erklärt sich zum einen daraus, dass großer Regelungsbedarf bestand: Die Literatur ist sich darin einig,

dass der deutsche Verbraucher nur unzureichend informiert ist (Meyer 2003: 1; Schoenheit 2004: 13; Silberer 1981: 280) und diese Informationsprobleme größer werden (Assmann/Kübler 1981: 24; Schatz 1984: 29; van Bömmel 2003: 273; Wein 2000: 5). Dennoch gab es bisher kein allgemeines Informationsrecht für Verbraucher (Schröter, W. 2004: 194; Strassner 1992). Zudem ist das Gesetz ein direkter Reflex auf den BSE-Skandal (Behringer 2004: 29; Sinn 2003: 289), welcher nicht zuletzt eine Krise der Verbraucherinformation war (Meyer 2003: 1).

Mit der großen Bedeutung des Gesetzes erhöht sich noch einmal die Wahrscheinlichkeit, dass die Akteure der deutschen Verbraucherpolitik hierzu eine (und sei es eine ablehnende) Position vertreten. Dies zeigte sich auch an der Vielzahl von Daten, die aufgrund der hitzigen Debatte um das Gesetz für die Analyse zur Verfügung standen.

Dass mit der Auswahl nur eines einzigen Gesetzes verbraucherpolitische Positionen ausgeklammert wurden, die sehr weit vom Regelungsbereich des Gesetzes entfernt liegen, kann jedoch nicht ausgeschlossen werden. Denkbar wären hier beispielsweise Positionen zur Verbraucherpolitik im Bereich Finanzdienstleistungen. Dies muss natürlich bei der Interpretation der Ergebnisse dieser Arbeit beachtet werden. Zum besseren Verständnis des Gesetzes werden daher nun sein Inhalt und seine Entstehung kurz vorgestellt:

Auslöser der Neuorganisation der deutschen Verbraucherpolitik und auch des Verbraucherinformationsgesetzes war die BSE-Krise, welche offiziell am 26. November 2000 auf Deutschland übergriff (Behringer 2004: 18). Als Reaktion auf die Ausmaße des Lebensmittelskandals wurde mit dem 22. Januar 2001 das erste deutsche Verbraucherministerium auf Bundesebene errichtet, geleitet von Renate Künast, Bündnis 90/Die Grünen (Behringer 2004: 64). Auf Anregung von Greenpeace und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) stellte das „Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft“ (BMVEL) etwas später erste Eckpunkte eines „Verbraucherinformationsgesetzes“ (VerbrIG) vor (Greenpeace: PM, Mai 2006; Greenpeace: Position, 23.09.2006; Grüne, Interview: Z. 10).

Ziel des Gesetzes war es, dem Verbraucher mehr Informationen über die von ihm gewünschten Produkte und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen. Hierfür sollten zwei rechtliche Instrumente geschaffen werden: Zum ersten sollte der Verbraucher ein Auskunftsrecht auf jene Firmen- oder Produktdaten erhalten, die Bundes-, Landes- oder kommunale Behörden aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit sammeln.⁹ Zum anderen sollten auch die Firmen selbst gesetzlich verpflichtet werden, den Verbrauchern alle gewünschten Informationen zur Verfü-

⁹ Nach geltendem Recht ist es nicht jedermann gestattet, amtliche Daten einzusehen. In der Regel greift der Betroffenenheitsgrundsatz: Nur die Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens haben das Recht auf Akteneinsicht. Eine erste Aufweichung dieses Grundsatzes sind die sogenannten „Informationsfreiheitsgesetze“ von Bund und Ländern.

gung zu stellen. Nach Einflussnahme der Wirtschaft auf das Bundeskanzleramt wurde letzteres Vorhaben schnell wieder aufgegeben (BMVEL, Interview: Z.50). Darüber hinaus war vorgesehen, den Behörden das Recht einzuräumen, bei einer möglichen Gesundheitsgefahr öffentlich den Namen des gefährlichen Produktes und der Firma bekannt zu geben.

Auf Initiative der Bundesregierung von SPD und Grünen wurde ein Gesetzesentwurf in das parlamentarische Verfahren eingebracht und am 17. Mai 2002 nach zweiter und dritter Lesung vom Bundestag gegen die Stimmen von CDU/CSU- und der FDP-Fraktion verabschiedet. Nachdem der Bundesrat am 31. Mai 2002 seine Zustimmung versagte, bestätigte der Vermittlungsausschuss den Gesetzesbeschluss. Am 21. Juni 2002 stimmte die Opposition im Bundesrat dem Gesetz abermals nicht zu und verhinderte damit sein Zustandekommen (Bundestag 2002: F032). Tabelle 4.1 gibt eine chronologische Übersicht:

Tabelle 4.1 Chronik des VerbrIG

<i>Datum</i>	<i>Ereignis</i>
22. Januar 2001	Errichtung des BMVEL
Ende 2001	erste Eckpunkte des VerbrIG
18. April 2002	1. Lesung im Bundestag, Überweisung an die Fachausschüsse
17. Mai 2002	2. und 3. Lesung im Bundestag, Annahme mit Regierungsmehrheit
31. Mai 2002	Zustimmungsverweigerung des Bundesrates
12. Juni 2002	Bestätigung durch den Vermittlungsausschuss
21. Juni 2002	Zustimmungsverweigerung des Bundesrates

Quelle: eigene Darstellung

Mit dem Regierungswechsel auf Bundesebene übernahm im November 2005 Horst Seehofer (CSU) die Leitung des Ministeriums – welches nun den Titel „Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“ (BMELV) trägt. Dieses griff die Idee eines Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) mit dem Ziel auf, den Verbrauchern die bei der Verwaltung vorhandenen Daten über Lebensmittel und Bedarfsgegenstände zur Verfügung zu stellen. Ein behördliches Recht zur Namensnennung war ebenfalls vorgesehen, wenn auch in veränderter Form.

Auch dieser Gesetzesentwurf ging einen ungewöhnlichen parlamentarischen Weg: Der Beschluss des Bundeskabinetts wurde den Koalitionsfraktionen als „Formulierungshilfe“ zugestellt und von diesen wortgleich in den Bundestag eingebracht. Die Fraktion der Grünen stellte parallel einen Gesetzesantrag mit einem eigenen Verbraucherinformationsgesetz, welchen der Bundestag nach zweiter und dritter Lesung ablehnte. Der Antrag der Koalitionsfraktionen wurde erwartungsgemäß mit Regierungsmehrheit bestätigt und auch der Bundesrat gewährte

am 22. September 2006 die erforderliche Zustimmung (Bundestag 2006: F003; Bundestag 2006: F018). Die Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten wurde auf Bitte der Kommunalen Spitzenverbände verzögert, welche verfassungsrechtliche Bedenken geltend machten.¹⁰ Der Bundespräsident versagte am 08. Dezember 2006 die Unterzeichnung des Gesetzes, woraufhin die Bundesregierung eine Neuauflage zum Frühjahr 2007 ankündigte. Die Chronik dieses Gesetzes findet sich in Tabelle 4.2:

Tabelle 4.2 Chronik des VIG

<i>Datum</i>	<i>Ereignis</i>
05. April 2006	„Formulierungshilfe“ des BMELV
11. Mai 2006	1. Lesung im Bundestag, Überweisung an die Fachausschüsse
29. Juni 2006	2. und 3. Lesung im Bundestag, Annahme mit Regierungsmehrheit
22. September 2006	Zustimmung des Bundesrates
05. Oktober 2006	Brief der Kommunalen Spitzenverbände an den Bundespräsidenten
08.12.2006	Verweigerung der Unterzeichnung durch den Bundespräsidenten

Quelle: eigene Darstellung

Durch die Auswahl des Verbraucherinformationsgesetzes ist auch der Untersuchungszeitraum der Studie festgelegt. Die beiden Gesetzgebungsverfahren (sowohl zum VerbrIG als auch zum VIG) werden aufgrund des soeben beschriebenen Ablaufes zusammengefasst, der Untersuchungszeitraum erstreckt sich somit von Ende 2001 bis Ende 2006. Dies ist mit fünf Jahren für eine Anwendung des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes (ACF) ungewöhnlich kurz, verlangt der ACF doch eine Analyse über mindestens 10 Jahre (Sabatier 1993: 120; Sabatier 1999: 119). Eine solche Zeitspanne sei nötig, da die Akteure eines Subsystems nur über einen längeren Zeitraum lernen können (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 178; Sabatier 1999: 118).¹¹ Anders als der Großteil der Arbeiten zum ACF versucht die vorliegende Studie jedoch nicht, politischen Wandel durch das Lernen der Akteure zu erklären. Vielmehr wird auf das Modell des ACF zurückgegriffen, wonach „Positionen“ als „belief systems“ aufzufassen sind. Darüber hinaus wird vom Ergebnis des politischen Machtkampfes (also vom Verbraucherinformationsgesetz) auf die Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik geschlossen. Die Länge des Untersuchungszeitraums ist daher unproblematisch.

Wie die Positionen und Machtverhältnisse konkret ermittelt wurden, und welche Daten hierfür zur Verfügung standen, wird im Folgenden vorgestellt.

¹⁰ Diese Bedenken sind nur formeller, nicht inhaltlicher Art (Interview DLKT: Z. 43). Die Kommunalen Spitzenverbände führten an, dass nach der Föderalismusreform der Bund nicht weiter berechtigt ist, den Kommunen Aufträge zu erteilen (sogenannter „Bundesdurchgriff“). Dies war aber im VIG vorgesehen. Der Bundespräsident teilte diese Ansicht und versagte dem Gesetz seine Ausfertigung.

¹¹ Dies gilt jedoch nur für bestehende Subsysteme. Für entstehende Subsysteme kann der Analysezeitraum durchaus kürzer sein (Sabatier 1999: 129).

4.1.2. Die Erhebung der Daten

Selbst für den recht jungen Bereich der deutschen Verbraucherpolitik ist eine fast unüberschaubare Zahl an Informationen vorhanden. Daher musste die zu untersuchende Datenmenge zunächst sinnvoll eingeschränkt werden.

Dies geschah erstens, indem ausschließlich auf das Verbraucherinformationsgesetz (VerbrIG oder VIG) bezogene Daten erhoben wurden. Zum zweiten wurde ermittelt, welche Akteure mehrfach Einfluss auf die Gesetzgebung nahmen (siehe Kapitel 4.1.3); nur deren Daten wurden untersucht.

Welcher Art die zu erhebenden Daten, drittens, sein sollten, wurde aus dem Advokaten-Koalitionen-Ansatz abgeleitet. Sie ergibt sich aus den Strategien, mit welchen die Einzelakteure und Advokaten-Koalitionen versuchen, Einfluss zu nehmen (siehe Kapitel 2.2.4). Demnach nutzen die Akteure zunächst ihre institutionellen Mitentscheidungsrechte (Bandelow 1999: 18) – erhoben wurden somit für den Zeitraum 2001-2006 die Plenardebatten, Reden, Anträge und Anfragen zum Verbraucherinformationsgesetz in Bundestag und Bundesrat.

Indem einige Akteure als Sachverständige geladen werden, sind sie ebenfalls in die Entscheidungsfindung miteinbezogen (Jenkins-Smith/St. Clair/Woods 1991: 855). Für den Untersuchungszeitraum wurden daher auch die öffentlichen Anhörungen des federführenden Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum Verbraucherinformationsgesetz berücksichtigt. Für den mitberatenden Rechtsausschuss, den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für Gesundheit lagen keine Daten vor. Die Recherchen zu den Plenardebatten, Anträgen und Stellungnahmen wurden mithilfe des Online-Rechercheportals des Parlamentes vorgenommen.

Darüber hinaus nehmen Akteure häufig öffentlich Stellung, beispielsweise durch die Herausgabe von Pressemitteilungen oder in Zeitungsinterviews. Um dies zu erfassen, wurden ein überregionales Magazin (SPIEGEL, Ausgaben 23/2001-46/2006, zusammen mit dem Online-Ableger SPIEGEL ONLINE 2001-2006) sowie eine überregionale Tageszeitung (Süddeutschen Zeitung, 01.01.2001- 01.10.2006) daraufhin untersucht, welche Akteure Stellung nahmen oder genannt wurden. Beide Quellen wurden aufgrund der Vielzahl an Berichten zum Verbraucherinformationsgesetz ausgewählt. Sofern die jeweiligen Internetauftritte der Akteure ein entsprechendes Pressearchiv aufwiesen, wurden außerdem die auf das Verbraucher-

informationsgesetz bezogenen Pressemitteilungen untersucht.¹² Die Verbraucherorganisation „foodwatch“ versuchte darüber hinaus, mit einer öffentlichen Kampagne Einfluss zu nehmen – diese Materialien wurden ebenfalls aufgenommen und beinhalten unter anderem einen Briefwechsel mit anderen verbraucherpolitischen Akteuren. Berücksichtigt wurden schließlich die gemeinsamen Positionspapiere der Wirtschaftsverbände, die Reden mehrerer Akteure auf der Jahrestagung 2006 des „Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V.“ (BLL) und während des Fachgesprächs „Verbraucherpolitik“ der Bundestagsfraktion der Grünen sowie schließlich einige Dokumente, die im Rahmen von Interviews zur Verfügung gestellt wurden.

Grundlage der Untersuchung sind somit öffentliche Dokumente, sind diese doch leicht zugänglich, valide (Bandelow 1999: 188), für einen langen Zeitraum verfügbar (Jenkins-Smith/St. Clair/Woods 1991: 856) und ermöglichen eine detaillierte Analyse (Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 24). Jedoch empfiehlt es sich gerade bei unerforschten Politikfeldern, ergänzend qualitative Interviews heranzuziehen (Blatter/Janning/Wagemann 2006: 67). Diese sind zudem das geeignetste Erhebungsinstrument zur Erfassung der subjektiven „Relevanzstruktur“ von politischen Akteuren (Lamnek 2005: 329) und verringern somit das Risiko, lediglich strategische Äußerungen statt der tatsächlichen „belief systems“ zu erfassen (Jenkins-Smith 1991: 163; Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 243). Schließlich lässt sich mit ihnen auch das Bündnisverhalten der Akteure am besten erfassen (Zafonte/Sabatier 2004: 99).

Zur Bestimmung der relevanten Akteure, ihrer Positionen sowie der Bündnisse wurden daher ergänzende Experteninterviews herangezogen. Als Ansprechpartner dienten die jeweils fachlich Zuständigen innerhalb der Organisationen – im Fall der Bundestagsabgeordneten also beispielsweise Mitglieder des Verbraucherausschusses, in den Ministerien entsprechende Referenten. Die Ansprechpartner wurden anonymisiert, im Anhang ist daher nur die jeweils befragte Organisation angegeben. Es wurden sechzehn Interviews geführt, zum Teil geschah dies telefonisch. Hiervon flossen zehn Interviews in die Untersuchung ein, die übrigen galten der Erkundung des Forschungsfeldes. Weitere Interviews waren aufgrund der Forschungsarbeit von Dr. Frank Janning zugänglich. Schließlich wurden drei Interviews aus (Fach-)Zeitschriften berücksichtigt.

Da mit der Verwendung des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes (ACF) bereits theoretische Vorüberlegungen bestanden (Lamnek 2005: 382), konnte mit dem leitfadengestützten Experteninterview auf eine Mischung aus episodischem und problemzentrierten Interview zurückgegriffen werden (Blatter/Janning/Wagemann 2006: 70). Der verwendete Leitfaden wurde

¹² Dies war bei fast allen Akteuren der Fall, lediglich die Pressemitteilungen des BMVEAL sind nach dem Regierungswechsel nicht mehr zugänglich.

den Befragten auf Wunsch bereits vorab zugesandt, versehen mit dem Hinweis, dass es sich nur um eine grobe Orientierungshilfe für das Gespräch und nicht um einen Fragebogen handelt.¹³ Gemäß der oben erwähnten Überlegung, kein normatives Lehrbuchwissen zu ermitteln, wurden die Positionen nie direkt erfragt, sondern stets aus ihrer Anwendung erschlossen. Der kommentierte Interviewleitfaden findet sich im Anhang.

Den Anforderungen qualitativer Interviews entsprechend (Diekmann 2005: 411; Hopf 2003: 352; Lamnek 2005: 335, 348) wurden die Befragungen offen und in einem „weichen“, zurückhaltenden Interviewstil durchgeführt. Nur bei Unklarheiten wurde nachgefragt, wichtigstes Stilmittel war das sogenannte Paraphrasieren, also das leicht veränderte Wiederholen des bereits Gesagten. Hierdurch sollten die „belief systems“ der befragten Akteure möglichst unverfälscht erfasst werden. Um die spätere Auswertung zu erleichtern und die intersubjektive Überprüfbarkeit der Interviews zu gewährleisten (Lamnek 2005: 390), wurden die Gespräche mitgeschrieben und bei entsprechender Genehmigung zudem per Tonband aufgezeichnet. Die Aufzeichnungen wurden, abzüglich der methodischen Vorbemerkungen an die Befragten, in Standardorthografie transkribiert und ausgewertet (so auch Schmidt 2003). Eine Übersicht der verwendeten Interviews sowie aller weiteren verwendeten Daten findet sich ebenfalls im Anhang. Die Datenlage ist insgesamt gut, zur besseren Einschätzung wurde die Datengrundlage bei der Auswertung aber stets mit angegeben.

4.1.3. Die Auswahl der untersuchten Akteure

Wer sind nun aber die Akteure, deren Positionen und Machtverhältnisse zu bestimmen waren? Auch hierauf gibt der Advokaten-Koalitionen-Ansatz eine klare Antwort: Es sind all jene, die „sich mit einem Policy-Problem beschäftigen und regelmäßig über einen längeren Zeitraum hinweg versuchen, Politik in ihrem Interesse zu beeinflussen.“ (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 178; Sabatier 1998: 111). Dies können neben Fachpolitikern auch beispielsweise Lobbyisten, Wissenschaftler oder Journalisten sein. Es müssen zudem alle Regierungsebenen in die Untersuchung einbezogen werden (siehe Kapitel 2.2). Dabei soll es nach Jenkins-Smith und Sabatier (1994: 189) grundsätzlich von der „Autonomie“ einer Ebene abhängen, ob sie als Teil des Subsystems betrachtet wird. Aufgrund der engen Verflechtung von Bund und Ländern in Deutschland wurden diese als gemeinsames Subsystem aufgefasst. Fraglich ist jedoch, ob auch die EU als „Regierungsebene“ betrachtet werden muss. Generell ist davon auszugehen, dass die europarechtlichen Bestimmungen die Verbraucherpolitik der Mitgliedsstaaten maßgeblich beeinflussen (Janning 2004: 7; Janning 2004a: 28). Im Fall des

¹³ Ungeachtet dessen wurden einige Leitfäden schriftlich beantwortet. Diese wurden ebenfalls in die Untersuchung mitaufgenommen.

Verbraucherinformationsgesetzes gab es jedoch keine zwingenden europarechtlichen Vorgaben,¹⁴ auch konnte keine Einflussnahme europäischer Akteure auf die Gesetzgebung festgestellt werden. Daher wurde in dieser Studie die EU-Ebene außen vor gelassen.

Strittig ist zuletzt, ob neben Individuen auch komplexe Akteure, also beispielsweise Verbände, Fraktionen oder NGOs betrachtet werden. In den Studien zum ACF wird dies unterschiedlich gehandhabt, Bandelow (1999: 154) plädiert in seiner Untersuchung der Gentechnologiepolitik für die ausschließliche Betrachtung individueller Akteure. Für diesen Schritt bringt er im Wesentlichen drei Argumente vor: Erstens seien die Grundlage des ACF individuelle „belief systems“, für welche es in Organisationen keine Entsprechung gäbe. Zweitens könne es innerhalb komplexer Akteure unterschiedliche Ansichten geben, Mitglieder einer Organisation daher verschiedenen Advokaten-Koalitionen angehören. Drittens kann ein Wechsel der „Organisationsmeinung“ allein schon durch Personalwechsel verursacht werden – ohne dass es zu Policy-Lernen kam. Letzteres Argument kann hier vernachlässigt werden, da die vorliegende Studie sich nicht für die Gründe politischen Wandels interessiert. Relevanter ist das zweite Argument: Im Verlauf der Meinungsfindung gab es beispielsweise in den Fraktionen von SPD und Grünen Diskussionen zwischen Wirtschafts- und Verbraucherexperten (SPD, Interview, Z.251/252). Diese wurden jedoch beigelegt, so dass es zu jeweils einstimmigen Abstimmungen kam. Unüberwindliche Differenzen innerhalb einer Organisation oder gar Aufspaltungen in verschiedene Advokaten-Koalitionen konnten nicht beobachtet werden. Schließlich lässt Bandelow offen, *warum* komplexe Akteure keine „belief systems“ aufweisen können. Zumindest verfügen auch sie nur über begrenzte Ressourcen und sind häufig einem ökonomischen oder demokratischen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Damit unterliegen sie prinzipiell den gleichen Zwängen, die auch das Lernverhalten und die Ausgestaltung der „belief systems“ individueller Akteure hervorrufen (Sabatier 1993: 138). Aufgrund dieser Überlegung wurden in die vorliegende Studie sowohl individuelle als auch komplexe Akteure miteinbezogen.¹⁵

Wie wurde nun praktisch bestimmt, welche Akteure „regelmäßig über einen längeren Zeitraum hinweg versuchten, die Verbraucherpolitik in ihrem Interesse zu beeinflussen“ (Jenkins-Smith/Sabatier 1994: 178; Sabatier 1998: 111)? Dies geschah in zwei Schritten. Zunächst wurde versucht, diejenigen Akteure zu ermitteln, die Einfluss hätten nehmen können. Im zweiten Schritt wurden aus dieser Menge jene ausgesucht, die tatsächlich mehrmals versuchten, ihre Einstellungen (beliefs) in das Verbraucherinformationsgesetz einfließen zu lassen.

¹⁴ Als nicht verpflichtende Anregung können die EU-Verordnung VO 178/2002 oder auch die Aarhus-Konvention genannt werden.

¹⁵ Im Ergebnis wurden ausschließlich komplexe Akteure untersucht. Alle individuellen Akteure hatten lediglich einmal versucht, Einfluss zu nehmen und wurden daher nicht in die Analyse einbezogen (siehe Anhang).

Die Gesamtmenge der möglicherweise einflussnehmenden Akteure umfasst zum ersten jene Akteure, welche aufgrund ihrer rechtlichen Stellung über institutionelle Anhörungs-, Mitsprache- oder Entscheidungsrechte verfügen. Da die Gesetzgebungskompetenz für Verbraucherschutz beim Bund liegt,¹⁶ gehören hierzu zunächst die Fraktionen der im Bundestag vertretenen Parteien, das Bundesministerium für Verbraucherschutz (sowohl als BMVEL als auch als BMELV) sowie die zu beteiligenden Bundesministerien für Justiz (BMJ) und für Wirtschaft (BMWi). Aufgrund der Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes (Artikel 84, Absatz 1 GG) sind über den Bundesrat auch die Länder beteiligt. Zum zweiten gehören dieser Gesamtmenge auch Akteure ohne institutionelle Rechte an, die faktisch in die Entscheidung einbezogen wurden. Dies sind solche Akteure, die bei den Anhörungen der Bundestagsausschüsse geladen waren (Bandelow 1999: 18) oder öffentlich (per offenem Brief oder auch in Zeitungsinterviews) Stellung nahmen (Bandelow 1999: 18; Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 241). Hinzu kamen jene, die in der Literatur erwähnt wurden (beispielsweise bei Matthöfer 1977: 32-39) oder in der Lobby-Liste des Parlamentes in der Rubrik Verbraucherschutz angegeben waren. Schließlich wurden in die Gesamtmenge noch solche Akteure aufgenommen, die von anderen Akteuren des Subsystems in ihren Stellungnahmen oder den Interviews genannt wurden (Bandelow 1999: 18; Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 241; Jenkins-Smith/St. Clair/Woods 1991: 857).

Aus dieser Gesamtmenge wurden für die Studie nur solche Akteure ausgewählt, die mindestens zweimal Einfluss auf das Verbraucherinformationsgesetz (VerbrIG oder VIG) genommen hatten.¹⁷ Ergab sich dies nicht aus den Stellungnahmen der Akteure selbst, wurde telefonisch oder schriftlich nachgefragt. Im Ergebnis wurden achtundzwanzig Organisationen analysiert, eine Übersicht der untersuchten wie der nicht untersuchten Organisationen findet sich im Anhang. Entgegen der Annahme des ACF nahmen Wissenschaftler und Journalisten kaum Einfluss, prägend für den Gesetzgebungsprozess waren hingegen neben den Ministerien und Bundestagsfraktionen in erster Linie Verbände und NGOs. Auch konnte nicht beobachtet werden, dass zu Beginn latente Akteure zu einem späteren Zeitpunkt in das Geschehen eingriffen (siehe hierzu Bandelow 1999: 191).

4.1.4. Die Messung der Positionen

Um die Positionen der verbraucherpolitischen Akteure zu erfassen, muss zunächst klar sein, was „Positionen“ sind und wie sie wirken. „Positionen“ meint in dieser Arbeit die „Anschau-

¹⁶ Es besteht konkurrierende Gesetzgebung nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 1 und Artikel 20 des Grundgesetzes. Dabei muss nach Artikel 72 Absatz 2 GG eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich sein.

¹⁷ Zafonte und Sabatier (2004: 83) schlagen eine dreimalige Einflussnahme vor, verwenden aber einen deutlich größeren Untersuchungszeitraum.

ungen, Ansichten, Auffassungen, Standpunkte“ (Duden 2001) der politisch Handelnden. Sie sind nach den Annahmen des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes als „belief systems“ aufgebaut (siehe Tabelle 2.1). Demnach verfolgen die politischen Akteure nicht einfach ihre egoistischen Interessen und haben auch keine einfache Ja/Nein-Haltung zu einem Gesetz. Vielmehr bestehen ihre Positionen aus drei zusammenhängenden, hierarchischen Ebenen, die sich in Umfang und Inhalt unterscheiden. Jede Einstellung (belief) der Akteure lässt sich klar entweder dem Hauptkern, dem Policy-Kern oder aber den sekundären Aspekten zuordnen (Jenkins-Smith/St. Clair 1993: 156).

Die Positionen wurden mittels einer an Mayring (2003) angelehnten qualitativen Inhaltsanalyse ermittelt. Dies reduziert gegenüber einer quantitativen Analyse zum einen den Forschungsaufwand (Bandelow 1999: 18; Schneider/Janning 2006: 199), zum anderen wird es den kulturalistischen Annahmen des ACF besser gerecht (Lamnek 2005: 485). Untersucht wurden die ausgewählten Dokumente, die Interviewtranskripte sowie mit dem Verbraucherinformationsgesetz das Ergebnis des Machtkampfes selbst. Dabei wurde die zugrunde liegende Annahme, die „belief systems“ der Akteure seien während des Forschungszeitraums stabil, im Wesentlichen bestätigt.¹⁸ Praktisch wurde die Inhaltsanalyse wie folgt durchgeführt:

Zunächst wurde die Analyseeinheit festgelegt (Diekmann 2005: 487; Lamnek 2005: 495): Betrachtet wurde jeweils ein Absatz des Dokumentes. Die „beliefs“ wurden nicht theoretisch hergeleitet (Diekmann 2005: 491), vielmehr wurden alle genannten Einstellungen sowie die zugehörigen Ausprägungen aufgenommen (Jenkins-Smith/St. Clair/Woods 1991: 856). Hieß es beispielsweise, die „Verbraucherpolitik der FDP muss sich messen lassen an...“ (FDP, PM vom 01.06.2006), so wurde dies als Einstellung „Ziele von Verbraucherpolitik“ aufgenommen. Der folgende Teil der Aussage, „...der Stärkung der mündigen Bürger, insbesondere durch Aufklärung, Verbraucherbildung, Information und Informationszugang“, wurde als zugehörige Ausprägung aufgefasst. Nach diesem Schema wurden alle vorliegenden Dokumente des jeweiligen Akteurs untersucht, so dass sich für jeden Akteur eine Tabelle mit einer Vielzahl an Einstellungen und zugehörigen Ausprägungen ergab. Dies war recht einfach zu handhaben, da viele Akteure in ihren Stellungnahmen regelrecht „Textbausteine“, also stets wiederkehrende gleichlautende Formulierungen verwendeten. Die Ausprägungen wurden dabei nicht binär (ja/nein), sondern möglichst im Wortlaut erfasst. Aufgenommen wurden dabei nur explizite Nennungen zu einer Einstellung. Die Einstellung eines Akteurs kann daher faktisch deutlich mehr Ausprägungen enthalten. Mit diesen hatte er sich in der Debatte jedoch

¹⁸ Ausnahmen bilden nur das Verbraucherministerium auf Bundesebene und in Nordrhein-Westfalen, jeweils aufgrund eines Regierungswechsels im Untersuchungszeitraum. Generell kritisch zur Stabilität von belief systems bei langen Forschungszeiträume ist Jenkins-Smith (1991: 164).

nicht positioniert, sie konnten daher nicht aufgenommen werden. Bei der Betrachtung der Positionen ist jedoch zu beachten, dass eine fehlende Aufzählung nicht zwingend mit einer Ablehnung gleichzusetzen ist. Auch die Zuordnung der Ausprägung zu einer Einstellung wird im Original wiedergegeben. Hieß es beispielsweise, es gäbe „wachsende Informationsdefizite der Verbraucher“, wurde dies nur der Einstellung zur „Informationslage“ zugerechnet, nicht aber der Einstellung zur „Funktionsweise des Marktes“. Im Zweifelsfall wurde nicht codiert (Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 248).

Nach den Annahmen des ACF sind die Einstellungen der Akteure nicht lose verteilt, sondern je nach Inhalt und Umfang einer der drei Ebenen eines „belief systems“ zugeordnet. Um also die Positionen der Akteure zu bestimmen, mussten im zweiten Schritt die genannten Einstellungen anhand der Kriterien sowie der Beispiele des ACF entweder dem Hauptkern, dem Policy-Kern oder den sekundären Aspekten zugeteilt werden (Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 242; Jenkins-Smith/St. Clair 1993: 156; Zafonte/Sabatier 2004: 83). Insgesamt waren dabei zehn verschiedene Einstellungen auszumachen. Hiervon sind zwei zum Hauptkern und sieben zum Policy-Kern zu zählen, eine Einstellung betrifft die sekundären Aspekte.

Zum Hauptkern gehört erstens die Einstellung zum „Wesen des Verbrauchers“, sie entspricht dem Beispiel des „Menschenbildes“ im ACF. Erfasst wird die Ansicht des Akteurs zum Verhalten oder auch zur Souveränität des Konsumenten. Da sie über das Subsystem Verbraucherpolitik hinaus geht und häufig fast religiöse Züge trägt, wurde auch die Einstellung zur „Funktionsweise des Marktes“ zum Hauptkern gezählt. Die Ausprägungen umfassen hier beispielsweise die Frage, wie Wirtschaft funktioniert, ob Marktstörungen bestehen, und ob der Verbraucher Souverän oder Unterlegener ist.

Die Einstellungen zu den Fragen „welche Ziele hat Verbraucherpolitik“, „wem gegenüber sollen die Verbraucher Informationsansprüche haben“, „wann sollen Behörden Produkt- und Firmennamen nennen dürfen“ und „welche Informationen sollten bereitgestellt werden“ sind im Policy-Kern angesiedelt. Sie alle sind grundlegende Einstellungen hinsichtlich der Strategien, mit denen im Subsystem die Werte des Hauptkerns zu erreichen sind. Gleiches gilt für die Frage, „wie die Informationslage des Verbrauchers ist“, „ob gesetzlicher Regelungsbedarf besteht“ und „welche Ausnahmen gelten sollen“.

Unter den sekundären Aspekten wurden schließlich alle Einstellungen zur „Ausgestaltung des Verfahrens“ erfasst. Hierzu gehören beispielsweise die Ansichten zur optimalen Dauer des Verfahrens oder den zu erhebenden Kosten.

In einem dritten Schritt wurden die Dokumente erneut untersucht und sowohl die Nennung der Einstellungen mit ihren zugehörigen Ausprägungen, als auch die Zuordnung der Einstel-

lung zu den jeweiligen Kernen noch einmal überprüft. Zur besseren Vergleichbarkeit der Positionen wurden dabei ähnliche Begriffe in den Ausprägungen der Akteure vereinheitlicht sowie alle Begriffe alphabetisch sortiert.

Nach dem gleichen Verfahren wurde auch die Position des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) ermittelt. Auch dies erwies sich als unkompliziert, umfasst das Gesetz doch lediglich sechs Paragraphen. Zusätzlich wurde daher auch die Gesetzesbegründung miteinbezogen. Zur Veranschaulichung des Auswertungsverfahrens sowie zum besseren Verständnis des Gesetzes selbst wird dieses „belief system“ hier dargestellt:

Tabelle 4.3 Das „belief system“ des VIG

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung VIG
Hauptkern	Verbraucher	mündig
	Funktionsweise des Marktes	Informationsasymmetrie
Policy-Kern	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau der Informationsasymmetrie; Förderung von Eigenverantwortung, Information, Qualitätswettbewerb, Selbstregulierung, Transparenz; Schutz von Gesundheit und Sicherheit
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundesebene
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden
	behördliche Nennung von Produkt-/ Firmennamen	ja, bei Rechtsverstoß, bei Gefahr "sollen" Behörden informieren;
	bereitzustellende Informationen	keine Prüfungspflicht Lebens- und Futtermittel, Bedarfsgegenstände; Produkte und Produktion
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“, laufende Verfahren außer bei Rechtsverstoß
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	keine Beschaffungspflicht, Dauer 1-2 Monate, kostendeckende Gebühren (bei Rechtsverstoß kostenfrei), Internet

Quelle: eigene Darstellung

Demnach hat sich die Einstellung eines „mündigen Verbrauchers“ durchgesetzt, der in einem Markt mit Informationsasymmetrien agiert. Die Einstellung zu den Zielen der Verbraucherpolitik hat folgende Ausprägung angenommen: Verbraucherpolitik soll die Eigenverantwortung fördern, die Informationslage verbessern, die Qualität steigern und dem Markt zur Selbstregulierung verhelfen. Zudem ist es Ziel der Verbraucherpolitik, die Gesundheit und Sicherheit des Konsumenten zu schützen. Unabhängig von der Funktionsweise des Marktes wurde die Einstellung „Informationslage“ aufgeführt, bei welcher wachsende Informationsdefizite des Verbrauchers genannt werden. Wenig überraschend hat sich im Verbraucherinfor-

mationsgesetz eine Einstellung durchgesetzt, nach welcher diese Informationsprobleme per Gesetz behoben werden sollen. Als ideale Regulierungsebene wird der Bund angesehen. Der Verbraucher soll durch dieses Gesetz Informationsansprüche gegenüber den Behörden bekommen, das Informationsrecht erstreckt sich dabei auf Lebens- und Futtermittel sowie Bedarfsgegenstände, und auf die Produkte ebenso wie auf ihre Produktionsweise. Ausnahmen sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“ der Firmen, sowie laufende Verfahren – sofern kein Rechtsverstoß vorliegt. Zudem ist in das VIG eine Einstellung eingeflossen, nach welcher die Behörden bei Rechtsverstoß oder Gefahr den Verbraucher warnen "sollen", diese Warnung müssen sie nicht über das übliche Verfahren hinaus prüfen. Die Einstellung zu den sekundären Aspekten schließlich hat folgende Ausprägung: Die Behörden sind nicht verpflichtet, über die ihnen vorliegenden Daten hinaus weitere Informationen zu beschaffen. Das Auskunftsverfahren ist bei erwiesenem Rechtsverstoß kostenfrei, anderenfalls werden kostendeckende Gebühren erhoben. Die Auskunft ist nach spätestens zwei Monaten zu erteilen, Informationen können auch über das Internet veröffentlicht werden.

Das „belief system“ des VIG bietet zudem erste Anhaltspunkte für die in der Debatte vertretenen Positionen: Alle hier vorkommenden Einstellungen mussten auch im Politikfeld vertreten sein. Selbstverständlich gilt der Umkehrschluss nicht: Mit hoher Wahrscheinlichkeit wurden mehr Positionen vertreten, als letztlich in das Gesetz eingeflossen sind. In diesem Fall lassen sich aus der Gegenüberstellung des VIG mit den Positionen der Akteure deren Machtverhältnisse ermitteln. Bevor dies im Detail erläutert wird, soll zunächst noch auf die Ermittlung der Advokaten-Koalitionen eingegangen werden.

4.1.5. Die Messung der Advokaten-Koalitionen

Wie sein Name bereits besagt, nehmen in der Vorstellung des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes die Akteure nicht einzeln Einfluss, sondern vor allem in Form politischer Bündnisse, sogenannter „Advokaten-Koalitionen“. Diese werden nur bei ähnlichen Positionen geschlossen, wichtig ist dabei vor allem eine Übereinstimmung des „Policy-Kerns“. Eine Advokaten-Koalition umfasst also „Individuen mit ähnlichen Policy-Kernen, die sich zudem über längere Zeit auf nicht triviale Weise abstimmen“ (siehe Kapitel 2.2).

Nach dieser Annahme sollten auch Akteure des Subsystems Verbraucherpolitik versucht haben, ihre Positionen mithilfe von Advokaten-Koalitionen in das Verbraucherinformationsgesetz einzubringen. Um dies zu ermitteln wurde bestimmt, ob es ein Abstimmungsverhalten zwischen Akteuren gab und ob deren Positionen ähnliche Policy-Kerne aufweisen. Auch

wenn in den Studien zum ACF häufig ausschließlich die inhaltliche Nähe untersucht wurde (so auch Bandelow 1999: 155), kann dies in keinem Fall genügen. Ähnliche Normvorstellungen allein führen nicht schon zu einem gemeinsamen Vorgehen – es muss nicht zwingend zur Bildung einer Advokaten-Koalition kommen, umgekehrt können sich aber mehrere Advokaten-Koalitionen mit ähnlichen Positionen herausbilden (Sabatier 1999: 126).

Zunächst wurde die inhaltliche Nähe der Akteure bestimmt. Hierfür wurde verglichen, welche Akteure ähnliche Positionen, vor allem aber ähnliche Policy-Kerne aufweisen. Nach dem die Positionen der Akteure bereits ermittelt waren (siehe hierzu Kapitel 4.1.4), genügte dazu eine einfache Gegenüberstellung. Zum zweiten wurde aufgrund von vier Indizien bestimmt, welche Akteure sich „über längere Zeit auf nicht triviale Weise“ koordinierten.

Erstes Indiz hierfür ist die Eigenzuschreibung, dass also die Akteure in ihren Stellungnahmen oder den Interviews angaben, sich mit anderen Akteuren abzustimmen. Gaben andere Akteure an, solch ein Abstimmungsverhalten beobachtet zu haben (Fremdzuschreibungen), wurde dies als zweites Indiz herangezogen. Diese Befragung der Akteure selbst ist zwar ein gängiges Verfahren (Bandelow 1999: 161; Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 250), birgt aber auch Risiken: Zum einen können die Angaben voneinander abweichen, verschiedene Akteure sehen eventuell verschiedene Bündnisse (Jenkins-Smith 1991: 163). Zum zweiten ist das Abstimmungsverhalten ein sensibler Bereich, bei dem sich viele Organisationen nicht in die Karten schauen lassen möchten (Bandelow 1999: 151). Dies gilt auch für diese Studie, Daten zur Koordination waren mit angemessenem Aufwand kaum erhältlich. Daher wurde auf zwei weitere Indizien zurückgegriffen: Dritter Anhaltspunkt für Koordination sind Personalüberschneidungen sowie gegenseitige Mitgliedschaften von Organisationen (Bandelow 1999: 266). Letztes Indiz ist die Herausgabe gemeinsamer Stellungnahmen oder Positionspapiere durch mehrere Organisationen. Dies ist für die Bestimmung von Advokaten-Koalitionen natürlich besonders geeignet, da es sowohl die Koordination als auch die inhaltliche Nähe der Akteure belegt (Bandelow 1999: 152).

4.1.6. Die Messung der Machtverhältnisse

Mithilfe des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes sollten in dieser Studie auch die Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik ermittelt werden. Unter „Machtverhältnissen“ wird hier verstanden, wie viel „Einfluss, Geltung, Gewicht“ (Duden 2001) die verbraucherpolitischen Akteure im Vergleich zueinander haben. Analog zur berühmten Definition Max Webers (1922: 28), „Macht bedeute jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen - gleichviel worauf diese Chance beruht.“, soll es auch hier auf die Quellen der Macht nicht ankommen. Aus diesem Grund wurde in

dieser Arbeit nicht auf klassische Machtindikatoren wie beispielsweise den Zugang zu Ressourcen, Gesetzgebungskompetenz, Stimm-, Veto- oder Budgetrecht oder auch die Art der Legitimation (repräsentative- oder Direktwahl) zurückgegriffen. Stattdessen basiert die Ermittlung der Machtverhältnisse auf einem aus dem ACF abgeleiteten Indikator.

Dieser basiert auf folgender Überlegung: Besteht in einem Subsystem ein Wettstreit verschiedener Positionen, ist es dabei das Ziel der Akteure, ihre Positionen in Regierungsprogramme umzuwandeln, und lassen diese sich schließlich ebenfalls als „belief systems“ konstruieren (siehe Kapitel 2.1) – dann gibt der „Anteil der Einstellungen eines Akteurs in einem Gesetz“ (Einstellungsanteil) dessen Macht im Vergleich zu der anderer Akteure wieder.

Dies mag auf den ersten Blick trivial erscheinen. Bei genauerem Hinsehen ist aber schnell klar, dass keinesfalls nur die Akteure mit Regierungsmacht ihre Positionen durchsetzen. Vielmehr sind sie oft gezwungen, Einstellungen unterlegener Akteure aufzugreifen (Sabatier 1993a: 28), Kompromisse einzugehen (beispielsweise in Koalitionsregierungen) oder sich anderen Einflüssen (Medien, europäische Vorgaben, etc.) zu beugen. Mit dem Einstellungsanteil kann in diesen Fällen ermittelt werden, welcher Akteur seine Einstellungen durchsetzen konnte. Praktisch geschieht dies durch eine einfache Gegenüberstellung des zustande gekommenen Gesetzes mit den Positionen der jeweiligen Akteure. Je klarer dabei deren Positionen ausgearbeitet sind und je stärker sie voneinander abweichen, desto genauere Ergebnisse liefert diese Gegenüberstellung.

Damit werden auch die Grenzen des Indikators „Einstellungsanteil“ deutlich. Er greift nur, wenn die Annahmen des ACF gegeben sind, vor allem muss ein Wettstreit klar divergierender Positionen bestehen. Aus diesem Grund versagt der Indikator auch, wenn es durch koalitionsübergreifendes Lernen zu einer Angleichung der Positionen kommt. Bei der Debatte um das Verbraucherinformationsgesetz waren die hierfür notwendigen, sehr anspruchsvollen Bedingungen (siehe Kapitel 2.5) nicht gegeben, koalitionsübergreifendes Lernen kann ausgeschlossen werden. Zweitens erfasst der Indikator nur die Einflussmöglichkeiten der Akteure auf die Entstehung des Gesetzes, vernachlässigt aber dessen Umsetzung durch die Verwaltung. Gerade, wenn diese ihre Position im Gesetzgebungsprozess nicht gelten machen konnte, wird sie versuchen, sie bei der Implementation durchzusetzen. Schließlich ist der Indikator nur einsetzbar, wenn ein Gesetz zustande kam. Die Macht, Gesetze zu verhindern (Nichtentscheidungsmacht) kann nicht erfasst werden.

Zu beachten ist überdies, dass nach den Annahmen des ACF nicht alle Teile eines Gesetzes gleichermaßen für die Angabe der Machtverhältnisse zählen können. Solche Einstellungen, die zu den leicht wandelbaren sekundären Aspekte zählen, besitzen nur eine untergeordnete

Bedeutung. Wichtiger sind die zum Policy-Kern gehörenden, stabilen Einstellungen. Diese sind der Hauptstreitpunkt bei Gesetzgebungsverfahren, durchgesetzte Policy-Kern-Ansichten sind daher besonders wertvoll. Gelingt es einem Akteur sogar, seine nahezu unveränderlichen Hauptkern-Einstellungen im Gesetz zu verankern, so spricht dies für einen besonders großen Machtanteil.

Wie es um die Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik bestellt ist, und welche Positionen vertreten werden, stellt das nachfolgende Kapitel dar.

4.2. Ergebnisse der Studie

Die vorliegende Arbeit hatte es sich zum Ziel gesetzt, sowohl die Positionen als auch die Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik empirisch zu bestimmen. Mithilfe des ACF sollten dabei fünf Forschungsfragen beantwortet werden. Im Folgenden werden die Ergebnisse der empirischen Studie vorgestellt. Dabei wird zunächst im Detail auf die vertretenen Positionen eingegangen. Daraufhin wird dargelegt, welche Advokaten-Koalitionen für das Subsystem der deutschen Verbraucherpolitik ermittelt wurden. Schließlich werden die Position des VIG mit den Positionen der Advokaten-Koalitionen verglichen. Mithilfe des *Einstellungsanteils* lassen sich hieraus die Machtverhältnisse bestimmen.

4.2.1. Positionen in der deutschen Verbraucherpolitik

Zunächst werden die Positionen der Akteure deutscher Verbraucherpolitik vorgestellt. Im vorliegenden Fall waren dies jene, die mindestens zweimal ihre Positionen im Verbraucherinformationsgesetz (VerbrIG oder VIG) unterzubringen suchten. Zu den insgesamt achtundzwanzig relevanten Organisationen gehören die Fraktionen der im Bundestag vertretenen Parteien, die Bundesministerien für Verbraucherschutz, einige Bundesländer sowie eine Vielzahl von Verbänden. Deren Positionen werden zunächst einzeln vorgestellt, hierdurch wird die Vielfalt der Positionen angemessen wiedergegeben. Die Positionen der Advokaten-Koalitionen folgen erst in einem zweiten Schritt. Einzige Ausnahme bei der Darstellung sind die Wirtschaftsverbände, für diese wird eine gemeinsame Position dargestellt. Dies ist zweifach begründet: Da die Wirtschaftsverbände häufig gemeinsam auftreten, wurden die Positionen zum Teil anhand identischer Dokumente ermittelt. Aber auch in den weiteren Daten zeigten sich so große Übereinstimmungen, dass diese Zusammenfassung der Anschaulichkeit halber gerechtfertigt ist. Angegeben sind in diesem Fall lediglich die Abweichungen einzelner Verbände. Die Positionen der einzelnen Wirtschaftsverbände finden sich im Anhang.

Die Positionen der Fraktionen, Ministerien, Bundesländer und Verbände werden in alphabetischer Reihenfolge vorgestellt. Gemäß den Annahmen des ACF werden sie als „belief systems“ dargestellt, unterteilt in Hauptkern, Policy-Kern und sekundäre Aspekte. Zur besseren Vergleichbarkeit ist die jeweilige Datengrundlage der Analyse angegeben, die Zahlen in Klammern bezeichnen die Anzahl der ausgewerteten Dokumente.

4.2.1.1. Die Positionen der Bundestagsfraktionen

Tabelle 4.4 Position der Fraktion von B90/Grüne

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Fraktion B90/Grüne
Hauptkern	Verbraucher	eigenverantwortlich, informiert oder mit Informationsdefiziten, je nach Politikfeld unterschiedlich mündig, selbstbestimmt
	Funktionsweise des Marktes	Informations- und Machtasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Aktivierung der Bürger neben staatlicher Kontrolle
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau der Informations- und Machtasymmetrie; Aufklärung, Aktivierung, Bildung, Empowerment, Entfaltung, Partizipationskultur; Förderung von Entscheidungsfreiheit, Information, Nachhaltigkeit, Qualitätswettbewerb, Selbstbestimmung, Transparenz, Vertrauen; mehrere Politikbereiche umfassend, als Frage sozialer Gerechtigkeit; Schutz von Gesundheit (auch Vorsorge), Sicherheit und vor Irreführung, Missbrauch
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundes- oder EU-Ebene, zudem bessere Kontrolle
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß oder zur Vorsorge; von Abnehmern, Herstellern, Produkten
	bereitzustellende Informationen	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition i.e.S.)
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Datenbank, geringe Gebühren (Höchstgrenze), Internet, Informationsbeauftragter, zeitnah

Datengrundlage: Anträge (4), Briefe (1), Interviews (3), Pressemitteilungen (18), Positionspapiere (1), Reden (6)

Die verbraucherpolitische Position der *Bündnisgrünen Bundestagsfraktion* gehört mit zu den ausdifferenziertesten Positionen im Subsystem. Sie ist grundlegend marktorientiert, daneben

spielen die Förderung nachhaltiger Entwicklung sowie persönlicher Entfaltung eine wichtige Rolle.

Die Einstellung zum Verbraucher ist differenziert, er wird je nach Politikfeld als unterschiedlich mündig, informiert und selbstbestimmt angesehen. Dem Markt wird nur eine begrenzte Funktionsfähigkeit zugesprochen, die entsprechende Einstellung sieht sowohl Informations- als auch Machtasymmetrien zwischen Anbietern und Verbrauchern. Diese Ansichten werden auch empirisch begründet: „Studien bescheinigen den Verbrauchern in einigen Themenfeldern, z.B. bei Finanzdienstleistungen mangelnde Kompetenzen. Wie auch soll sich der Verbraucher gegen das geballte Expertenwissen und die undurchsichtigen Wirtschaftsinteressen durchsetzen?“ (Grüne, Position, 16.11.2005).

Für die Einstellungen des Policy-Kerns lässt sich ebenfalls eine Vielzahl von Ausprägungen ausmachen. Demnach muss es Ziel von Verbraucherpolitik sein, die Asymmetrien zu beheben, um sowohl dem Markt zur Selbstregulierung als auch dem Verbraucher zur Selbstbestimmung zu verhelfen. In einigen Bereichen muss der Verbraucher zudem staatlich geschützt werden: „Grüne Verbraucherpolitik setzt dem einseitigen Wirtschaftslobbyismus ein wirksames Gegengewicht. Sie ist gleichermaßen eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, das heißt Schutz vor Gesundheitsgefahren, Missbrauch und Abzocke, wie auch Stärkung der Wirtschaft im Qualitätswettbewerb.“ (Grüne, PM, 15.06.2005). Zum anderen soll der Konsument durch Aufklärung, Bildung und Information „aktiviert“ werden: „Leitend im Verbraucherinformationsgesetz war der Gedanke der Transparenz, aber auch des Empowerment. Ziel ist eine andere Partizipationskultur.“ (Grüne, Interview, Z. 88-93). Leitbild ist dabei der nachhaltige Konsum, welcher „neben wirtschaftlichen Kriterien die ökologischen und sozialen Aspekte in den Vordergrund rückt.“ (Grüne, Position, 16.11.2005).

Eine gesetzliche Regelung wird als notwendig erachtet, sowohl auf Bundes- als auch auf europäischer Ebene. Dabei besteht eine klar positive Einstellung zur Notwendigkeit individueller Informationsansprüche an Behörden wie an Unternehmen. Die Ansprüche sollten so umfassend wie möglich ausgestaltet sein: „Alle Verbraucherinnen und Verbraucher sollen Zugang zu Informationen bei Behörden und Unternehmen über alle Produkte und Dienstleistungen bekommen.“ (Grüne, Rede, 29.09.2006). Auch sollen Behörden die Namen gefährlicher Produkte nennen können, die Einstellung hierzu umfasst die Namensnennung bei Rechtsverstöß, Gesundheitsgefahr sowie zur Vorsorge. Die Einstellung zu den Ausnahmen der Informationsansprüche ist eng gefasst: „Ausnahmetatbestände, wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, sind restriktiv und verbraucherfreundlich zu fassen und unklare Ausnahmen vom In-

formationsanspruch, wie „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“, zu streichen.“ (Grüne, Antrag, 20.09.2006).

Die Einstellung zur Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens sieht geringe Gebühren für den Verbraucher, die Veröffentlichung der Informationen im Internet, den Aufbau einer bundesweiten Datenbank sowie die Einrichtung eines Bundesinformationsbeauftragten vor.

Tabelle 4.5 Position der CDU/CSU-Fraktion

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung CDU/CSU-Fraktion
Hauptkern	Verbraucher	mündig, eigenverantwortlich, informiert oder informationsunwillig
	Funktionsweise des Marktes	teilweise strukturelle Ungleichheit, Informationsdefizite
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Balance zwischen Selbstbestimmung und staatlichem Schutz, Regulierung bei Unterlegenheit
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau teilweise bestehender struktureller Ungleichheit, Ziel gleichberechtigter Marktteilnehmer;
		Balance zwischen Verbraucherschutz und Wirtschaftlichkeit;
		Förderung von Entscheidungsfreiheit, Qualitätswettbewerb, Transparenz, Vertrauen;
		Schutz von Gesundheit (auch Vorsorge), Sicherheit
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundes- oder EU-Ebene; zudem bessere Kontrolle
Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, nicht Unternehmen	
behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Rechtsverstoß und Gefahr im Verzug; Recht auf Anhörung und Gegendarstellung	
bereitzustellende Informationen	nur Lebensmittel und Bedarfsgegenstände; keine ethischen Kriterien	
Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren	
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Gebühren, keine Beschaffungspflicht

Datengrundlage: Anträge (2), Briefe (1), Interviews (1), Pressemitteilungen (17), Reden (7)

Die Position der *CDU/CSU-Fraktion* ist insgesamt stark wirtschaftsorientiert, der Konsument soll vor allem in seiner Rolle als Marktteilnehmer gestärkt werden.

Im Hauptkern lässt sich eine klare Einstellung zum Verbraucher ausmachen, dieser wird in erster Linie als mündig und eigenverantwortlich angesehen. Die Einstellung zur Funktionsweise des Marktes verzeichnet teilweise Macht- und Informationsasymmetrien: „Leitbild ist der informierte, mündige Bürger und Konsument. Dort, wo es eine strukturelle Unterlegenheit des Verbrauchers im Marktgeschehen gibt, muss diese ausgeglichen werden.“ (CDU/CSU, PM, 07.09.2006).

Damit ist zugleich die Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik gekennzeichnet: Die in einigen Bereichen bestehenden Asymmetrien müssen ausgeglichen werden, hierzu ist in erster Linie Markttransparenz zu schaffen. Verbraucherschutz aber ist nur in wenigen Bereichen Aufgabe von Verbraucherpolitik: „Die Balance zwischen Selbstbestimmung und staatlichem Schutz muss in der Verbraucherpolitik wieder gefunden werden.“ (CDU/CSU, PM, 08.08.2005). Der selbstbestimmte, informierte Verbraucher sorgt von sich aus für einen funktionierenden Qualitätswettbewerb: „Der mündige Verbraucher wird so gestärkt und Unternehmen können mit Qualitätsprodukten klare Wettbewerbsvorteile erzielen.“ (CDU/CSU, PM, 29.06.2006). Er ist vor allem in seiner Rolle als Marktteilnehmer bedeutsam, denn „moderne Verbraucherpolitik ist nicht einseitig, sondern Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite.“ (CDU/CSU, PM, 29.06.2006).

Aus diesen Einstellungen heraus wird auch das Verbraucherinformationsgesetz bejaht: „Die Bündelung der Informationsrechte in einem Verbraucherinformationsgesetz ist hierzu der richtige Weg. Sie trägt dem Erfordernis erhöhter Transparenz und gezielter Informationsmöglichkeit und damit der Stärkung der Eigenverantwortung der Verbraucher Rechnung.“ (CDU/CSU, Antrag, 16.04.2002). Dies umfasst nur den Anspruch gegenüber Behörden, es besteht eine klar ablehnende Einstellung zum Auskunftsanspruch gegenüber Unternehmen: Dieser „ist in der Praxis schlicht nicht umsetzbar“ (CDU/CSU, PM, 08.08.2005). Auch soll sich der Anspruch lediglich auf Lebens- und Futtermittel sowie Bedarfsgegenstände beziehen. Die Einstellung zur Namensnennung durch Behörden ist restriktiv, Namen sollen nur bei Rechtsverstoß und Gefahr im Verzug genannt werden, die betroffenen Firmen dabei ein Recht auf Anhörung und Gegendarstellung erhalten. Schließlich ist die Einstellung zu den Ausnahmen des Informationsanspruches wie folgt ausgeprägt: Kein Anspruch soll bestehen bei Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie laufenden Verfahren. Dabei wird betont: „Untersuchungsergebnisse, die Rechtsverstöße feststellen, unterliegen in der Regel nicht den Regelungen der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse.“ (CDU/CSU, PM, 12.05.2006).¹⁹

Die Einstellung zur Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens sieht Gebühren für den Verbraucher vor. Die Behörden sollen nicht verpflichtet werden, über die ihnen vorliegenden Daten hinaus weitere Informationen zu beschaffen.

¹⁹ Das Rechtsverstöße vom jeweiligen Unternehmen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis eingestuft werden dürfen, ist bis zum Inkrafttreten des VIG umstrittene, aber wohl geltende Rechtsprechung.

Tabelle 4.6 Position der FDP- Fraktion

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung FDP-Fraktion
Hauptkern	Verbraucher	eigenständig, eigenverantwortlich, mündig, selbstbestimmt, souverän
	Funktionsweise des Marktes	teilweise Oligopol- und Monopolstrukturen sowie Fehlverhalten Einzelner
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Wettbewerb und Selbstverpflichtungen vor Staatseingriff, Regulierung nur subsidiär, Staat vor allem Bildung und Information
	Ziele von Verbraucherpolitik	Aufklärung, Beratung, Bildung zur Stärkung der mündigen Bürger; Förderung von Information, funktionierendem Wettbewerb, Transparenz, Verbraucher- und Produzentenfreiheit; Gewährleistung des Bürgerrechts auf Information; Schutz von Gesundheit (auch Vorsorge), Sicherheit und vor Übervorteilung
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundes- oder EU-Ebene, zudem bessere Kontrolle
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, nicht Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gefahr im Verzug oder Rechtsverstoß; Recht auf Anhörung und Gegendarstellung; Haftung, Prüfungspflicht
	bereitzustellende Informationen	alle Produkte und Dienstleistungen; aufbereitet
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition), Rohdaten
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsvfahrens	geringe Gebühren, Internet, zeitnah

Datengrundlage: Anträge (4), Anfrage (2), Interviews (1), Pressemitteilungen (6), Reden (7)

Noch stärker marktorientiert ist die Position der *FDP-Fraktion*, sie setzt fast ausschließlich auf die Eigenverantwortung des Einzelnen. Kurz gesagt, „Verbraucherpolitik ist Informationspolitik“ (FPD, Antrag, 21.05.2003).

Im Hauptkern finden sich folgende Einstellungen: Der Markt wird grundsätzlich als funktionsfähig angesehen, Störungen beruhen auf teilweise bestehenden Oligopol- und Monopolstrukturen sowie dem Fehlverhalten Einzelner. Die FDP-Fraktion sieht zudem „mündige Verbraucher, die selbst kluge Entscheidungen treffen können, die aber in die Lage versetzt werden müssen, eigenverantwortlich handeln zu können.“ (FDP, PM, 01.06.2006).

Damit ist auch die Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik vorgezeichnet. Nur in wenigen Bereichen muss der Staat schützend eingreifen, im Übrigen gilt: „Der beste Verbraucherschutz ist derjenige, den mündige Bürgerinnen und Bürger selbst durch Aufmerksamkeit und kluge Auswahl betreiben.“ (FDP, Rede, 27.4.2006). Oberste Aufgabe staatlicher Ver-

braucherpolitik ist somit die „Stärkung der mündigen Bürger, insbesondere durch Aufklärung, Verbraucherbildung, Information und Informationszugang“ (FDP, PM, 01.06.2006). Dies ist nicht gleichzusetzen mit staatlicher Lenkung, beispielsweise hin auf ethische Konsummuster. Es gilt nur, den Rahmen für die freie Entscheidung des Verbraucher zu schaffen: „Verbraucherpolitik ist kein Erziehungsinstrument, sondern Teil einer vernünftigen Ordnungspolitik, in der die Marktteilnehmer sich auf Augenhöhe begegnen können.“ (FDP, Rede, 27.4.2006).

Ein Verbraucherinformationsgesetz wird als erforderlich erachtet, die Einstellung zur „Notwendigkeit individueller Informationsansprüche“ umfasst dabei ausschließlich Behörden: „Sie wollen einen Informationsanspruch gegenüber Unternehmen begründen. Das lehnen wir entschieden ab.“ (FDP, Rede, 29.06.2006). Grundlage für den Anspruch gegenüber Behörden ist, neben der Förderung funktionierenden Wettbewerbs, das liberale Bürgerrecht auf Information. So besteht eine klare Einstellung zum Umfang des Informationsanspruches, die FDP-Fraktion fordert die „Ausweitung des Geltungsbereichs des Gesetzes auf alle Produkte und Dienstleistungen unter strikter Beachtung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.“ (FDP, Antrag, 28.06.2006). Letztere genießen „absoluten Schutz“ (FDP, PM, 01.06.2006), sollten aber vom Gesetzgeber klar definiert werden. Schließlich besteht auch bei der FDP-Fraktion eine restriktive Einstellung zur Namensnennung durch Behörden. Auch sie fordert die Beschränkung auf Rechtsverstöße oder Gefahr im Verzug. Die Behörden sollen dabei einer besonderen Prüfungspflicht unterliegen und bei fehlerhaften Warnungen in besonderem Maße haften.²⁰ Zudem wird ein Recht der Firmen auf Anhörung und Gegendarstellung gefordert.

Die Einstellung zu den sekundären Aspekten stellt sich wie folgt dar: „Informationsrechte dürfen auch nicht durch hohe Kosten und Gebühren eingeschränkt werden. Vielmehr müssen Informationen von jedermann abgerufen werden können, ohne dass die finanzielle Belastung unverhältnismäßig ist“ (FDP, Antrag, 28.06.2006).

²⁰ In der Debatte bezogen sich viele Akteure auf den sogenannten Birkel- oder Flüssigei-Skandal: Das Land Baden-Württemberg warnte 1985 vor einer „mikrobiellen Verseuchung“ durch Flüssigei in Nudeln. Genannt wurde dabei der Name des Nudelherstellers Birkel, welcher in Folge dessen Konkurs ging. Eine auf 40 Millionen DM ausgelegte Klage Birkels gegen das Land Baden-Württemberg endete mit einem Vergleich zugunsten des Nudelherstellers. Das Gericht sah es als nachgewiesen an, dass Birkel zu Unrecht genannt wurde (Quelle: www.stuttgarter-nachrichten.de/page/detail.php/1016187, zuletzt besucht am 09.12.2006)

Tabelle 4.7 Position der Fraktion von PDS/Linke

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Fraktion PDS/Linke
Hauptkern	Verbraucher	mündig, rational, selbstbestimmt
	Funktionsweise des Marktes	Informations- und Machtasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Marktregulierung und staatliche Kontrolle
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau der Informations- und Machtasymmetrie Förderung von Information, Transparenz, Vertrauen; Schutz von Gesundheit, Sicherheit
	Informationslage	Informationsdefizite
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja; nicht sektoral
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition)
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verfahrens	Beschaffungspflicht, keine Gebühren, zeitnah

Datengrundlage: Anträge (3), Interviews (1), Pressemitteilungen (3), Positionspapiere (2), Reden (6)

Anders, als dies zu vermuten wäre (so beispielsweise von der SPD, Interview, Z. 1082-1085), ist die Position der *Fraktion der PDS/Linken* nur in geringem Maße marktkritisch, auch wird kaum auf soziale Unterschiede abgestellt.

Die Einstellung zum Wesen des Verbrauchers sieht diesen vielmehr als mündig, rational und selbstbestimmt. Der Markt wird, ähnlich wie von der Fraktion der Grünen oder der SPD, nur als eingeschränkt funktionsfähig wahrgenommen, er weist sowohl Informations- als auch Machtasymmetrien auf.

Aufgabe von Verbraucherpolitik muss es demnach sein, diese Asymmetrien zu verringern: „Das Gesetz hat die Markttransparenz und die Entschließungsfreiheit der Verbraucher zu stärken, Interessen auszugleichen und Schwächere gegenüber Stärkeren zu schützen.“ (PDS/Linke, Antrag, 28.06.2006). Wie hier schon anklingt, zählt der Schutz der Verbraucher ebenfalls zu den Zielen von Verbraucherpolitik: „Dies muss bereits dann gelten, wenn von einem Produkt oder einer Dienstleistung ein Risiko für Gesundheit, Sicherheit oder schützenswerte Verbraucherinteressen ausgehen“ (PDS/Linke, PM, 06.09.2006). Schließlich soll Verbraucherpolitik die Entscheidungsfreiheit der Verbraucher garantieren: „Transparenz ist für uns eine der wesentlichen Voraussetzungen dafür, dass die Wahlfreiheit von Menschen gesichert ist.“ (PDS/Linke, Rede, 27.4.2006).

Die Einstellung zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung ist klar positiv, der zu schaffende Informationsanspruch soll „sowohl Behörden als auch privaten Unternehmen gegenüber“ bestehen (PDS/Linke, PM, 06.09.2006) und alle Produkte und Dienstleistungen umfassen: „Außerdem ist eine Erweiterung des Geltungsbereichs des VIG notwendig, damit nicht nur Lebensmittel, sondern auch Elektrobedarf eingeschlossen werden.“ (PDS/Linke, PM, 04.09.2006). Schützenswerte Interessen der Unternehmen sollen dabei ausgenommen werden, müssen aber vom Gesetzgeber klar definiert sein: „Der Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darf nicht zum Freibrief für Informationsverweigerung werden!“ (PDS/Linke, PM, 04.09.2006).

Eine soziale Betonung findet sich vor allem in der Einstellung zu den sekundären Aspekten. Die Auskünfte sowohl von Firmen als auch von Behörden „müssen kostenfrei angeboten werden, damit ihre Nutzung nicht vom sozialen Status anhängig ist.“ (PDS/Linke, Antrag, 27.06.2006). Die Behörden sollen zudem verpflichtet werden, bei Bedarf zusätzliche Informationen zu beschaffen, die Auskunft soll zeitnah zur Anfrage erteilt werden.

Tabelle 4.8 Position der SPD- Fraktion

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung SPD-Fraktion
Hauptkern	Verbraucher	bewusst, mitgestaltend, mündig, verantwortlich
	Funktionsweise des Marktes	Informations- und Machtasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Verbraucherinformation, -bildung und -beratung an 1. Stelle, Selbstverpflichtungen, gesetzliche Mindeststandards und Kontrollen
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau der Informations- und Machtasymmetrie
		Aufklärung, Bildung, Verbraucher in die Lage versetzen, sich selbst zu schützen;
		Förderung von Information, Qualitätswettbewerb, Transparenz, Vertrauen;
		Schutz von Gesundheit und Sicherheit und vor Übervorteilung, Betrug, Irreführung
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja; nicht sektoral
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß
bereitzustellende Informationen	alle Produkte und Dienstleistungen	
Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition)	
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	geringe oder keine Gebühren, Internet, zeitnah

Datengrundlage: Briefe (2), Interviews (2), Pressemitteilungen (11), Reden (9)

Die Position der *SPD-Fraktion* sieht Verbraucherpolitik als Teil der Wirtschaftspolitik und setzt ebenfalls auf die Eigenverantwortung des Konsumenten. Diesem wird aber das Repertoire des „klassischen Verbraucherschutzes“ zu Seite gestellt.

Im Hauptkern findet sich auch bei der SPD-Fraktion eine kritische Einstellung zur Funktionsweise des Marktes – der prinzipiell bewusste, mitgestaltende und mündige Verbraucher sieht sich Informations- und Machtasymmetrien ausgesetzt.

Damit ist im Policy-Kern auch die Einstellung der SPD-Fraktion zu den Zielen von Verbraucherpolitik gekennzeichnet: Diese muss in erster Linie die Asymmetrien abbauen, den Verbraucher „auf gleiche Augenhöhe mit der Wirtschaft“ bringen (SPD, PM, 30.05.2006) und ihn damit „in die Lage versetzen, dass er sich selber schützen kann.“ (SPD, Interview, Z.109). Das eigenverantwortliche Handeln des Konsumenten wird durch den „klassischen“ staatlichen Verbraucherschutz ergänzt (SPD, Interview, Z 443-446). Schließlich spielt der Verbraucher für die SPD-Fraktion auch als Wirtschaftsteilnehmer eine Rolle: „Die aktive Verbraucherpolitik, für die wir stehen, beschränkt sich nicht allein auf den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Vielmehr wollen wir die Nachfrageseite des Marktes als gestaltende Kraft stärken, die auch qualitative Ziele des Umwelt- und des Gesundheitsschutzes sowie Produktinnovationen und Qualitätsverbesserungen im Marktgeschehen verankert.“ (SPD, Rede, 09.03.2006).

Ein Verbraucherinformationsgesetz wird daher als erforderlich erachtet, dieses soll Informationsansprüche sowohl gegenüber Behörden als auch Unternehmen gewährleisten und sich auf alle Produkte und Dienstleistungen erstrecken: „Die SPD ist der Ansicht, dass der Anspruch auch auf andere Produkte sowie auf Unternehmen ausgedehnt werden muss.“ (SPD, Brief, 23.06.2006). Die Einstellung zur amtlichen Warnung vor gefährlichen Produkten ist positiv und umfasst neben Rechtsverstößen auch Gesundheitsgefahren: „Es reicht nicht aus, wenn die Namen der in solche Skandale verwickelten Unternehmen nur dann genannt werden dürfen, wenn die Ware noch in Verzehr kommen könnte.“ (SPD, Rede, 15.12.2005).

Die Einstellung zu den sekundären Aspekten umfasst geringe Gebühren für den Verbraucher, zeitnahe Auskünfte sowie die Veröffentlichung von Informationen im Internet.

4.2.1.2. Die Positionen der Bundesministerien für Verbraucherschutz

Eine wichtige Rolle spielt das Bundesministerium für Verbraucherschutz. Aufgrund des Regierungswechsel werden dem BMVEL unter Renate Künast (Grüne) und dem BMELV unter Horst Seehofer (CSU) je eine eigene Position zugeordnet.

Marktes und trägt auch zur wirtschaftlichen Entwicklung und zum Umweltschutz bei.“ (BMVEL, Aktionsplan, 25.04.2003). Schließlich soll Verbraucherpolitik „eine neue Informationskultur schaffen. Dadurch würden die Möglichkeiten der Behörden verbessert, öffentlich zu warnen und diejenigen, die zu Lasten der Verbraucher wirtschaften, in der Öffentlichkeit zu nennen.“ (BMVEL, Rede, 21.06.2002).

Die Einstellung zur Informationslage der Verbraucher führt zu einer Bejahung der Notwendigkeit eines Verbraucherinformationsgesetzes: „Denn mit immer komplizierteren und undurchschaubaren Märkten wächst auch das Bedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher nach Information!“ (BMVEL, Rede, 15.05.2003). Der gesetzliche Informationsanspruch soll sich auf alle Produkte und Dienstleistungen beziehen und gegenüber Behörden wie Unternehmen bestehen: „Wir haben ein Verbraucherinformationsgesetz, das Wirtschaft, also Information über die Wirtschaft, miteinschließt“ (Grüne, Interview, Z. 46-49). Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollen in einem engen, gesetzlich definierten Rahmen geschützt sein. Bei der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens sollen nur geringe Gebühren für den Verbraucher anfallen, auch ist eine Veröffentlichung der Informationen im Internet, der Aufbau einer bundesweiten Datenbank sowie die Einrichtung eines Bundesinformationsbeauftragten vorgesehen.

Tabelle 4.10 Position des BMELV

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung BMELV
Hauptkern	Verbraucher	gut informiert, mündig, verantwortungsbewusst, oft auch überfordert
	Funktionsweise des Marktes	Informations- und Machtasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	staatliche Rahmensetzung und Bildung/Aufklärung
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau der Informations- und Machtasymmetrie Förderung von funktionierenden Märkten, Information, Transparenz, Qualitätswettbewerb; Marktüberwachung; Schutz von Gesundheit (auch Vorsorge), Sicherheit
	Informationslage	Informationsdefizite
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundesebene; nicht sektoral
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, nicht Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Rechtsverstoß und Gefahr im Verzug; Recht auf Gegendarstellung
	bereitzustellende Informationen	mindestens Lebensmittel, Bedarfsgegenstände
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	kostendeckende Gebühren, kostenfrei bei Rechtsverstoß

Datengrundlage: Antwort der Bundesregierung (2), Briefe (1), Pressemitteilungen (7), Positionspapiere (2), Reden (2)

Die Position des *Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)* unter Horst Seehofer (CSU) wird aufgrund ihrer großen Ähnlichkeit zur Position der CDU/CSU-Fraktion hier nur kurz vorgestellt.

Im Hauptkern findet sich die Einstellung, der Verbraucher sei gut informiert, mündig und verantwortungsbewusst. Ihm wird zugestanden, teilweise überfordert zu sein. Dem Markt werden Informations- und Machtasymmetrien zugeschrieben.

Diese müssen durch staatliche Verbraucherpolitik vermindert werden: „Wir kommen damit dem Ziel deutlich näher, dass Konsumenten und Produzenten auf gleicher Augenhöhe stehen“, (BMELV, PM, 22.09.2006). Auch hier soll der Verbraucher vor allem in seiner Rolle als Marktteilnehmer gestärkt werden, denn „moderne Verbraucherpolitik ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik!“ (BMELV, PM, 11.05.2006). Die Einstellung zur Notwendigkeit eines VIG hat die gleiche Ausprägung wie bei der CDU/CSU-Fraktion und umfasst ebenfalls nur Behörden: „Ein gesetzlicher Auskunftsanspruch gegenüber der Wirtschaft würde vor allem die kleinen und mittleren Betriebe belasten.“ (BMELV, PM, 11.05.2006). Das BMELV erwägt, den Anwendungsbereich über Lebensmittel hinaus auszudehnen.

Die Einstellung zu den sekundären Aspekten sieht kostendeckende Gebühren vor, bei Rechtsverstößen soll die Auskunft kostenfrei bleiben.

4.2.1.3. Die Positionen der Bundesländer

Für die über den Bundesrat beteiligten Bundesländer ist aufgrund der vorliegenden Daten eine mehrmalige Einflussnahme für Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg und Rheinland-Pfalz nachzuweisen. Deren Positionen werden im Folgenden dargestellt.

Tabelle 4.11 Position des Landes Baden-Württemberg

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Baden-Württemberg
Hauptkern	Verbraucher	eigenverantwortlich
	Funktionsweise des Marktes	k.A.
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Staatseingriff subsidiär, nur bei Schutzbedarf
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von funktionierendem Markt, Information, Qualität, Sicherheit, Transparenz, Vertrauen
	Informationslage	Informationsdefizite
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, als Gesamtkonzept mit anderen deutschen/EU-Regeln
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden nur zweitrangig, da kaum Daten
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, nicht nur bei Gesundheitsgefahr
	bereitzustellende Informationen	k.A.
	Ausnahmeregelungen	"nur wenige Ausnahmen"
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	einfaches Verfahren, zentrale Bereitstellung

Datengrundlage: Anträge (1), Interviews (1), Reden (3)

Die Position des Landes *Baden-Württemberg* setzt in erster Linie auf den eigenverantwortlichen Verbraucher und auf Markttransparenz. Sie entspricht damit in etwa der Position der CDU/CSU-Fraktion.

Für die Einstellung zur Funktionsweise des Marktes werden keine Angaben gemacht, die Einstellung zum Wesen des Verbrauchers sieht diesen als eigenverantwortlich.

Im Policy-Kern umfasst die Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik vor allem die Unterstützung der Märkte, sowie die Förderung von Verbrauchervertrauen und Qualitätswettbewerb. Hierfür muss sie in erste Linie Transparenz schaffen: „Die Verbraucherinnen und Verbraucher benötigen für ihre Kaufentscheidungen noch mehr Informationen und noch mehr Transparenz.“ (Baden-Württemberg, Rede, 21.06.2002).

Eine gesetzliche Regelung wird daher bejaht, es wird jedoch angemahnt, das Gesetz müsse „in einem Gesamtzusammenhang mit anderen Rechtsvorschriften gesehen werden.“ (Baden-Württemberg, Rede, 21.06.2002). Die Einstellung zur Notwendigkeit individueller Informationsansprüche umfasst die Verwaltung: „Transparenz – auch der bei den Behörden vorhandenen Informationen – ist ein wesentliches Merkmal moderner Verbraucherpolitik.“ (Baden-Württemberg, Antrag, 20.09.06). Es wird aber angeführt, dass in der Realität den Ämtern in der Regel kaum verbraucherrelevante Daten vorliegen.

Die Einstellung Baden-Württembergs zu den sekundären Aspekten enthält bisher ungenannte Aspekte: Die Vorstellungen der anderen Akteure hierzu seien praxisfern, nötig wäre ein einfaches Verfahren, bei welchem nicht jede Verwaltung vor Ort sondern nur eine Behörde für die zentrale Bereitstellung der Informationen zuständig wäre.

Tabelle 4.12 Position des Landes Bayern

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Bayern
Hauptkern	Verbraucher	mündig
	Funktionsweise des Marktes	Informations- und Machtasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Staat neben Eigeninitiative der Wirtschaft
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Eigenverantwortung, Information, Transparenz, Selbstbestimmung, Selbstregulierung, Vertrauen; Schutz von Sicherheit
	Informationslage	Informationsdefizite
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundes- oder EU-Ebene, zudem Vernetzung vorhandener Quellen
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, nicht nur bei Gesundheitsgefahr
	bereitzustellende Informationen	Lebensmittel
	Ausnahmeregelungen	"berechtigte Interessen der Betriebe", aber Vorrang des Verbrauchers
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	zeitnah

Datengrundlage: Reden (3)

Ebenfalls auf die Stärkung der Eigenverantwortung durch Transparenz setzt die Position des Landes *Bayern*, auch sie ähnelt der Position der CDU/CSU-Fraktion.

Ausgehend von einem mündigen Verbraucher sowie Informations- und Machtasymmetrien im Hauptkern sieht die Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik vor allem die Förderung von Transparenz vor. Dadurch sollen die selbstregulierenden Kräfte des Marktes gestärkt werden.

Die Einstellung zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung ist positiv, die Informationsansprüche sollen sich dabei nur auf Behörden und Lebensmittel erstrecken. Die Interessen der Betriebe sind dabei zu wahren: „Weil es sich immer um eine Gratwanderung zwischen berechtigten Interessen der Öffentlichkeit einerseits und denen der Betriebe andererseits handelt,...“ (Bayern, Rede, 22.09.2006). Für die Einstellung zur behördlichen Nennung von Produkt- und Firmennamen gilt: „In einer offenen Mediengesellschaft müssen den mündigen Verbrauchern Daten und Fakten gegeben und Namen genannt werden, damit schwarze Schafe frühestmöglich erkannt und ausgegrenzt werden können. Unsere gemeinsame Aufgabe ist es, die Transparenz des Marktes und die Information der Verbraucher zu verbessern. Nur so können die selbstregulierenden Kräfte des Marktes zur Mitwirkung gebracht werden.“ (Bayern, Rede, 22.09.2006).

Die Einstellung zu den sekundären Aspekten umfasst explizit nur die Forderung nach einem zeitnahen Auskunftsverfahren.

Tabelle 4.13 Position des Landes Berlin

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Berlin
Hauptkern	Verbraucher	k.A.
	Funktionsweise des Marktes	k.A.
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	k.A.
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Information, Qualitätswettbewerb, Transparenz, Verbraucherrechten, Vertrauen; Schutz von Sicherheit
	Informationslage	k.A.
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	nicht nur Lebensmittel; Produktion; verständlich kommentiert
	Ausnahmeregelungen	"nur wenige Ausnahmen"
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	geringe Gebühren

Datengrundlage: Pressemitteilungen (2), Reden (1)

Für die Position des Landes *Berlin* konnten nicht zu allen Einstellungen Ausprägungen ausgemacht werden. Sie ähnelt der Position der Fraktion von PDS/Linke.

Verbraucherpolitik soll demnach durch Transparenz den Qualitätswettbewerb fördern: „Unternehmen, die vorsätzlich oder wiederholt gegen grundlegende Bestimmungen des Lebensmittelrechts verstoßen, müssen drastischer und wirksamer zur Verantwortung gezogen werden. Das geschieht sehr effektiv über die Veröffentlichung der 'schwarzen Schafe'." (Berlin, PM, 04.09.2006), zudem gilt es „das Vertrauen der Bürger in die Lebensmittelherstellung und in die Überwachung wiederzugewinnen“ (Berlin, Rede, 29.04.2002).

Die Einstellung zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung ist positiv, Informationsansprüche sollen gegenüber Behörden und Unternehmen bestehen: „Der im Gesetz gewährte Informationsanspruch bezieht sich ausschließlich auf Behörden und lässt die Unternehmen weitgehend außen vor. Das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln lässt sich nur durch eine Einbeziehung der Unternehmen in den Informationsanspruch wieder herstellen.“ (Berlin, PM, 04.09.2006). Darüber hinaus sollen die Behörden öffentlich warnen dürfen: „Dazu gehört auch, dass die Beteiligten klar benannt werden können.“ (Berlin, PM, 04.09.2006). Die bereitzustellenden Informationen sollen auch über den Lebensmittelbereich hinausgehen, die Einstellung (belief) zu den Ausnahmen schließlich ist restriktiv: „Der vorliegende Gesetzesbeschluss stellt zwar eine gewisse Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht dar. Er bleibt aber unter anderem im Anwendungsbereich und durch zu weit gefasste Ausnahmetatbestände hinter dem Erforderlichen zurück.“ (Berlin, Rede, 22.09.2006).

Bei den sekundären Aspekten wird in erster Linie die Höhe der Verwaltungsgebühren betont: „Wir wollen aber, dass jeder Bürger, unabhängig von seinem Verdienst Zugang zu den Informationen hat und die Gebühren kein Hemmnis für einen Antrag sind. Deshalb werden die Gebühren vielfach nicht in der Höhe der eigentlichen Kosten an die Verbraucher weiterzugeben sein.“ (Berlin, Rede, 29.04.2002).

Auch für die Position des Landes *Brandenburg* liegen nicht zu allen Einstellungen Ausprägungen vor. Im übrigen ähnelt sie der Position der SPD-Fraktion.

Die Einstellung zum Wesen des Verbrauchers sieht diesen als mündig und kritisch an: „Moderner Verbraucherschutz heißt heute, dass kritische Verbraucher als mündige Verbraucher ernst genommen werden und auch mehr Rechte erhalten.“ (Brandenburg, PM, 09.06.2005).

Tabelle 4.14 Position des Landes Brandenburg

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Brandenburg
Hauptkern	Verbraucher	mündig, kritisch
	Funktionsweise des Marktes	k.A.
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	k.A.
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Eigenverantwortung, kritischem Einkauf (Ökologie/Ethik), Transparenz, Verbraucherrechten; Schutz von Gesundheit
	Informationslage	k.A.
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundesebene - als Paradigmenwechsel
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	nicht nur Lebensmittel; Produktion (ökologische, etische Kriterien)
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition i.e.S.), Negativkatalog
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Gebühren, zeitnah

Datengrundlage: Interviews (1), Pressemitteilungen (2)

Im Policy-Kern umfasst die Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik vor allem die Förderung von Eigenverantwortung, kritischem Einkauf und Transparenz und Gesundheitsschutz: „Verbraucherinformationsrechte stärken die Mündigkeit und fördern den eigenverantwortlichen, selbstbestimmten Verbraucher. Ziel ist ein kritischer Einkauf, auch nach ökologischen und ethischen Kriterien, sowie der Schutz der Gesundheit.“ (Brandenburg, Interview, Z.63-66).“ Daher wird ein Verbraucherinformationsgesetz befürwortet, welches einen Informationsanspruch auch gegenüber Unternehmen schafft: „Für wichtig gehalten wird dabei die stärkere Einbeziehung der Unternehmen“ (Brandenburg, PM, 25.09.2006). Der Anwendungsbereich soll über Lebensmittel hinausgehen: „Daneben soll auch die mögliche Ausweitung der Informationsansprüche auf andere verbraucherrelevante Bereiche – zum Beispiel im technischen Verbraucherschutz, bei der Energieversorgung oder im Schienenverkehr – geprüft werden.“ (Brandenburg, PM, 25.09.2006). Behörden sollen den Verbraucher bei Rechtsverstoß warnen, die Einstellung zu den Ausnahmen ist restriktiv: „Negativ ist, und dies wird Brandenburg bei der Evaluierung besonders beachten – es ist nicht klar geregelt, was als Betriebsgeheimnis gilt. Rechtstransparenz wäre aber nötig. Zudem gibt es keine aktive Informations- und Veröffentlichungspflicht der Behörden. (Brandenburg, Interview, Z.14-20). Die Einstellung zur Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens sieht Gebühren und eine zeitnahe Auskunft vor.

Tabelle 4.15 Position des Landes Rheinland-Pfalz

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Rheinland-Pfalz
Hauptkern	Verbraucher	k.A.
	Funktionsweise des Marktes	k.A.
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Staat neben Eigeninitiative der Wirtschaft
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Selbstregulierung, Transparenz, Vertrauen, Verbraucherrechten; Schutz von Gesundheit, Sicherheit
	Informationslage	Informationsdefizite
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundesebene, zudem bessere Kontrollen
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	mehr als nur Lebensmittel; Herkunft, Beschaffenheit und Verwendung
Ausnahmeregelungen	"nur wenige Ausnahmen", klare Regelung	
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	k.A.

Datengrundlage: Pressemitteilungen (2), Reden (1)

Schließlich ähnelt auch die Position des Landes *Rheinland-Pfalz* jener der SPD-Fraktion. Es liegen auch hier nicht zu allen Einstellungen Ausprägungen vor.

Als Ziele von Verbraucherpolitik werden angeführt: die Förderung der Selbstregulierung des Marktes durch Transparenz, die Stärkung des Verbrauchervertrauens sowie seiner Rechte und der Schutz von Gesundheit und Sicherheit: „Wir brauchen mehr Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher und für Behörden untereinander. Wir müssen Lebensmittel und insbesondere leicht verderbliche Waren wie Fleisch sicherer machen.“ (Rheinland Pfalz, PM, 21.06.2002).

Hierzu wird ein Verbraucherinformationsgesetz als notwendig erachtet, welches über den Lebensmittelsektor hinausgeht: „Eine breitere Anwendbarkeit, z. B. auf das Eichgesetz, wäre mir lieber gewesen.“ (Rheinland Pfalz, Rede, 22.09.2006). Die Einstellung zur behördlichen Nennung von Produkt- und Firmennamen ist positiv, die Ausnahmeregelungen sind insgesamt eng zu fassen: „Ich hätte es begrüßt, wenn wir für die Behörden klarere Bestimmungen getroffen hätten.“ (Rheinland Pfalz, Rede, 22.09.2006).

Die Einstellung zu den sekundären Aspekten konnte nicht ermittelt werden.

4.2.1.4. Die Positionen der Verbände

Abschließend werden die Positionen der einflussnehmenden Verbände vorgestellt. Dies sind neben den Wirtschaftsverbänden der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), die Deutsche Umwelthilfe (DUH), die auf Lebensmittel spezialisierte NGO

„foodwatch“, Greenpeace, die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG), die Verbraucher Initiative (VI) sowie die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) .

Tabelle 4.16 Position des BUND

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung BUND
Hauptkern	Verbraucher	mündig
	Funktionsweise des Marktes	Konsumentensouveränität ist Ideal, nicht Realität
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	k.A.
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau der Informations- und Machtasymmetrie; Förderung von bewussten Kaufentscheidungen, Sicherheit, Transparenz, Umweltschutz, Vertrauen
	Informationslage	k.A.
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundesebene
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja
	bereitzustellende Informationen	nicht nur Lebensmittel; Inhalt, Herkunft, Gentechnik
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition)
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsvorfahrens	Beschaffungspflicht, Datenbank, geringe Gebühren, zeitnah

Datengrundlage: Pressemitteilungen (6)

Charakteristisches Merkmal der Position des *Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)* ist die Forderung nach (umwelt)bewusstem Konsum.

Der Verbraucher wird als mündig betrachtet, die Einstellung zur Funktionsweise des Marktes ist kritisch: „Greenpeace, DUH und BUND fürchten, dass das geplante Regelwerk das bestehende Kräfteungleichgewicht zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der einen und Behörden und Unternehmen auf der anderen Seite gesetzlich festklopft, statt es zu beseitigen.“ (BUND, PM, 27.06.2006).

Die Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik sieht daher vor, die „strukturellen Informationsasymmetrien zu (...) beseitigen.“ (BUND, PM, 27.06.2006) und den „Verbraucherinnen und Verbrauchern für bewusste Kaufentscheidungen zeitnah Informationen von Behörden und Unternehmen bereit zu stellen.“ (BUND, PM, 27.06.2006). Dies soll durch ein Verbraucherinformationsgesetz gewährleistet werden, welches über den Lebensmittelbereich hinausgeht und auch Unternehmen miteinbezieht: „Gerade gegen Lebensmittelskandale hilft das Gesetz in der eingebrachten Form nichts: Erstens werden Unternehmen gegenüber ihren Kunden nicht zu Auskünften verpflichtet.“ (BUND, PM, 27.06.2006). Als einziger Akteur forderte der BUND zudem: „Die Pflicht zur umfassenden Produktkennzeichnung gehört auch in das immer noch ausstehende Verbraucherinformationsgesetz.“ (BUND, PM, 14.03.2005).

Schließlich soll bei der Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens insbesondere die zeitnahe Auskunft berücksichtigt werden: „Knackpunkt sei, dass Behörden künftig Informationen - wenn überhaupt - nur mit großer zeitlicher Verzögerung und mit Zustimmung der betreffenden Unternehmen herausgeben könnten.“ (BUND, PM, 22.09.2006).

Tabelle 4.17 Position der DUH

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung DUH
Hauptkern	Verbraucher	prinzipiell selbstbestimmt; unfreiwillig uniformiert, ohne Entscheidungsfreiheit, irreführt
	Funktionsweise des Marktes	Informations- und Machtasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	staatliche Rahmensetzung
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Entscheidungsfreiheit, Sicherheit, Transparenz, Umweltschutz, Vertrauen; keine Konsumlenkung; Schutz von Gesundheit
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundesebene
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	nicht nur Lebensmittel; Produkte und Produktion
	Ausnahmeregelungen	nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnis i.e.S.
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Beschaffungspflicht, Datenbank, geringe Gebühren, zeitnah

Datengrundlage: Briefe (1), Interviews (1), Pressemitteilungen (4), Positionspapiere (4), Stellungnahme (1)

Eine sehr ähnliche Position besitzt die *Deutsche Umwelthilfe (DUH)*, wenn auch weitaus detaillierter und stärker ausgearbeitet.

Charakteristisch ist die Einstellung zum Wesen des Verbrauchers. Dieser wird als prinzipiell mündig angesehen, sei faktisch aber „irreführt, dumm gehalten, hat keine Entscheidungsfreiheit“ (DUH, Interview, Z.18). Zur Funktionsweise des Marktes besteht eine kritische Einstellung: „Ebenso wenig würden die unstrittig bestehenden strukturellen Informationsasymmetrien zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher beseitigt, sollte der vorliegende Entwurf geltendes Recht werden.“ (DUH, Position, 19.09.2006).

Im Policy-Kern findet sich auch hier eine positive Einstellung zur Notwendigkeit eines Verbraucherinformationsgesetzes, welches auch Unternehmen miteinbezieht: „Auskunftsansprüche gegen private Unternehmen sind erst gar nicht vorgesehen. Dabei wären gerade auch sie Ausdruck moderner Verbraucherpolitik.“ (DUH, Position, o.D.). Dabei wird auch eine abgeschwächte Variante vertreten: „Einen gesetzlichen Informationsanspruch von Bürgerinnen

und Bürgern, jedenfalls aber von Verbraucherorganisationen, gegenüber privaten Unternehmen;“ (DUH, Position, 19.09.2006). Zudem fordert auch die DUH „eine deutliche Ausweitung des Anwendungsbereichs eines VIG über den Lebensmittelbereich hinaus auf andere Produkte und Dienstleistungen;“ (DUH, Position, 19.09.2006). Zu den Zielen von Verbraucherpolitik findet sich schließlich folgende Einstellung: „Transparenz und Information sind Grundlage für wirksamen Verbraucherschutz“ (DUH, Interview, Z.25) sowie: „Ziel ist die Entscheidungsfreiheit des Verbrauchers, keine staatliche Lenkung, aber ihm die Möglichkeit geben zu gesundem und umweltgerechten Konsum“ (DUH, Interview, Z. 32-34).

Die Einstellung zu den sekundären Aspekten umfasst auch hier die Forderung nach dem Aufbau einer Datenbank, zeitnaher Auskunft sowie die „weitgehende Gebührenfreiheit für die Bearbeitung von Informationsbegehren.“ (DUH, Position, 19.09.2006).

Tabelle 4.18 Position von foodwatch

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung foodwatch
Hauptkern	Verbraucher	prinzipiell mündig, selbstbestimmt; faktisch aber fehlende Informationen
	Funktionsweise des Marktes	fehlende Selbstregulierung durch Informationsasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	k.A.
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau von Informationsasymmetrie Förderung von selbstbestimmten Kaufentscheidungen, Selbstregulierung, Transparenz; Gewährleistung des Bürgerrechts auf Information; Schutz von Gesundheit
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, zudem bessere Kontrolle
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gefahr, von Abnehmern, Herstellern, Produkten
	bereitzustellende Informationen	alle verbraucherrelevanten Informationen; verständlich
Ausnahmeregelungen	möglichst wenige, keine Ausnahmen bei Gefahr	
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Beschaffungspflicht, Datenbanken, geringe Gebühren, Internet, zeitnah

Datengrundlage: Briefe (2), Interviews (1), Pressemitteilungen (18), Positionspapiere (2), Rechtsgutachten (2)

Die Position der Lebensmittel-NGO *foodwatch* ist gekennzeichnet durch ihre starke Marktfokussierung sowie die Betonung des „Bürgerrechts auf Information“.

Im Hauptkern wird der Verbraucher als prinzipiell selbstbestimmt, faktisch aber entmündigt bezeichnet: „In Deutschland sind die Informationsrechte bislang so gravierend unterentwickelt, dass (wahl)mündige Bürger zu weitgehend unmündigen Konsumenten degradiert wer-

den.“ (foodwatch, Position, 26.09.2006). Die Einstellung zur Funktionsweise des Marktes sieht diesen als grundsätzlich selbstregulierend, de facto bestehen Informationsasymmetrien. Aufgabe der Verbraucherpolitik ist in erster Linie, „den Verbrauchern selbstbestimmtes Verhalten zu ermöglichen und das Funktionieren des Marktes sicherzustellen.“ (foodwatch, PM, 22.02.2006). Die Einstellung umfasst weiterhin die „Abwehr von Gefahren für Gesundheit und Vermögen der Verbraucher“ (foodwatch, PM, 22.02.2006) sowie „das Bürgerrecht auf Information“ (foodwatch, PM, 29.06.2006). Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung wird bejaht, dabei müssen grundsätzlich „alle für Verbraucher relevanten Informationen zugänglich sein.“ (foodwatch, PM, 22.02.2006), auch ist es Unternehmen „zumutbar, über ihre Produkte und die Produktionskette Auskunft zu geben. Sie müssen dazu verpflichtet werden.“ (foodwatch, PM, 22.02.2006). Dabei sollen nur eng begrenzte Ausnahmen zugelassen werden.

Besonders ausgeprägt ist schließlich die Einstellung zur Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens: „Behördenbekannte Missstände müssen durch Datenbanken erfasst und über das Internet zugänglich sein. Nur aktuelle Informationen sind entscheidungserhebliche Informationen. Das Verfahren muss für die Verbraucher einfach und verständlich sein. Die Behörden müssen sie dabei beraten und soweit es ihnen zumutbar ist, über ihren Datenbestand hinaus auch Informationen beschaffen.“ (foodwatch, PM, 22.02.2006).

Tabelle 4.19 Position von Greenpeace

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Greenpeace
Hauptkern	Verbraucher	eigenverantwortlich, mündig, selbstbestimmt
	Funktionsweise des Marktes	grundsätzlich selbstregulierend; Informations- und Machtasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	k.A.
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Umweltschutz, Selbstregulierung, Transparenz, Vertrauen; Schutz von Sicherheit (auch Vorsorge)
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, zudem bessere Kontrolle
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja; nur kurzes Anhörungsrecht der Firmen
	bereitzustellende Informationen	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)
	Ausnahmeregelungen	nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnis i.e.S.
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Beschaffungspflicht, Datenbank, geringe Gebühren, zeitnah

Datengrundlage: Briefe (1), Pressemitteilungen (2), Positionspapiere (3), Stellungnahmen (2)

Die Position von *Greenpeace* ähnelt jener von BUND und DUH, die drei Verbände gaben auch mehrfach gemeinsame Stellungnahmen heraus.

Die Einstellung zur Funktionsweise des Marktes ist kritisch, der Verbraucher als mündig betrachtet: "Mündige Verbraucher müssen sich informiert entscheiden können, was sie essen wollen!" (Greenpeace, PM, Mai 2006).

Eine gesetzliche Regelung wird bejaht, diese soll die schon bekannten Ziele verfolgen: „Die Transparenz für die Verbraucher muss erhöht werden. Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) muss in erster Linie dem Selbstbestimmungsrecht der Verbraucher dienen und zur Selbstregulierung des Marktes beitragen.“ (Greenpeace, Stellungnahme, 23.01.2006). Der Informationsanspruch soll gegenüber Behörden wie Unternehmen bestehen und alle Produkte sowie deren Produktion umfassen: „Das betrifft sowohl Informationen über Produkte, Produktionsprozesse und Untersuchungsergebnisse über Missstände bei diesen, die den Behörden bekannt sind, als auch Informationen, die den Unternehmen vorliegen. (Greenpeace, Stellungnahme, 23.01.2006). Der öffentlichen Warnung durch Behörden wird zugestimmt, Ausnahmen sollen eng begrenzt werden. Gefordert wird „eine restriktive Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses in dem Gesetz, um einem Missbrauch der bisher geplanten offenen Regelung vorzubeugen.“ (Greenpeace, PM, 27.06.2006).

Für das Verwaltungsverfahren wird gefordert, „dass Verbraucher kostenfreien, zeitnahen und unbürokratischen Zugang zu Daten haben.“ (Greenpeace, Stellungnahme, 23.01.2006).

Tabelle 4.20 Position der NGG

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung NGG
Hauptkern	Verbraucher	mündig, souverän
	Funktionsweise des Marktes	k.A.
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Gesetz vor Selbstverpflichtung, Staatliche-, Firmen- und Verbraucherkontrolle
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Information, funktionierenden Märkten, Selbstregulierung, Transparenz, Vertrauen; Schutz von Gesundheit, Sicherheit
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja; Recht auf Anhörung; keine Haftung
	bereitzustellende Informationen	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition i.e.S.)
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Beschaffungspflicht, zeitnah

Datengrundlage: Pressemitteilungen (2), Stellungnahmen (3)

Die *Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten*“ (NGG) setzt ebenfalls auf Selbstregulierung des Marktes durch Transparenz und fordert insbesondere Informationen über Produktionsverhältnisse.

Im Hauptkern finden sich keine Angaben zur Funktionsweise des Marktes, der Verbraucher wird als mündig und souverän betrachtet.

Die Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik umfasst in erster Linie den Schutz von Gesundheit und Sicherheit, sowie die Unterstützung selbstregulierender Märkte durch Information: „Ein wirksamer Verbraucherschutz erfordert neben dem klassischen ordnungsrechtlichen Instrumentarium der Gefahrenabwehr (Erlass und Vollzug von gesetzlichen Geboten und Verboten) eine möglichst umfassende Unterrichtung der Verbraucher über die Erzeugung und Herstellung von Produkten. Verbraucherinformationen verbessern das Funktionieren der Märkte, indem sie das Vertrauen in die Erzeugung und Herstellung von Produkten stärken.“ (NGG, Stellungnahme, Mai 2006). Ein Verbraucherinformationsgesetz wird gefordert, welches auch Unternehmen miteinbezieht: „NGG bedauert, dass das geplante Verbraucherinformationsgesetz keinen Anspruch des Verbrauchers gegenüber den Unternehmen normiert.“ (NGG, Stellungnahme, Mai 2006). Der Informationsanspruch soll für alle Produkte gelten, es „sollte nach einer gewissen Laufzeit des Verbraucherinformationsgesetzes geprüft werden, ob dessen Geltungsbereich nicht auf alle Produkte und Dienstleistungen ausgedehnt werden sollte.“ (NGG, Stellungnahme, Mai 2006) und auch deren Produktion miteinbeziehen: „Viele Konsumenten wollen wissen, ob ein Produkt unter Einsatz von Kinderarbeit oder umweltfreundlich hergestellt wurde.“ (NGG, Position, o.D.) Die Ausnahmen sollten eng begrenzt sein: „Ähnlich gelagerte Fälle aus dem betrieblichen Alltag zeigen, dass die Auskunftspflicht oftmals unter Verweis auf Betriebsgeheimnisse verweigert werden kann, da eine klare Begriffsbestimmung fehlt.“ (NGG, Stellungnahme, Mai 2006). Besonderes Merkmal ist die Einstellung zur Namensnennung durch Behörden: „Nach Auffassung von NGG ist diese aktive Behördeninformation zu überdenken. Wir plädieren statt dessen für einen verbesserten Informations-Zugang des Verbrauchers.“ (NGG, Stellungnahme, Oktober 2004).

Das Verwaltungsverfahren sollte zeitnah ausgestaltet sein, die Einstellung zur Beschaffungspflicht ist positiv.

Tabelle 4.21 Position der VI

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung VI
Hauptkern	Verbraucher	selbstbestimmt
	Funktionsweise des Marktes	k.A.
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	k.A.
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Information, ethischem und ökologischem Konsum, Selbstbestimmung, Transparenz; Schutz von Sicherheit, Gesundheit und vor Irreführung, Täuschung
	Informationslage	Informationsdefizite
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundesebene, zudem bessere Kontrolle
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)
	Ausnahmeregelungen	"nur wenige Ausnahmen"
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Datenbank, zeitnah

Datengrundlage: Pressemitteilungen (9), Positionspapiere (2)

Die Position der *Verbraucher Initiative* (VI) betont in erster Linie die Förderung ökologischen Konsums. Die Einstellung zum Verbraucher sieht diesen als prinzipiell selbstbestimmt. Zur Funktionsweise des Marktes liegen keine Angaben vor.

Neben dem „Schutz vor gesundheitlichen Gefahren und (...) vor Irreführung und Täuschung.“ (VI, PM, 12.03.2004) sieht die VI vor allem die Förderung ethischer Konsummuster als Ziel von Verbraucherpolitik: „Angesichts einer Ausweitung von Dumpinglöhnen, ausbeuterischer Kinderarbeit, radikalem Arbeitsplatzabbau und drohenden Langzeitfolgen für die Umwelt haben Verbraucher mehr denn je ein Recht zu erfahren, ob und wie Unternehmen ihre soziale und ökologische Verantwortung übernehmen.“ (VI, PM, 30.08.2005). Staatliche Verbraucherpolitik soll jedoch nicht lenken: „Information ist die Voraussetzung für selbstbestimmte Konsumententscheidungen der Verbraucher und ein wesentlicher Beitrag zu mehr Markttransparenz.“ (VI, PM, 09.03.2006).

Die Einstellung zu einer gesetzlichen Regelung ist positiv, ein Verbraucherinformationsgesetz sollte beinhalten: „Eine aktive Informationspolitik der Behörden gegenüber der Öffentlichkeit. Auskunftsrechte der Verbraucher gegenüber den Behörden. Auskunftsrechte der Verbraucher gegenüber den Unternehmen.“ (VI, PM, 29.11.2005).

Das Verwaltungsverfahren sollte wie folgt ausgestaltet werden: „Die Informationen müssen frei zugänglich sein. Die Informationen müssen schnell verfügbar und inhaltlich so beschaffen sein, dass Verbraucher eine Handlungsmöglichkeit für den Alltag daraus ableiten können.“ (VI, PM, 09.03.2006).

Die Position der *Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)* ist sehr detailliert, charakteristisch ist die Einstellung (belief) zu den Zielen von Verbraucherpolitik.

Dem Markt werden sowohl Informations- als auch Machtasymmetrien zugeschrieben: „Allein aufgrund der Marktmechanismen entsteht diese Transparenz nicht, sondern regelmäßig verfügen die Verbraucher über weniger Informationen als die Anbieter.“ (vzbv, Rede, September 2003). Ungewöhnlich ausdifferenziert ist die Einstellung zum Wesen des Verbrauchers. Dieser wird zum einen als prinzipiell aktiv, eigenverantwortlich, mündig und selbstbestimmt bezeichnet, andererseits in verschiedene Gruppen unterteilt.

Tabelle 4.22 Position des vzbv

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung vzbv
Hauptkern	Verbraucher	aktiv, eigenverantwortlich, prinzipiell mündig, selbstbestimmt; verschiedene Gruppen
	Funktionsweise des Marktes	Informations- und Machtasymmetrie
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	staatliche Rahmensetzung und Aktivierung
	Ziele von Verbraucherpolitik	Aktivierung Abbau der Informations- und Machtasymmetrie Förderung von Nachhaltigkeit, Selbstregulierung des Marktes, Transparenz, Qualitätswettbewerb, Verbraucherschutzfreiheit; Schutz von Gesundheit, Sicherheit und vor Irreführung
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundes- und EU-Ebene; nicht sektoral
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition)
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsvorfahrens	geringe Gebühren, zeitnah

Datengrundlage: Interviews (2), Pressemitteilungen (13), Positionspapiere (4), Reden (3), Stellungnahmen (4)

Die Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik hat eine besondere Ausprägung: Die Asymmetrien sollen auch, aber nicht nur wegen der Selbstregulierung des Marktes abgebaut werden. Dies soll zudem den Verbraucher in die Lage versetzen, „eine seinen Anforderungen entsprechende vernünftige Kaufentscheidung“ zu treffen (vzbv, Stellungnahme, 22.05.2006). Diese hat weit über den Markt hinaus Bedeutung und ist Teil „gesellschaftsverändernder Zukunftspolitik“ (vzbv, Fachgespräch, 06.09.2006). Dies beinhaltet unter anderem die Förderung nachhaltiger Entwicklung: „Entweder werden Produzenten und Konsumenten durch eine

Stärkung lokaler und regionaler Wirtschaftskreisläufe faktisch näher zusammengebracht, oder Informationen über ethische Zusammenhänge als „Brücke“ zwischen Produzenten und Konsumenten genutzt“ (vzbv, Rede, 25.04.2006).

Eine gesetzliche Regelung wird bejaht, der vzbv fordert „die Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle Produkte und Dienstleistungen sowie die Einbeziehung von Unternehmen.“ (vzbv, PM, 23.01.2006). Ausnahmen sollten dabei möglichst eng gefasst werden.

Die Einstellung zu den sekundären Aspekten sieht eine zeitnahe Auskunft sowie geringe Gebühren vor.

Tabelle 4.23 Position der Wirtschaftsverbände

Kern	Einstellung (belief)	Ausprägung Wirtschaftsverbände
Hauptkern	Verbraucher	aufgeklärt, eigenverantwortlich, emotional, informiert, mündig, selbstbestimmt, souverän, verständig
	Funktionsweise des Marktes	Konsumentensouveränität (nur BDI, DIHK)
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung nur subsidiär (bei Gefahr für Sicherheit und Gesundheit)
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Information, Transparenz, Verbraucher- und Produzentenfreiheit, Vertrauen; Schutz von Gesundheit; keine Konsumlenkung; Marktüberwachung
	Informationslage	(geringe) Informationsdefizite, auch Informationsüberlastung (nur DIHK, HDE)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	nur auf EU- Ebene, zudem bessere Kontrolle
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, nicht Unternehmen (BLL: keine Ansprüche)
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	nur bei Gefahr im Verzug; subsidiär zu Firmenveröffentlichung (nur BLL und Markenverband); Recht auf Anhörung und Gegendarstellung; Haftung, Prüfungspflicht
	bereitzustellende Informationen	nur Lebensmittel und Bedarfsgegenstände; Produkte, nicht Produktion
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten
	sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens

Datengrundlage: Briefe (2), Interviews (3), Pressemitteilungen (65), Positionspapiere (12), Reden (3), Stellungnahmen (9)

Die „belief systems“ der *Wirtschaftsverbände* werden aufgrund ihrer großen Überschneidungen als gemeinsame Position dargestellt. Im Mittelpunkt stehen hier die Eigenverantwortung des Verbrauchers sowie staatliche Zurückhaltung.

Bezeichnend für die Einstellung zum Verbraucher ist der Titel eines BDI- Positionspapieres: „Den mündigen Verbraucher nicht bevormunden.“ (BDI, Positionspapier, September 2003). Zur Funktionsweise des Marktes macht der Großteil der Verbände keine Angaben.

Verbraucherpolitik soll sich vor allem auf die Förderung von Information, und Transparenz beschränken. Die entsprechende Einstellung umfasst zudem die Gewährleistung von Verbraucher- und Produzentenfreiheit, lehnt Konsumlenkung strikt ab und setzt auf Marktüberwachung und eingeschränkt staatlichen Schutz: „Der Staat sollte nur da tätig werden, wo im Einzelfall Gefahren für die Sicherheit und die Gesundheit von Verbrauchern abzuwehren sind. (...) Eigene Maßnahmen Betroffener sollten grundsätzlich Vorrang haben, wenn sie ebenfalls zum Ziel führen.“ (BDI, Positionspapier, November 2003). Denn letztlich gelte: „Ein funktionierender Wettbewerb ist daher der wichtigste Garant für eine umfassende Information der Verbraucher.“ (Wirtschaft, gemeinsame PM, 25.01.2006).

Die Einstellung zur Informationslage sieht nur geringe Defizite, neue gesetzliche Regelungen werden daher abgelehnt: „Bereits heute gewährleistet das geltende Recht, dass Verbraucher umfassend und ausreichend informiert werden.“ (Wirtschaft, gemeinsame PM, 25.01.2006). Gleiches gilt für eine „Selbstverpflichtungserklärung der Wirtschaft“ (HDE, PM, 18.09.2003). Zudem wird ein weiteres Argument vorgebracht: „Dieser nationale Alleingang würde die deutsche Lebensmittelwirtschaft einseitig belasten und Wettbewerbern aus anderen Mitgliedstaaten sowie Drittländern die Möglichkeit geben, deutsche Unternehmen "auszuforschen"“ (Bll, Stellungnahme, 01.06.2006).

Die weiteren Einstellungen führt die Wirtschaft daher nur unter dem Vorbehalt an, dass „weitere gesetzliche Regelungen zur Verbraucherinformation politisch gewollt“ seien (Wirtschaft, gemeinsame PM, 23.01.2006). Hierzu gehören die klare Ablehnung eines Informationsanspruches gegenüber Firmen. Die von Behörden bereit gestellten Informationen „müssen sachgerecht aufbereitet und mit Erläuterungen versehen werden. Verbraucher müssen in der Lage sein, produktbezogene Informationen richtig zu beurteilen. Dies ist von der Behörde im Rahmen einer Informationsaufbereitungspflicht sicherzustellen. Verschuldet sie die Weitergabe fehlerhafter Informationen, muss sie dafür haften.“ (Wirtschaft, gemeinsame PM, 25.01.2006). Auch die Nennung von Produkt- oder Firmennamen durch die Verwaltung soll nur unter sehr engen Bedingungen möglich sein: „Bei einer Gefährdung muss die Öffentlichkeit so schnell wie möglich informiert werden. Allerdings dürfen Verbraucher nicht durch verfrühte, ungeprüfte Informationen und Panikmeldungen verunsichert werden. Vor allem die fehlerhafte Nennung von Marken- und Firmennamen kann hier schweren Schaden verursachen.“ (Wirtschaft, gemeinsame PM, 25.01.2006). Die Einstellung zu den Ausnahmen des

Informationsanspruches ist daher besonders ausgeprägt: „Über nicht abgeschlossene Verwaltungsverfahren dürfen von der Behörde keine Auskünfte erteilt werden (...) Angesichts der erheblichen Konsequenzen bei Nennung von Produkt- oder Unternehmensnamen in der Öffentlichkeit muss diese auf Sachverhalte, die eine echte Gefährdungslage für den Verbraucher mit sich bringen, beschränkt werden. Produkt- oder Unternehmensnamen sollten bei jeder Art von nicht rechtskräftig festgestellten Gesetzesverstößen nicht genannt werden.“ (Wirtschaft, gemeinsame PM, 25.01.2006).

Zu den sekundären Aspekten liegt nur die Einstellung des HDE vor, welcher die Erhebung von Verwaltungsgebühren fordert.

4.2.2. Akteure und Advokaten-Koalitionen im verbraucherpolitischen Subsystem

Nach den Annahmen des hier verwendeten Advokaten-Koalitionen-Ansatzes schließen sich die Akteure eines Subsystems in der Regel zu politischen Bündnissen zusammen. Eine solche „Advokaten-Koalition“ umfasst „Individuen mit ähnlichen Policy-Kernen, die sich zudem über längere Zeit auf nicht triviale Weise abstimmen“. Im Folgenden werden die zwei Advokaten-Koalitionen dargestellt, welche für das Subsystem der deutschen Verbraucherpolitik ermittelt wurden.

4.2.2.1. Die Zuordnung der Akteure

Die Advokaten-Koalitionen wurden in zwei Schritten bestimmt. Zunächst wurden die soeben vorgestellten Positionen der Akteure auf Ähnlichkeiten ihrer Policy-Kerne untersucht. Im zweiten Schritt wurde mithilfe der vier Indizien Eigenzuschreibung, Fremdzuschreibung, Personalüberschneidungen oder gegenseitige Mitgliedschaften, sowie der Herausgabe gemeinsamer Stellungnahmen die Koordination dieser Akteure bestimmt. Letzteres stieß auf Schwierigkeiten: Die Stellungnahmen der Akteure enthielten nur unregelmäßig Informationen darüber, welche Akteure wann miteinander kooperierten. Zudem waren nicht alle Akteure bereit, ihre Kontakte offen zu legen. Für mehrere Akteure liegen keine Daten über ihr Abstimmungsverhalten vor, sie konnten somit keiner Koalition zugerechnet werden. Es bestehen jedoch auch keine Anhaltspunkte dafür, dass einer dieser Akteure eine vermittelnde Rolle im Subsystem einnimmt und damit einen „Policy-Broker“ im Sinne des ACF darstellt. Die nur einzeln auftretenden Akteure sind:

- Die Fraktion der FDP: Ihre Position ist jener der Wirtschaftsverbände sehr ähnlich, der Schluss von dieser Nähe auf eine Koordination aber ist aufgrund der Probleme

kollektiven Handelns nicht zulässig (siehe Kapitel 2.4). Ein solches Problem könnte die Oppositionsrolle der FDP-Fraktion sein, welche über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg bestand. Hierdurch fehlten ihr eventuell die Ressourcen, um für die Wirtschaft ein attraktiver Bündnispartner zu sein (Sabatier 1998: 116).

- Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG)
- Die Verbraucher Initiative e.V., Bundesverband (VI)

Für die betrachteten Bundesländer liegen ebenfalls kaum Daten über ihr Koordinationsverhalten vor. Jedoch lässt sich in einem weiten Sinne das Indiz der „Mitgliedschaft“ heranziehen: Häufig werden sowohl die Abgeordneten einer Bundestagsfraktion als auch die Landesregierungen von derselben Partei gestellt. Im hier untersuchten Fall des Verbraucherinformationsgesetzes bestanden zwischen den Positionen der Landesregierungen und der Bundestagsfraktion einer Partei durchweg große Übereinstimmungen (siehe Kapitel 4.1.). Dies ist sicher ein Sonderfall, bei vielen Gesetzesvorhaben bestehen oft deutliche Unterschiede. Daher wurde in diesen Fällen stets von einer Koordination ausgegangen.

So ist die Verbrauchersensorin Berlins (2002-November 2006) Mitglied der PDS, sie wird daher der Fraktion der PDS/Linken zugerechnet. Über diese Koordination hinaus muss die Fraktion der PDS/Linken als weiterer Einzelakteur betrachtet werden, sie gehörte keiner Advokaten-Koalition an. Bayern und Baden-Württemberg stimmten sich demnach mit der CDU/CSU-Fraktion ab, die Verbraucherministerin von Rheinland Pfalz gemäß ihrer Parteimitgliedschaft mit der SPD-Fraktion. Auch für die Position des Landes Brandenburg ist die SPD-Mitgliedschaft ausschlaggebend (Brandenburg, Interview, Z. 48-52).

Die Zuordnung der SPD-Fraktion selbst erweist sich als schwierig. Während der gemeinsamen Regierungszeit mit den Grünen (bis zum Jahr 2005) lässt sie sich aufgrund der gegebenen Koordination (SPD, Interview, Z.552/553) sowie der Ähnlichkeit der Policy-Kerne der Grünen Advokaten-Koalition zurechnen. Für den darauf folgenden Zeitraum der CDU/CSU-SPD-Regierung liegen keine weiteren Daten über eine Koordination der SPD-Fraktion mit den übrigen Akteuren der Grünen Koalition vor. Daher ist davon auszugehen, dass die SPD-Fraktion trotz inhaltlicher Übereinstimmung aus dieser Advokaten-Koalition austrat. Trotz gemeinsamer Regierung mit der CDU/CSU kam es jedoch nicht zu einem Übertritt in die Wirtschafts-Koalition, hierfür fehlte die inhaltliche Übereinstimmung. So forderte die SPD-Fraktion bis zuletzt einen Informationsanspruch gegenüber den Unternehmen (SPD, Brief, 23.06.2006), sowie auf alle Produkte und Dienstleistungen (SPD, Interview, Z.245-247).

4.2.2.2. Die Wirtschafts-Koalition

Die eindeutigsten Hinweise für die Bildung einer Advokaten-Koalition liegen für die Wirtschaftsverbände vor. Deren Positionen weisen nicht nur eine große Ähnlichkeit auf, sie sind im vorliegenden Fall größtenteils identisch (siehe Tabelle 4.25). Darüber hinaus gibt es klare Indizien für ein Abstimmungsverhalten:

Zum ersten veröffentlichten die Wirtschaftsverbände mehrfach gemeinsame Stellungnahmen. Hierzu zählen vor allem das von DIHK, BDI, BVE, HDE, ZDH, BLL, DBV und dem Markenverband herausgegebene Positionspapier: „Nur sachgerechte Informationen nutzen dem Verbraucher“ (23.01.2006) sowie das von den gleichen Verbänden veröffentlichte Positionspapier „Verbraucherinformationsgesetz muss Wirtschaftsbelange angemessen berücksichtigen“ vom 28. Mai 2006. Zum zweiten bestehen mehrfach gegenseitige Mitgliedschaften. Unter anderem ist der Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V. (BVL) Mitglied im Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE) und dieser wiederum Mitglied im Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL). Schließlich gibt es auch klare Eigenzuschreibungen: So gaben die Akteure beispielsweise an, „die Wirtschaft fordert im Verbraucherinformationsgesetz eine praxisgerechte und angemessene Berücksichtigung betrieblicher Belange“ (DBV, PM, 01.06.2006) oder auch, man koordiniere sich, denn „die übrige Lebensmittelwirtschaft hat eine ähnliche Sichtweise“ (DBV, Interview, Z.53). Sowohl die Übereinstimmung der Policy-Kerne als auch die Koordination der Wirtschaftsverbände war beim Verbraucherinformationsgesetz besonders stark ausgeprägt: „Das läuft nicht bei allen Themen so einfach wie jetzt hier bei der Verbraucherinformation. Weil dort einfach die Wirtschaft sehr übereinstimmende Interessen hatte.“ (ZDH, Interview, Z.151-153).

Dieser Advokaten-Koalition der Wirtschaft gehört darüber hinaus die CDU/CSU-Bundestagsfraktion an. Aufgrund der oben erwähnten Überlegung werden ihr auch die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg zugerechnet, ebenso das „Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“ (BMELV) unter Horst Seehofer. Für diese Zuordnung muss zunächst die inhaltliche Nähe von Wirtschaft und CDU/CSU-Koalition aufgezeigt werden. Dies geschieht durch eine Gegenüberstellung der Policy-Kerne:

Tabelle 4.24 Policy-Kerne von Wirtschaft und CDU/CSU-Fraktion

Kern	Einstellung (belief)	CDU/CSU-Fraktion	Wirtschaftsverbände
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Balance zwischen Selbstbestimmung und staatlichem Schutz, Regulierung bei Unterlegenheit	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung nur subsidiär (bei Gefahr für Sicherheit und Gesundheit)
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau teilweise bestehender struktureller Ungleichheit, Ziel gleichberechtigter Marktteilnehmer; Balance zwischen Verbraucherschutz und Wirtschaftlichkeit; Förderung von Entscheidungsfreiheit, Qualitätswettbewerb, Transparenz, Vertrauen; Schutz von Gesundheit (auch Vorsorge), Sicherheit	Förderung von Information, Transparenz, Verbraucher- und Produzentenfreiheit, Vertrauen; Schutz von Gesundheit; keine Konsumlenkung; Marktüberwachung
	Informationslage	Informationsdefizite (wachsend)	(geringe) Informationsdefizite, auch Informationsüberlastung (nur DIHK, HDE)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundes- oder EU-Ebene; zudem bessere Kontrolle	nur auf EU- Ebene, zudem bessere Kontrolle
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, nicht Unternehmen	Behörden, nicht Unternehmen (weder Behörden noch Unternehmen nur BLL)
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja, bei Rechtsverstoß und Gefahr im Verzug; Recht auf Anhörung und Gegendarstellung	nur bei Gefahr im Verzug; subsidiär zu Firmenveröffentlichung (nur BLL und Markenverband); Recht auf Anhörung und Gegendarstellung; Haftung, Prüfungspflicht
	bereitzustellende Informationen	nur Lebensmittel und Bedarfsgegenstände; keine ethischen Kriterien	nur Lebensmittel und Bedarfsgegenstände; Produkte, nicht Produktion; aufbereitet, verständlich
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten

Quelle: eigene Darstellung

Der wichtigste Unterschied zwischen den Positionen betrifft die Einstellung zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung, welche von der Wirtschaft verneint, von der CDU/CSU-Fraktion hingegen bejaht wird. Darüber hinaus bestehen aber Übereinstimmungen bei jenen Einstellungen, welche in der Debatte um das Verbraucherinformationsgesetz die entscheidenden Streitpunkte darstellten. Dies ist zum ersten die Frage, *wem gegenüber* individuelle Informationsansprüche bestehen sollen. Beide Seiten stimmen darin überein, dass dies ausschließlich gegenüber Behörden der Fall sein sollte. Die bereitzustellenden Informationen sollen übereinstimmend ausschließlich Lebensmittel und Bedarfsgegenstände umfassen. Über die Einstellung der CDU/CSU-Fraktion hinausgehend fordert die Wirtschaft bei amtlichen Warnungen eine Prüfungspflicht sowie eine erweiterte Haftung der Behörden. Schließlich stimmen die Ausprägungen der Einstellung zu den Ausnahmen des Informationsanspruches überein, laufende Verfahren sollen ebenso ausgenommen sein wie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Eine inhaltliche Nähe beider Positionen kann also angenommen werden.

Für den Nachweis einer Advokaten-Koalition muss darüber hinaus auch eine Abstimmung von Wirtschaft und CDU/CSU-Fraktion nachgewiesen werden. Naturgemäß liegen hierfür nur wenige Daten vor. Ausschlaggebend für die Zuordnung waren die Eigen- und Fremdzuschreibung. So sehen andere Akteure, dass „eine große Nähe von CDU und Wirtschaftsverbänden herrscht“ (Grüne, Interview, Z.51), oder auch: „Also bei der internationalen Grünen Woche war ganz deutlich, dass er [Horst Seehofer] den Schulterchluss mit dem Bauernverband gesucht hat“ (vzbv, Interview, Z.42/43). Auch die Wirtschaft selbst gibt dieses an: „Es gab und gibt sehr enge Kontakte zur CDU/CSU-Fraktion. Und der Bundesrat wurde ja bestimmt von der CDU (...)“ (ZDH, Interview, Z. 35/36), sowie: „Als dieser Entwurf dann in den Bundesrat ging, und das ist durchaus übliche Praxis, dann wenden sich die einzelnen Fraktionen durchaus auch an die Wirtschaftsverbände“ (ZDH, Interview, Z. 50-52).

Die erste Advokaten-Koalition im Subsystem der deutschen Verbraucherpolitik umfasst somit die Wirtschaftsverbände DIHK, BDI, BVE, HDE, ZDH, BLL, DBV und den Markenverband, die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die Bundesländer Bayern und Baden-Württemberg sowie das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) unter Horst Seehofer.

4.2.2.3. Die Grüne Advokaten-Koalition

Die zweite Advokaten-Koalition, bestehend aus der Bundestagsfraktion der Grünen mitsamt dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), dem BUND, der DUH, foodwatch, Greenpeace und dem vzbv, ist weitaus heterogener als die eben vorgestellte Wirtschafts-Koalition.

Um die Advokaten-Koalition zu bestimmen, wird auch hier zunächst die inhaltliche Nähe der Akteure nachgewiesen. Dargestellt sind im Folgenden (Tabelle 4.27) wiederum die Policy-Kerne der Akteure, der Anschaulichkeit halber ohne die Einstellungen zu den Zielen von Verbraucherpolitik. Bei diesen bestehen größtenteils Übereinstimmungen, beispielsweise über die Förderung von Nachhaltigkeit (außer foodwatch) sowie von bewussten Kaufentscheidungen, aber auch den Abbau der Informations- und Machtasymmetrien (außer DUH und Greenpeace). Die Bundestagsfraktion der Grünen, das BMVEL und der vzbv gehen darüber hinaus, indem sie Verbraucherpolitik als „Gesellschaftspolitik“ auffassen.

Bei allen weiteren Einstellungen stimmen die Ausprägungen der Akteure nahezu überein. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung wird bejaht, der Informationsanspruch soll gegenüber Behörden wie Unternehmen bestehen und sich auf alle Produkte und Dienstleistungen inklusive ihrer Herstellung erstrecken. Ebenfalls positiv ist die Einstellung zur behördlichen Nennung von Produkt- und Firmennamen. Gewarnt werden soll bei Gesundheitsgefahr oder bei Rechtsverstoß, zum Teil auch schon zur Vorsorge unterhalb kritischer Grenzwerte. Die Einstellung zu den Ausnahmen des Informationsanspruches schließlich ist sehr restriktiv, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sollen nur in einem sehr engen Sinne geschützt sein, idealerweise soll vom Gesetzgeber klar definiert werden, welche Tatbestände hierunter fallen.

Tabelle 4.25 Policy-Kerne (ohne Ziele) von BUND u.a.

Kern	Einstellung (belief)	BUND	DUH	Greenpeace	Fraktion B90/Grüne	foodwatch	vzbv
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	k.A.	staatliche Rahmensetzung	k.A.	Aktivierung der Bürger neben staatlicher Kontrolle	k.A.	staatliche Rahmensetzung und Aktivierung
	Informationslage	k.A.	Informationsdefizite (wachsend)	Informationsdefizite (wachsend)	Informationsdefizite (wachsend)	Informationsdefizite (wachsend)	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja, auf Bundesebene	ja, auf Bundesebene	ja, zudem bessere Kontrolle	ja, auf Bundes- oder EU-Ebene, zudem bessere Kontrolle	ja, zudem bessere Kontrolle	ja, auf Bundes- und EU-Ebene; nicht sektoral
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, Unternehmen	Behörden, Unternehmen	Behörden, Unternehmen	Behörden, Unternehmen	Behörden, Unternehmen	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	ja	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß	ja; nur kurzes Anhörungsrecht der Firmen	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß oder zur Vorsorge; von Abnehmern, Herstellern, Produkten	ja, bei Gefahr, von Abnehmern, Herstellern, Produkten	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	nicht nur Lebensmittel; Inhalt, Herkunft, Gentechnik	nicht nur Lebensmittel; Produkte und Produktion	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)	alle verbraucherrelevanten Informationen; verständlich	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition)	nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnis i.e.S.	nur Betriebs- und Geschäftsgeheimnis i.e.S.	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition i.e.S.)	möglichst wenige, keine Ausnahmen bei Gefahr	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition)

Quelle: eigene Darstellung

Nachdem somit die inhaltliche Nähe belegt wurde, ist in einem zweiten Schritt die Koordination zwischen den Akteuren nachzuweisen. Dabei wird schnell deutlich, dass die Abstimmung nicht unter allen Akteuren gleichermaßen intensiv ist. Vielmehr scheinen die Bundestagsfraktion der Grünen sowie bis 2005 das BMVEL die wesentlichen Ansprechpartner zu sein.

So brachte Greenpeace 2001 dem BMVEL unter Renate Künast die Idee eines Verbraucherinformationsgesetzes nahe, dessen grundlegende Ansätze dann weiter ausgearbeitet wurden (Greenpeace, PM, Mai 2006; Greenpeace, Position, 23.09.2006; Grüne, Interview, Z. 10). Auch mit der DUH stimmte man sich ab, diese wurde unter anderem als Sachverständige in eine Anhörung des Verbraucherausschusses geladen (Grüne, Interview Z.30-33). Der BUND, die DUH und Greenpeace arbeiten auch darüber hinaus intensiver zusammen (DUH, Interview Z. 24) und veröffentlichten gemeinsame Stellungnahmen (BUND, PM, 27.06.2006). Schließlich koordinieren sich die Grünen und der vzbv. Die Fraktion der Grünen gab an, auf Vorschläge des vzbv zurückzugreifen (Grüne, Interview, Z.110), und auch der vzbv verweist auf die enge Abstimmung insbesondere mit dem BMVEL (vzbv, Interview, Z. 15 und 27-31). Auch besteht „zwischen Grünen und vzbv sowie foodwatch (...) inhaltliche Nähe, man tauscht sich aus, es gibt jedoch keine personelle Verflechtung“ (Grüne, Interview, Z.55/56). Foodwatch selbst hat in seiner Kampagne mehrere Positionspapiere veröffentlicht, die unter anderem vom BUND, DUH und Greenpeace unterzeichnet wurden (foodwatch, PM, 17.05.2006; foodwatch, PM, 24.07.2006). Diese wurden an die Bundestagsfraktion der Grünen überreicht (foodwatch, PM, 21.06.2006), welche ihrerseits Unterstützung zusagte (Grüne, Brief, 02.06.2006). Die mitunterzeichnenden Verbände gaben jedoch an, die Zusammenarbeit mit foodwatch bestehe in erster Linie in gemeinsamer Pressearbeit (DUH, Interview Z.17). Insgesamt aber lässt sich foodwatch der Grünen Koalition zuordnen.

Somit steht der Wirtschafts-Koalition eine zweite Advokaten-Koalition gegenüber, in welcher sich die Bundestagsfraktion der Grünen, das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), der BUND, die DUH, foodwatch und Greenpeace wiederfinden. Für den Zeitraum der SPD-Grünen Bundesregierung (bis zum Jahr 2005) lässt sich dieser Advokaten-Koalition auch die SPD-Fraktion zurechnen.

Welcher der Advokaten-Koalition sich in Bezug auf das Verbraucherinformationsgesetz durchsetzen konnte, wird im Folgenden dargelegt.

4.2.3. Die Machtverhältnisse

In der vorliegenden Arbeit sollten mithilfe des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes neben den Positionen auch die Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik untersucht werden. Hierunter wurde verstanden, wie viel „Einfluss, Geltung, Gewicht“ (Duden 2001) die Akteure auf die Verbraucherpolitik haben. Nach den Annahmen des ACF ist es das Ziel der Akteure, ihre Einstellungen in die Position des Verbraucherinformationsgesetzes einzubringen. Daher sollten sich mit dem „Anteil der Einstellungen eines Akteurs in einem Gesetz“ (Einstellungsanteil) die Machtverhältnisse zwischen den Akteuren bestimmen lassen. Durchgesetzte Hauptkern-Einstellungen sprechen für einen größeren Machtanteil als durchgesetzte Policy-Kern-Einstellungen oder Einstellungen zu den sekundären Aspekten (Kapitel 4.1.6).

Die Akteure bringen ihre Einstellungen in erster Linie nicht einzeln in die Gesetze und Regierungsprogramme ein. Sie schließen sich vielmehr mit jenen Akteuren zusammen, die ähnliche Positionen, insbesondere aber ähnliche Policy-Kerne aufweisen. Einzeln auftretende Akteure haben in der Regel nur dann Einfluss, wenn sie die vermittelnde Rolle eines Policy-Brokers einnehmen können. Hierfür liegen keine Anhaltspunkte vor (siehe Kapitel 4.2.2). Aus dieser Überlegung heraus werden in dieser Studie lediglich die Machtverhältnisse zwischen den Advokaten-Koalitionen ermittelt. Prinzipiell aber lassen sich mit dem Indikator „Einstellungsanteil“ auch die Machtverhältnisse zwischen einzelnen Akteuren bestimmen.

Somit werden erstens die Einzelakteure NGG, VI, FDP-Fraktion und die Fraktion der PDS/Linken bei der Betrachtung außen vor gelassen. Zweitens werden der Position des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) nicht die Positionen der weiteren Akteure, sondern der Advokaten-Koalitionen gegenübergestellt. Dabei werden der Anschaulichkeit halber die einzelnen Kerne der „belief systems“ getrennt dargestellt, unterschiedliche Ausprägungen innerhalb einer Advokaten-Koalition sind in Klammern angegeben. Die Darstellung beginnt mit dem Hauptkern, gefolgt von den sekundären Aspekten und dem umfangreichen Policy-Kern.

Im *Hauptkern* findet sich zunächst die Einstellung zum Wesen des Verbrauchers. Die Wirtschafts-Koalition sieht diesen klar als aufgeklärt, eigenverantwortlich, mündig und selbstbestimmt, die Grüne Advokaten-Koalition hingegen unterscheidet nach verschiedenen Verbrauchertypen oder Politikfeldern und sieht den Verbraucher vor allem als potenziell mündig und selbstbestimmt, faktisch aber unterlegen und uninformiert. Die Ausprägung des VIG nennt ausschließlich den „mündigen Verbraucher“, somit hat hier die Wirtschafts-Koalition ihre Einstellung durchsetzen können.

Tabelle 4.26 Abgleich der Hauptkern-Einstellungen

Kern	Einstellung (belief)	Wirtschafts-Koalition	Ausprägung VIG	Grüne Koalition
Hauptkern	Verbraucher	aufgeklärt, eigenverantwortlich, emotional, informiert (CDU/CSU: oder informationsunwillig) mündig, selbstbestimmt, souverän, verständig	mündig	eigenverantwortlich, unterschiedliche Verbrauchertypen (Grüne, vzbv), prinzipiell mündig, selbstbestimmt (foodwatch), unfreiwillig informiert (DUH)
	Funktionsweise des Marktes	teilweise strukturelle Ungleichheit, Informationsdefizite (CDU/CSU) / Konsumentensouveränität (nur BDI, DIHK)	Informationsasymmetrie	Informations- und Machtasymmetrie

Quelle: eigene Darstellung

Die Einstellung der Wirtschafts-Koalition zur Funktionsweise des Marktes ist gespalten, der Großteil der Wirtschaftsverbände macht keine Angaben, BDI und DIHK sehen eher eine funktionierende Konsumentensouveränität. Für die CDU/CSU hingegen bestehen teilweise strukturelle Ungleichheiten und Informationsdefizite. Klare Informations- und Machtasymmetrien existieren für die Grüne Advokaten-Koalition. Die Ausprägung des VIG schließlich sieht nur „strukturelle Informationsasymmetrien zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher“ (VIG, Begründung A.II). Diese Einstellung lässt sich weder einer der beiden Koalitionen noch einem einzelnen Akteur klar zurechnen und scheint einen Kompromiss darzustellen. Im wichtigen Hauptkern hat sich somit insgesamt eher die Wirtschafts-Koalition durchgesetzt, ihr Einstellungsanteil ist größer.

Tabelle 4.27 Abgleich der Einstellungen zu den sekundären Aspekten

Kern	Einstellung (belief)	Wirtschafts-Koalition	VIG	Grüne Koalition
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Gebühren (HDE, CDU/CSU), keine Beschaffungspflicht (CDU/CSU)	keine Beschaffungspflicht, Dauer 1-2 Monate, kostendeckende Gebühren (bei Rechtsverstoß kostenfrei), Internet	Beschaffungspflicht (BUND, DUH, foodwatch, Greenpeace), Datenbank, geringe Gebühren, Internet, Informationsbeauftragter (nur Grüne), zeitnah

Quelle: eigene Darstellung

Die Einstellung zu den *sekundären Aspekten* betrifft die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens. Die Wirtschafts-Koalition fordert hier Gebühren sowie das Beschränken auf die *bereits vorhanden* Behördeninformationen. Eine weitergehende Beschaffungspflicht wird hingegen vom Großteil der Grünen Koalition gefordert, ebenso der Aufbau einer Datenbank, die

Veröffentlichung der Informationen im Internet und die Einrichtung eines Informationsbeauftragten. Die Ausprägung der Grünen Koalition sieht zudem nur geringe Gebühren sowie eine zeitnahe Auskunft vor.

Die Beschaffungspflicht wurde im VIG explizit nicht verankert, was zugunsten der Wirtschafts-Koalition geht. Der Aufbau einer Datenbank sowie die Einrichtung eines Informationsbeauftragten werden nicht aufgeführt, auch dies muss die Grüne Koalition als Misserfolg verbuchen. Durchsetzen konnte sie hingegen die Veröffentlichung der Informationen im Internet sowie geringe Gebühren. Die Dauer des Auskunftsverfahren schließlich stellt einen Kompromiss dar, der insbesondere von der SPD-Fraktion durchgesetzt wurde (SPD, Brief, 23.06.2006). Diese ist 2006 kein Bestandteil der Grünen Koalition und hat somit ihre eigene Einstellung durchsetzen können. Insgesamt ist auch bei den sekundären Aspekten der Einstellungsanteil der Wirtschafts-Koalition größer.

Schließlich überwiegt auch bei den Einstellungen im *Policy-Kern* der Anteil der Wirtschafts-Koalition.

Keine Angaben macht das VIG über die Kompetenzverteilung zwischen Markt und Staat, diese Einstellung wird daher hier nicht betrachtet. Die im VIG aufgeführten Ziele umfassen mit dem Abbau der Informationsasymmetrien, der Förderung von Eigenverantwortung, Information, Qualitätswettbewerb, Selbstregulierung und Transparenz sowie dem Schutz von Gesundheit und Sicherheit jene Einstellungen, die vom Großteil der Akteure in beiden Advo-katen-Koalitionen vertreten werden. Sie umfassen jedoch nicht die für die Grüne Koalition charakteristischen Ausprägungen zu Umweltschutz und Nachhaltigkeit, zur Selbstbestimmung des Verbrauchers, der Vorsorge oder der aktivierenden Gesellschaftspolitik. Hier konnte demnach die Wirtschafts-Koalition ihre Einstellungen in das Gesetz einbringen und darüberhinausgehende Einstellungen erfolgreich bekämpfen.

Die Ausprägung der Einstellung zur Informationslage stimmt bei beiden Koalitionen größtenteils überein, sie findet sich daher auch im VIG.

Besonders interessant ist die Einstellung zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung. Die Grüne Koalition brachte die Idee auf und forderte darüber hinaus auch eine Regelung auf europäischer Ebene. Die Wirtschafts-Koalition ist hier wiederum gespalten – während sich CDU/CSU-Fraktion, Bayern, Baden-Württemberg und das BMELV für ein Gesetz aussprechen, verneinen die Verbände dies vehement. Damit haben sich die Befürworter klar durchgesetzt, die Wirtschaftsverbände mussten in diesem Punkt nachgeben. Die Einstellung kann aber weder der CDU/CSU noch der Grünen Koalition klar zugerechnet werden.

Tabelle 4.28 Abgleich der Policy-Kern-Einstellungen

Kern	Einstellung (belief)	Wirtschafts-Koalition	Ausprägung VIG	Grüne Koalition
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Wettbewerb vor Staatseingriff (Wirtschaft), Regulierung bei Unterelegenheit (CDU/CSU)	k.A.	staatliche Rahmensetzung (DUH, vzbv); Aktivierung (vzbv, Grüne)
	Ziele von Verbraucherpolitik	Abbau Asymmetrien (CDU/CSU); Förderung von Eigenverantwortung, Entscheidungsfreiheit, Qualitätswettbewerb (CDU/CSU), Förderung von Information, Transparenz, Vertrauen; Schutz von Gesundheit, Sicherheit	Abbau der Informationsasymmetrie Förderung von Eigenverantwortung, Information, Qualitätswettbewerb, Selbstregulierung, Transparenz; Schutz von Gesundheit und Sicherheit	Abbau der Informations- und Machtasymmetrie (außer DUH, Greenpeace); Aktivierung (vzbv, Grüne); Förderung von Information, Nachhaltigkeit, (außer foodwatch), Qualitätswettbewerb, Selbstbestimmung, Transparenz, Vertrauen; Schutz von Gesundheit (auch Vorsorge), Sicherheit
	Informationslage	Informationsdefizite (CDU/CSU: wachsend)	Informationsdefizite (wachsend)	Informationsdefizite (wachsend)
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	ja (CDU/CSU), nur auf EU-Ebene (Wirtschaft)	ja, auf Bundesebene	ja, auf Bundes- und EU-Ebene
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	Behörden, nicht Unternehmen	Behörden	Behörden, Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/ Firmennamen	bei Gefahr im Verzug (CDU/CSU: auch bei Rechtsverstoß); Recht auf Anhörung und Gegendarstellung; Haftung, Prüfungspflicht (nur Wirtschaft)	ja, bei Rechtsverstoß, bei Gefahr "sollen" Behörden informieren; keine Prüfungspflicht	ja, bei Gesundheitsgefahr oder Rechtsverstoß
	bereitzustellende Informationen	nur Lebensmittel und Bedarfsgegenstände; Produkte, nicht Produktion (nur Wirtschaft)	Lebens- und Futtermittel, Bedarfsgegenstände Produkte und Produktion	alle Produkte und Dienstleistungen; Produkte und Produktion (Ökologie und Ethik)
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren (Wirtschaft: und Rohdaten)	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse oder „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen“, laufende Verfahren außer bei Rechtsverstoß	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis (Legaldefinition i.e.S.)

Quelle: eigene Darstellung

Die Einstellungen zum Umfang des Gesetzes sind größtenteils der Wirtschafts-Koalition zuzurechnen. So finden sich im Gesetz lediglich individuelle Informationsansprüche gegenüber *Behörden*. Die Grüne Koalition konnte sich in einem der für sie wichtigsten Punkte somit nicht durchsetzen. Schwierig zu bewerten ist die Einstellung des VIG zur behördlichen Nennung von Produkt- und Firmennamen. Während die Wirtschaftsverbände keine erweiterte Prüfungspflicht oder Behördenhaftung durchsetzen konnten, ist die Formulierung, Behörden "sollen" bei Gefahr informieren, rechtlich umstritten. Die CDU/CSU-Fraktion gibt an, dies gehe über ein „informieren können“ hinaus, die Behörden seien künftig angehalten zu warnen. Die Grüne Koalition entgegnet dem, dies entspreche keinem juristisch klaren „informieren müssen“. Damit ist auch diese Einstellung keiner Advokaten-Koalition klar zuzuordnen. Durchsetzen konnte die Wirtschafts-Koalition hingegen die Beschränkung des Gesetzes auf den Bereich der Lebens- und Futtermittel sowie der Bedarfsgegenstände. Schließlich hat sie auch bei den Ausnahmetatbeständen ihre Einstellung erfolgreich verteidigen können. Neben gesetzlich weiterhin nicht definierten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sind zukünftig auch „sonstige wettbewerbsrelevante Informationen" vom Informationsanspruch ausgenommen. Auch laufende Verfahren schützen größtenteils vor dem Auskunftsbegehren der Verbraucher, ausgenommen sind hier Rechtsverstöße.

Insgesamt überwiegt damit der Einstellungsanteil der Wirtschafts-Koalition deutlich gegenüber dem der Grünen Koalition. Im Hauptkern konnte sie ihre Einstellung unterbringen, der Verbraucher sei „mündig“. Bei den sekundären Aspekten wehrte sie erfolgreich den Aufbau einer Datenbank, die Einrichtung eines Informationsbeauftragten sowie die Beschaffungspflicht der Behörden ab. Im Policy-Kern schließlich spiegelt das VIG ausschließlich ihre Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik wider. Informationsansprüche bestehen ausschließlich gegenüber Behörden, diese können auch weiterhin nur unter restriktiven Bedingungen namentliche Warnungen abgeben. Das VIG beschränkt sich ausschließlich auf Lebens- und Futtermittel sowie Bedarfsgegenstände, und auch ihre Einstellung zu den Ausnahmetatbeständen konnte die Wirtschafts-Koalition in das VIG einbringen. Die Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik fallen somit klar zu ihren Gunsten aus. Es gelang ihr jedoch auch im Jahr 2006 trotz Regierungsbeteiligung nicht, ihre gesamte Position in das Verbraucherinformationsgesetz einbringen.

4.3. Die Bedeutung der Ergebnisse

Im letzten Teil der Studie sollen anhand der empirischen Ergebnisse der Studie folgende Forschungsfragen beantwortet werden.

1. Zunächst war zu überprüfen, ob sich in der deutschen Verbraucherpolitik abgrenzbare Positionen ausmachen lassen. Dies ist zu bejahen. Die Positionen der Akteure setzen sich zwar stets aus den gleichen Einstellungen zusammen, jedoch sind deren Ausprägungen höchst unterschiedlich (siehe Kapitel 4.2.1.). Eine klare Abgrenzung ist zudem durch die sich gegenüberstehenden Advokaten-Koalitionen gegeben.
2. Auch die zweite Frage, ob die in der Literatur behauptete Vielfalt und Inkohärenz der Positionen besteht, lässt sich mit Hilfe des Advokaten-Koalitionen-Ansatzes beantworten. Wie in Kapitel 4.2.2 deutlich wird, sind die vertretenen Positionen durchaus mannigfaltig. Große Vielfalt besteht vor allem bei den Einstellungen zu den Zielen von Verbraucherpolitik, hier sind die Ausprägungen unterschiedlich stark ausdifferenziert. Die Inkohärenz kann aufgrund der Herausbildung von Advokaten-Koalitionen als widerlegt gelten. Die Akteure schließen sich nach den Annahmen des ACF eben wegen der Vereinbarkeit ihrer Positionen zusammen.
3. Besonders Augenmerk wurde der Forschungsfrage gewidmet, welche Positionen die verbraucherpolitisch Handelnden vertreten. Dabei sei zum einen auf die Darstellung der einzelnen Positionen in Kapitel 4.2.1 verwiesen. Zum anderen wurden folgende drei Aspekte genauer untersucht:

Zum ersten war zu erkunden, ob die in der Literatur genannten Ansichten auch faktisch vertreten wurden. Dies trifft für keine der Positionen in Reinform zu, nur wenige Aspekte finden sich wieder: Nicht vertreten wird erstens die extrem liberale Position Posners, der Staat habe in die bereits bestehende Herrschaft der Verbraucher nicht einzugreifen. Gleiches gilt für das entgegengesetzte Extrem Bierverts, Verbraucherpolitik müsse die Herrschaft der Produzenten beenden, in dem sie die Marktstrukturen überwindet. Geteilt wird von vielen Akteuren die Situationsanalyse Kroeber-Riel und Weinbergs, Verbraucherpolitik sei unzureichend empirisch fundiert. Deren Position wird jedoch insofern nicht vertreten, als dass keiner der Akteure „bessere Bedürfnisbefriedigung“ durch die „Förderung vereinfachter Kaufentscheidungen“ fordert oder den

Verbraucher zur Rationalität erziehen will. Schließlich ist auch das Partnerschaftsmodell Egners keinem der Akteure zuzurechnen.

Einige Wirtschaftsverbände scheinen der ordoliberalen Position zuzuneigen, nach welcher sich der Staat auf Kartellrecht und Missbrauchsaufsicht beschränken sollte. Sie teilen aber weder die Situationsanalyse, noch die Zielvorstellung dieser Position explizit. Die dritte marktmachtorientierte Position, das „Informationsmodell“, lässt sich dem Großteil der Wirtschaftsverbände sowie der FDP-Fraktion zurechnen. Deren Situationsanalyse und Zielvorstellungen stimmen mit denen des Informationsmodells nahezu überein, über das Modell hinausgehend spielt für sie unter Umständen aber auch Verbraucherschutz eine Rolle.

Mit der Forderung nach „gleicher Augenhöhe“ greifen sowohl die Fraktionen von PDS/Linke, CDU/CSU und SPD, als auch foodwatch und der vzbv auf Scherhorns Ziel der „gleichen Kampfstärke“ von Produzenten und Verbrauchern zurück. Die Fraktion der Grünen teilt zudem Scherhorns Anliegen, dem Verbraucher auch über seine Rolle am Markt hinaus Selbstbestimmung zu ermöglichen. Scherhorns Situationsanalyse einer gegenseitigen Abhängigkeit von Produzenten und unterlegenen Verbrauchern wird jedoch kaum explizit erwähnt. Auch seine Forderung nach dem Aufbau von „Gegenmacht“, insbesondere durch den Aufbau starker Verbraucherverbände, wird nicht ausdrücklich vertreten. Ursache hierfür kann aber auch die auf Informationsrechte begrenzte Debatte sein (siehe Kapitel 4.1.1).

Die Position Jannings, Verbraucherpolitik aus Bürgerrechten herzuleiten, findet sich in den Forderungen der FDP-Fraktion und von foodwatch nach einem „Bürgerrecht auf Information“ wieder. Beide nehmen jedoch weder auf die Zielvorstellung noch die Aufgaben dieser Position explizit Bezug.

Schließlich sind auch einige Aspekte der Position des politischen Konsums auszumachen, vor allem in seiner ökologischen Spielart. Wichtigste Vertreter sind hier die Bundestagsfraktion der Grünen und das BMVEL, welche explizit auf das „Leitbild des ökologischen Konsums“ hinarbeiten und den Verbraucher hierfür durch Information und Partizipation „aktivieren“ wollen. Der vzbv bezieht in seine Forderung nach „gesellschaftsverändernder Zukunftspolitik“ ebenfalls die Förderung nachhaltiger Entwicklung mit ein. Schließlich teilen auch die übrigen Akteure der grünen Advokaten-Koalition die Zielvorstellung der Nachhaltigkeit.

Somit lässt sich festhalten, dass nur wenige Aspekte der in der Literatur aufgeführten Positionen auch faktisch vertreten werden. Hierzu gehören die Ansichten des „Infor-

mationsmodells“, die Forderung nach „gleicher Kampfstärke“, das „Bürgerrecht auf Information“ und schließlich die Förderung ökologischen Konsums. Diese Differenz zwischen Literatur und Realität erklärt sich möglicherweise daraus, dass die Positionen in der Literatur häufig ohne Bezug auf die tatsächliche Verbraucherpolitik entwickelt wurden. Sie berücksichtigten daher unter Umständen nicht die Zwänge, welchen die Akteure politischer Subsysteme ausgesetzt sind, die Positionen wurden daher nicht angemessen als „belief systems“ im Sinne des ACF konzipiert.

Zum zweiten sollte die These überprüft werden, die vertretenen Positionen seien empirisch nicht begründet. Hierzu liegen ambivalente Daten vor.

Einerseits herrscht entgegen den verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen die Einstellung eines „mündigen Verbrauchers“, wenn auch nicht eines „rationalen Homo oeconomicus“ vor. Wichtigste Ausnahmen sind der vzbv, der verschiedene Verbrauchertypen unterscheidet, die Fraktion der Grünen, welche zudem nach Politikfeldern differenziert, sowie die DUH, die den Verbraucher als prinzipiell, jedoch nicht faktisch mündig ansieht.

Andererseits besteht breiter Konsens hinsichtlich der Informationslage. Übereinstimmend mit der (verhaltenswissenschaftlichen) Literatur sehen nahezu alle Akteure Informationsdefizite. Die DIHK und der HDE greifen zur Verteidigung ihrer ablehnenden Haltung sogar auf die verhaltenswissenschaftliche These der „Informationsüberflutung“ (information overload) zurück. Auf empirische Kenntnisse weist schließlich auch die übereinstimmende Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik hin, welche stets die Förderung von Information und Transparenz umfasst.

Schließlich wurde auch die Interviewfrage nach der Bedeutung wissenschaftlicher Analysen unterschiedlich beantwortet. So heißt es einerseits: „Daneben sind wissenschaftliche Analysen, beim Thema „Verbraucherinformation“ insbesondere rechtswissenschaftlicher Natur, von großer Bedeutung.“ (DBV, Interview, Z.46/47). Andere geben an, „Im Falle des VIG lag leider zu wenig (rechts-)wissenschaftliche Literatur vor.“ (Grüne, Interview, Z. 115). Letztlich muss die Forschungsfrage wohl mit folgendem Zitat beantwortet werden: „Wissenschaftliche Expertisen sind häufig zu komplex, ihre Einbeziehung hängt vor allem von ihrer Qualität ab und den persönlichen Vorlieben der Beteiligten. Beispielsweise fand ich die Bezüge zur Verhaltensforschung in dem imug-Gutachten sehr interessant“ (Brandenburg, Interview, Z.35-37).

Zuletzt war zu untersuchen, ob Verbraucherpolitik durch die Themen Ernährung und Landwirtschaft dominiert wird. Dies kann anhand von drei Indizien bejaht werden: Erster Anhaltspunkt ist die häufige Bezugnahme auf die BSE-Krise bei der Debatte um das erste Verbraucherinformationsgesetz (VerbrIG): „Wir haben mit diesem Gesetzentwurf einen Paradigmenwechsel vollzogen. Futtermittel werden als erstes Glied der Lebensmittelherstellungskette verstanden und konsequent in diese einbezogen. Spätestens seit BSE weiß das jedes Kind.“ (BMVEL, Rede, 23.09.2004). Die Debatte um das VIG wiederum war stark geprägt durch den sogenannten „Gammelfleischskandal“: „Die jüngsten Gammelfleischfälle in Deutschland (...) haben das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Sicherheit und die gesundheitliche Unbedenklichkeit unserer Lebensmittel schwer erschüttert.“ (Bayern, Rede, 22.09.2006). Zweites Indiz ist die besonders aktive Rolle von Akteuren aus dem Lebensmittelsektor. Auf Seiten der Wirtschaft war dies vor allem der „Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde“ (BLL): „Also wir sind natürlich bei den Lebensmittelthemen immer als BLL so ein bisschen Federführer, weil die ganze Diskussion, und Verbraucherinformationsgesetz kommt ja aus dem Lebensmittelbereich.“ (Bll, Interview, Z.232-234). Auf der anderen Seite organisierte mit „foodwatch“ eine auf Lebensmittel spezialisierte Interessengruppe eine massive Kampagne. Drittens lässt sich auch das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) selbst als Beleg heranziehen. Sein Anwendungsbereich erstreckt sich trotz weitergehender Forderungen der Grünen Koalition nur auf Lebens- und Futtermittel sowie Bedarfsgegenstände.

4. Die Frage nach der Existenz von Advokaten-Koalitionen im Subsystem der deutschen Verbraucherpolitik ist klar zu bejahen, es stehen sich eine „Wirtschafts-Koalition“ und eine „Grüne Koalition“ gegenüber. Näheres siehe Kapitel 4.2.2.
5. Die fünfte Forschungsfrage, welche Advokaten-Koalition ihre „beliefs“ erfolgreich in das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) einbringen konnten, lässt sich mit einem Hinweis auf den größeren Einstellungsanteil der Wirtschafts-Koalition beantworten. Nach den Annahmen dieser Studie dominiert sie damit das Subsystem deutscher Verbraucherpolitik (siehe Kapitel 4.2.3).

Nachdem die Forschungsfragen mithilfe des ACF beantwortet werden konnten, werden im abschließenden Kapitel dieser Arbeit noch einmal das Anliegen, das methodische Vorgehen und die Ergebnisse der Studie zusammengefasst.

5. Fazit und Ausblick

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, die Positionen und Machtverhältnisse in der deutschen Verbraucherpolitik zu ermitteln: Welches Verständnis von Verbraucherpolitik haben die einflussnehmenden Akteure, und wessen Ansichten setzen sich durch?

Diesen Fragen liegt die Annahme zugrunde, dass die Positionen der Akteure von Bedeutung sind und den politischen Entscheidungsprozess beeinflussen. Mit dem Advokaten-Koalitionen-Ansatz (ACF) wurde auf ein Modell zurückgegriffen, das diese Wirkung detailliert beschreibt. Zwei Annahmen des ACF sind dabei besonders bedeutsam: Zum einen werden in dieser Arbeit Positionen als „belief systems“ aufgefasst. Demnach bestehen sie aus einzelnen Einstellungen (beliefs), die sich jeweils einer der drei Ebenen des „belief systems“ (Hauptkern, Policy-Kern, sekundäre Aspekte) zuordnen lassen. Alle empirisch bestimmten Positionen wurden in dieser Weise dargestellt. Zum anderen wird auf die Vorstellung zurückgegriffen, die Akteure würden sogenannte „Advokaten-Koalitionen“ bilden, um ihre „beliefs“ in Gesetze und Regierungsprogramme einfließen zu lassen. In dieser Arbeit wird unterstellt, dass dem ACF dabei folgende implizite These zugrunde liegt: Wie viele seiner „beliefs“ ein Akteur in ein Gesetz einzubringen vermag, hängt von seinen Einflussmöglichkeiten im Subsystem ab. Der Anteil an Einstellungen eines Akteurs in einem Gesetz (Einstellungsanteil) ließe demnach einen direkten Rückschluss auf seine Machtstellung zu.

Die bisherige Literatur zur Verbraucherpolitik bietet kaum Hinweise auf die in der Praxis vertretenen Positionen. Einige Thesen werden jedoch aufgeworfen, so besteht beispielsweise ein breiter Konsens darüber, dass die Positionen der verbraucherpolitischen Akteure vielfältig, unklar und inkohärent sind. Um die aus der Literatur gewonnenen Forschungsfragen zu beantworten, wurden die Stellungnahmen der Akteure im Gesetzgebungsverfahren zum „Verbraucherinformationsgesetz“ (2001-2006) analysiert. Damit sollte gewährleistet werden, dass die tatsächlichen Positionen und nicht lediglich das theoretische Wissen der Akteure abgefragt wird. Das Verbraucherinformationsgesetz eignete sich hierzu in besonderem Maße: Die große Bedeutung von Verbraucherinformation in allen theoretischen Ansätzen lässt vermuten, dass diese auch in der Praxis bedeutsam ist. Zudem war es das wichtigste Gesetzesvorhaben im Bereich der neu entstehenden deutschen Verbraucherpolitik. Daher konnte angenommen werden, dass alle relevanten Akteure anhand des Gesetzes ihre Position darlegen. In einem engen wissenschaftstheoretischen Sinn gelten jedoch alle Rückschlüsse dieser Arbeit nur für den Bereich der Verbraucherinformationspolitik. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Positionen zur Verbraucherpolitik nicht erfasst wurden.

Welche Akteure als relevant zu betrachten sind, ließ sich direkt aus dem ACF ableiten: Berücksichtigt wurden nur die Positionen jener Akteure, die mindestens zweimal versuchten, ihre „beliefs“ in das Verbraucherinformationsgesetz einzubringen. Um ihre Positionen zu bestimmen, wurde auf eine qualitative Inhaltsanalyse öffentlicher Dokumente sowie auf ergänzende Experteninterviews zurückgegriffen. Im Ergebnis zeigte sich eine Vielzahl interessanter Positionen, die stark von den Themen Ernährung und Landwirtschaft geprägt sind, jedoch kaum auf verhaltenswissenschaftlichen Grundlagen beruhen. Die theoretischen Positionen aus der Literatur finden sich in der Praxis nur in Ansätzen.

Die ermittelten „belief systems“ unterscheiden sich hauptsächlich in der Einstellung zu den Zielen von Verbraucherpolitik. Alle weiteren „beliefs“ ließen sich in zwei Gruppen unterteilen. Neben dieser inhaltlichen Nähe konnte auch das Abstimmungsverhalten der Akteure aufgezeigt werden. Auf diese Weise wurden im Subsystem der deutschen Verbraucherpolitik zwei Advokaten-Koalitionen bestimmt: Zum ersten eine „Wirtschafts-Koalition“, bestehend aus den Wirtschaftsverbänden, der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, den CDU/CSU-geführten Bundesländern sowie dem Verbraucherministerium unter Horst Seehofer (CSU). Zum zweiten eine „Grüne Koalition“, die sich aus mehreren Umweltverbänden, der Verbraucherzentrale Bundesverband, der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen sowie dem Verbraucherministerium unter Renate Künast (Grüne) zusammensetzt. Für einen Teil des Untersuchungszeitraums (2001-2005) lässt sich auch die SPD-Bundestagsfraktion dieser Koalition zuordnen.

Diese Koalitionen vertreten nicht die eventuell zu erwartende Dichotomie „Wirtschaftsliberalismus“ versus „Verbraucherschutz“. Die Wirtschafts-Koalition hat zwar eine Vorstellung des mündigen Verbrauchers, der nicht staatlich gelenkt werden soll. Der Großteil der Akteure der Grünen Koalition sieht den Verbraucher hingegen als nur potenziell mündig und eigenverantwortlich, faktisch aber nur eingeschränkt souverän. Sie fordert jedoch nicht in erster Linie seinen Schutz, vielmehr soll er staatlich „aktiviert“ werden. Darüber hinaus ist gerade für die Grünen und den vzbv Verbraucherpolitik auch „gesellschaftsverändernde Zukunftspolitik“. Die Gegenüberstellung dieser Positionen mit dem Verbraucherinformationsgesetz zeigt, dass die Wirtschafts-Koalition einen ungleich größeren Anteil ihrer „beliefs“ einbringen konnte. Wenn sie auch nicht all ihre Einstellungen durchsetzen konnte, so hat sie doch die klare Deutungshoheit über das Verständnis von Verbraucherpolitik.

Das Verbraucherinformationsgesetz ist auch im zweiten Anlauf gescheitert: Kurz vor Abgabe dieser Arbeit versagte Bundespräsident Horst Köhler aus verfassungsrechtlichen Gründen die Ausfertigung des Gesetzes. Unverzüglich kündigte die Bundesregierung an, es in nur leicht

veränderter Form wieder in den Bundestag einzubringen, während die Akteure der Grünen Koalition seine „Runderneuerung“ fordern (SPIEGEL Online vom 08. Dezember 2006). Erneut haben beide Seiten die Möglichkeit, ihre Einstellungen in das Gesetz einfließen zu lassen. Vielleicht kann diese Arbeit einen Beitrag zur dogmatischen Aufarbeitung der verbraucherpolitischen Positionen liefern. Denn noch weisen die Positionen der Akteure viele Lücken auf und sind keineswegs immer in sich schlüssig. Vor allem aber vernachlässigen sie in weiten Strecken die Erkenntnisse der verhaltenswissenschaftlichen Verbraucherforschung. Somit bleibt die Frage, ob Politik nur im Namen des Verbrauchers betrieben wird, oder auch in seinem Sinne.

Literaturverzeichnis

- Akerlof, G.A. (1970): The market for Lemons. Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism; In: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84 (1970), S. 488-500
- Assmann, Heinz-Dieter/Kübler, Friedrich (1981): Staatliche Verbraucherinformation im Ordnungsgefüge des Privatrechts, Athenaeum, Königstein/Ts
- Bandelow, Nils C. (1999): Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik, Edition Sigma, Berlin
- Bandelow, Nils C. (2003): Policy Lernen und politische Veränderungen; In: Schubert, K./Bandelow, Nils C. (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 289-330, Oldenbourg, München
- Baurer, Johannes (1998): Der Advocacy-Coalition-Ansatz von Paul A. Sabatier als Konzept zur Analyse des EU-Systems. Möglichkeiten und Grenzen. Hausarbeit, Uni Stuttgart
- Behrens, Gerold (1991): Konsumentenverhalten: Entwicklung, Abhängigkeiten, Möglichkeiten, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Physica-Verlag, Heidelberg
- Behringer, Matthias (2004): Institutionalisierung des Verbraucherschutzes - Entstehungsgründe der beiden neuen Verbraucherschutzämter auf Bundesebene, Diplomarbeit, Universität Potsdam
- Belz, Frank-Martin/Bilharz, Michael (2005): Nachhaltiger Konsum: Zentrale Herausforderung für moderne Verbraucherpolitik; In: Consumer Science Oktober 2005, Diskussionsbeitrag Nr. 1, Freising
- Biervert, Bernd/Fischer-Winkelmann, Wolf F./Rock, Reinhard (1977): Grundlagen der Verbraucherpolitik. Eine gesamt- und einzelwirtschaftliche Analyse, Reinbeck
- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2006): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Methoden und Forschungsansätze
- Bleses, P./Rose, E. (1998): Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familienpolitik im parlamentarischen Diskurs, Campus, Frankfurt a. M.
- Bock, Josef (1958): Der Verbraucher in soziologischer Sicht; in: Bock, Josef / Specht, Karl Gustav (1958): Verbraucherpolitik, S.27-49, Westdeutscher Verlag, Köln
- Bock, Josef (1958a): Verbraucherpolitik und Wirtschaftsordnung; in: Bock, Josef / Specht, Karl Gustav (1958): Verbraucherpolitik, S.50-69, Westdeutscher Verlag, Köln
- Deutscher Bundestag (2002): Stand der Gesetzgebung des Bundes, 14. Wahlperiode. Dokument F032
- Deutscher Bundestag (2006): Stand der Gesetzgebung des Bundes, 16. Wahlperiode, Dokument F003 mit Berichtsstand vom 08.11.2006

- Deutscher Bundestag (2006): Stand der Gesetzgebung des Bundes, 16. Wahlperiode, Dokument F018 mit Berichtsstand vom 08.11.2006
- Czerwonka, Christine (1976): Der aktive Konsument. Kommunikation und Kooperation. Untersuchung über Möglichkeiten funktional angemessener, frühzeitiger Einflußnahme der Konsumenten auf das Güterangebot; Schwartz, Göttingen
- Deichsel, Jan V. (2005): Verbraucherschutz im Lauterkeitsrecht in Skandinavien und Deutschland. Der verhältnismäßige Verbraucherschutz als Eingriffsmaßstab im nationalen und europäischen Lauterkeitsrecht, Nomos, Baden-Baden
- Dick, Hans (1995): Das Verbraucherleitbild der Rechtsprechung, 1. Aufl., VVF, München
- Diekmann, Andreas (2005) : Empirische Sozialforschung : Grundlagen, Methoden, Anwendungen / Andreas Diekmann. - 14. Auflage, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg
- Drexl, Josef (1998): Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers, Mohr Siebeck, Tübingen
- Duden (2001): Duden 5, Das Fremdwörterbuch. 7. Auflage, Dudenverlag, Mannheim
- Figge, Peter (1996): Möglichkeiten und Grenzen der Konsumenteninformation als umweltpolitisches Instrument. Eine kritische Analyse der Kommunikationsinstrumente von Unternehmen und Non-Profit-Organisationen, Dissertation, Freiburg
- Foscht, Thomas / Swoboda, Bernhard (2004): Käuferverhalten: Grundlagen - Perspektiven - Anwendungen, 1. Auflage, Gabler, Wiesbaden
- Grant, Wyn (1995): Autos, Smog, and Pollution Control. Aldershot, England: Edward Elgar.
- Grube, Claudia (1997) Verbraucherschutz durch Lebensmittelkennzeichnung? Eine Analyse des deutschen und europäischen Lebensmittelkennzeichnungsrechts, Springer Verlag, Berlin [u.a.]
- Grunwald, Armin (2002): Die Realisierung eines Nachhaltigen Konsums - Aufgabe der Konsumenten? In: Scherhorn, G. / Weber, C. (Hrsg.): Nachhaltiger Konsum. Auf dem Weg zur gesellschaftlichen Verankerung, S. 433-442, München
- Hall, Peter (2002): Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research; in: Mahoney, James/Rueschemeyer, Dietrich(Hrsg.), Comparative Historical Research, Cambridge University Press, New York
- Hansen, Ursula (2002): Wieviel Staat braucht die Verbraucherpolitik?; In: Lackmann, Jürgen (Hrsg.) Verbraucherpolitik und Verbraucherbildung : Beiträge für einen nachhaltigen Verbraucherschutz, S. 69-81, Pädagogische Hochschule Weingarten
- Henning, Klaus Jürgen (2004): Verbraucherschutz und Partizipation aus der europäischen Perspektive, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin
- Hilton, Matthew (2005): Globalising consumers: the history of consumerism as a socio-political movement, Paper unter www.politik-konsum.de/home/papers.html

- Hopf, Christel (2003): Qualitative Interviews-ein Überblick; In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.) (2003): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, 2. Auflage, S.349-360, Rowohlt
- Hufschmied, Peter (1981): Verbraucherinformation: kontingenztheoretische Erklärung der Informationsnutzung von Konsumenten als Ansatzpunkt der Gestaltung und Beurteilung verbraucherpolitischer Informationsstrategien, Dissertation, Siegen
- Janning, Frank (2004): Der Staat der Konsumenten. Plädoyer für eine politische Theorie des Verbraucherschutzes; In: Czada, Roland/Zint, Reinhard (Hrsg.): Politik und Markt, S. 151-185, PVS Sonderheft 34/03, Wiesbaden
- Janning, Frank (2004a): Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Verbraucherschutzpolitik in Deutschland; In: Zeitschrift für Politik, 51, S. 402-433
- Janning, Frank (2005a): Konjunkturen der Konsumentenmacht Politische Gelegenheitsstrukturen in der deutschen Verbraucherschutzpolitik; In: Unterschätzte Verbrauchermacht. Potenziale und Perspektiven der neuen Verbraucherbewegung, Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jg. 18, Heft 4
- Jenkins-Smith, Hank (1991): Alternative Theories of the Policy process: Reflections on Research Strategy for the Study of Nuclear Waste Policy," PS: Political Science and Politics 24 (June), S. 157-166
- Jenkins-Smith, Hank C./Sabatier, Paul A (1993): Methodological Appendix: Measuring Longitudinal Change in Elite Beliefs Using Content Analysis of Public Documents; In: Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, S. 237-256, Boulder/CO: Westview Press
- Jenkins-Smith, Hank C./Sabatier, Paul A (1994): Evaluating the Advocacy Coalition Framework; In: Journal of Public Policy 14, S.175-203
- Jenkins-Smith, Hank C./St. Clair, Gilbert (1993): The Politics of Offshore Energy: Empirically Testing the Advocacy Coalition Framework; In Sabatier/Jenkins-Smith, (Hrsg.): Policy Change and Learning, S.149-176, Boulder: Westview Press
- Jenkins-Smith, Hank C./St. Clair, Gilbert/Woods, Brian (1991): Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time; In: American Journal of Political Science, 35. Jg., Nr. 4, S. 851-880
- Jeschke, Dietmar (1975): Konsumentensouveränität in der Marktwirtschaft – Idee, Kritik, Realität, Duncker&Humblot, Berlin
- Kemper, Rainer (1994): Verbraucherschutzinstrumente, 1. Auflage, Nomos, Baden-Baden
- Kleinhenz, Gerhard, (1978): Zur politischen Ökonomie des Konsums. Eine Auswertung sozial-ökonomischen Wissens für die Lösung wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme des Konsums, Duncker & Humblot, Berlin

- Kroeber-Riel, Werner/Weinberg, Peter (2003): Konsumentenverhalten, 8., aktualisierte und ergänzte Auflage, Verlag Vahlen, München
- Kruse, Jörn (1979): Informationspolitik für Konsumenten, Vandenhoeck und Ruprecht, Göttingen
- Kuhlmann, Eberhard (1990). Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis, Verlag Vahlen, München
- Kuß, Alfred, 1991: Käuferverhalten. UTB, Stuttgart
- Kuß, Alfred/ Tomczak, Torsten. 2000: Käuferverhalten: Eine marketingorientierte Einführung, 2. Auflage, UTB, Stuttgart
- Kutsch,Thomas /Wiswede, Günter (1986): Wirtschaftssoziologie. Enke-Verlag, Stuttgart
- Lackmann, Jürgen (2002): Agrarpolitik, Verbraucherpolitik und Verbraucherbildung; In: ders. (Hrsg.) Verbraucherpolitik und Verbraucherbildung : Beiträge für einen nachhaltigen Verbraucherschutz, S. 7-53, Pädagogische Hochschule, Weingarten
- Lamla, Jörn (2002): Politikstil und Konsumkultur – über den Umgang mit Deutungskonflikten bei Gemeinwohlzumutungen in der Agrar- und Ernährungspolitik. In: Scherhorn, G.; Weber, C. (Hrsg.): Nachhaltiger Konsum. Auf dem Weg zur gesellschaftlichen Verankerung, S. 147-158, München
- Lamla, Jörn (2005): Kontexte der Politisierung des Konsums. Die Zivilgesellschaft in der gegenwärtigen Krisenkonstellation von Politik, Ökonomie und Kultur; In: Adloff, Frank/Birsl, Ursula/Schwertmann, Philipp (Hrsg.): Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Theoretische und empirische Perspektiven, S. 127-153, VS-Verlag, Wiesbaden
- Lamla, Jörn (2005a) Zivilität und Konsum. Die Bürgerkultur im Prozess gesellschaftlicher Vermarktlichung. In: Corsten, Michael/Rosa, Hartmut/Schrader, Ralph (Hrsg.): Die Gerechtigkeit der Gesellschaft, S. 281-308, VS-Verlag, Wiesbaden
- Lamnek, S. (2005): Grundlagen qualitativer Sozialforschung; In: ders., Qualitative Sozialforschung, 4. Auflage, S. 479-545, Beltz, Weinheim
- Lamnek, S. (2005): Inhaltsanalyse; in: ders., Qualitative Sozialforschung, 4. Auflage, S. 479-545, Beltz, Weinheim
- Lamnek, S. (2005): Qualitative Interviews; in: ders., Qualitative Sozialforschung, 4. Auflage, S. 329-407, Beltz, Weinheim
- Lau, Jörg (2001): Verbrauchte Verbraucher. Der Bürger als Konsument ist die politische Größe der Stunde. Der Staat droht zum Spielball seiner Launen zu werden; In: Die ZEIT 13/2001
- Leonhäuser, Ingrid-Ute (1988): Bedürfnis, Bedarf, Normen und Standards: Ansätze für eine bedarfsorientierte Verbraucherpolitik; In: Beiträge zur Ökonomie von Haushalt und Verbrauch (20), Duncker u. Humblot, Berlin

- Matthöfer, Hans (Hrsg.) (1977): Verbraucherforschung, Umschau Verlag, Frankfurt a.M.
- Mawhinney, Hannes (1993); An Advocacy Coalition Approach to Change in Canadian Education; In Sabatier/Jenkins-Smith (Hrsg.): Policy Change and Learning, S.52-82. Boulder: Westview Press.
- May, Peter (1992): Policy Learning and Failure; in: Journal of Public Policy 12(4);, S. 331-354.
- Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse (2003); In: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.) (2003): Qualitative Forschung. Ein Handbuch.-2.Auflage, S.468-475, Rowohlt
- Medicus, Dieter (1996): Schutzbedürfnisse (insbesondere der Verbraucherschutz) und das Privatrecht; In: JuS 1996, S. 761 ff.
- Metz, Rainer (2004): Zukunft des Verbraucherrechts; in: Micklitz, Hans-W. (2004): Verbraucherrecht in Deutschland Stand und Perspektiven; Tagungsband der 1. Bamberger Verbraucherrechtstage 6. - 8. Oktober, Nomos, Baden-Baden
- Meyer, Rolf (2003) Potenziale für eine verbesserte Verbraucherinformation. Zusammenfassung des TAB-Arbeitsberichtes Nr. 89, Endbericht zum TA-Projekt "Entwicklungstendenzen bei Nahrungsmittelangebot und -nachfrage und ihre Folgen, Paper unter www.tab.fzk.de
- Micklitz, Hans-W. (2003): Zur Notwendigkeit eines neuen Konzepts für die Fortentwicklung des Verbraucherrechts in der EU; In: Verbraucher und Recht, S. 2 ff.
- Mielenhausen, Erhard (Hrsg.) (1986): Verbraucherpolitik - Politik für Verbraucher?, Fachhochschule Osnabrück, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 1. Auflage, Osnabrück
- Mitropoulos, Stefan (1997). Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen, Duncker & Humblot, Berlin
- Munro, John (1993): California water Politics: Explaining Policy Change in a Cognitively Polarized Subsystem; Sabatier/Jenkins-Smith (Hrsg.): Policy Change and Learning, S. 105-128. Boulder: Westview Press.
- Neuner, Michael (2001): Verantwortliches Konsumentenverhalten: Individuum und Institution; Duncker & Humblot, Berlin
- Nissen, Dirk (2001): Informationen und Entscheidung : Nachfrageverhalten im Gesundheitsmarkt, Universität Lüneburg, Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Lüneburg
- Nullmeier, Frank (1993): Wissen & Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell; In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse; Kritik und Neuorientierung. Opladen: Westdeutscher Verlag. 175-196

- Nullmeier, Frank (1997): Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft; In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft - eine Zwischenbilanz, S.101-144, Nomos, Baden-Baden
- Pioch, Roswitha (2000): Soziale Gerechtigkeit in der Politik. Orientierungen von Politikern in Deutschland und den Niederlanden, Campus, Frankfurt/Main [u.a.]
- Ptak, Horst-Günter (1979): Verbraucherwirtschaftliche Fragen aus Anbieter- und aus Konsumentensicht, Kassel
- Reich, Norbert (1987): Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäischen Gemeinschaften. Eine problemorientierte Einführung in das europäische Wirtschaftsrecht, Nomos, Baden-Baden
- Reisch, Lucia A. (2003): Verbraucherpolitik hat Konjunktur. Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik. Verbraucher und Recht, 18(11), S. 405-409
- Reisch, Lucia A (2004). Nachhaltiger Konsum: Aufgabe der „Neuen Verbraucherpolitik“, artec-paper Nr. 120, Schriftenreihe des artec-Forschungszentrum Nachhaltigkeit der Universität Bremen
- Reisch, Lucia A /Farsang, Andrea (2005): Verbraucherforschung in Deutschland – eine Studie. In: Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv (Hrsg.). Verbraucherforschung in Deutschland, S. 121-302, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin
- Reisch, Lucia A. /Scherhorn, Gerhard (2005). Kauf- und Konsumverhalten. In: Frey/von Rosenstiel/Hoyos (Hrsg.). Wirtschaftspsychologie, S. 180-187, Beltz, Weinheim
- Rogall, Holger (2003): Akteure der nachhaltigen Entwicklung. Der ökologische Reformstau und seine Gründe, 2. Auflage, oekom 2003, München
- Rolke, Lothar (2002) : Der Kampf um die Öffentlichkeit.Wie das Internet die Macht zwischen Medien, Unternehmen und Verbrauchern neu verteilt, Luchterhand, Neuwied
- Rösler, Hannes (2003): Europäische Integration durch Verbraucherschutz: Entwicklungsursachen und Beschränkungen, In: Verbraucher und Recht, Heft 5
- Sabatier, Paul (1986): Top-Down and Bottom-Up Models of Policy Implementation: A Critical Analysis and Suggested Synthesis; In: Journal of Public Policy 6 (January): S. 21-48.
- Sabatier, Paul A (1988): An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein; In: Policy Sciences, 21:2/3, S. 129
- Sabatier, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen, Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS Sonderheft 24), S. 116-148, Westdeutscher Verlag, Opladen
- Sabatier, Paul (1993a): Policy-Change over a decade or more; In: Sabatier, Paul, and Hank Jenkins-Smith (Hrsg.) (1993): Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, S.13-41, Boulder: Westview Press

- Sabatier, Paul A. (1998): The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe, In: Journal of European Public Policy, 5. Jg., Nr. 1, S. 98-130
- Sabatier, Paul A. (Hrsg.) (1999): Theories of the Policy Process. Theoretical Lenses on Public Policy, Boulder
- Sabatier, Paul /Jenkins-Smith, Hank (Hrsg.) (1993): The dynamics of policy-oriented learning; In: diesselben (Hrsg) (1993): Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press
- Sabatier, Paul /Jenkins-Smith, Hank (1993): The Advocacy Coalition Framework: Assesment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners; In: diesselben (Hrsg) 1993. Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, S. 41-57, Boulder: Westview Press
- Sack, Rolf (1999) Die Präzisierung des Verbraucherleitbildes durch den EuGH; In: Wettbewerb in Recht und Praxis 45, S. 399-402
- Scammell, Margaret (2003): Citizen Consumers: towards a new marketing of politics? In: Corner /Pels (Hrsg.): Media and the Restyling of Politics. Consumerism, Celebrity and Cynicism, Sage, London
- Schatz, Heribert (1984): Verbraucherinteressen im politischen Entscheidungsprozess, Campus, Frankfurt/New York
- Schlacke, Sabine/Falke, Josef (Hrsg.) (2004): Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht. Information Beteiligung Rechtsschutz, Rhombos-Verlag, Berlin
- Schlager, Edella (1995); Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework; In: Policy Sciences 28: S. 242-270
- Schmidt, Christiane (2003): Analyse von Leitfadeninterviews, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hrsg.) (2003): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 2. Auflage, S.447-468, Rowohlt
- Schneider, Volker/Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik, VS-Verlag, Wiesbaden
- Schoenheit, Ingo (2004): Was Verbraucher wissen wollen. Empirische Studie zum Informationsbedarf der Verbraucher. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (Hrsg.), Berlin
- Schoenheit, Ingo (2004): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Verbraucherinformation; In: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) Politikfeld Verbraucherschutz. Beiträge einer Veranstaltungsreihe, S. 47-65, Potsdam
- Schröter, Harm G (1999): Konsumpolitik und Soziale Marktwirtschaft. Die Koexistenz liberalisierter und regulierter Verbrauchsgütermärkte in der Bundesrepublik der 1950er Jahre; in: Berghoff, Hartmut (Hrsg.) (1999): Konsumpolitik. Die Regulierung des privaten Verbrauchs im 20. Jahrhundert, S. 113-135, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen

- Schröter, Michael W. (2004): Recht auf Vertrauen. Entwurf eines Informationsfreiheitsgesetzes; in: Schlacke, Sabine/Falke, Josef (Hrsg.) (2004): Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht. Information Beteiligung Rechtsschutz, Rhombos-Verlag, Berlin
- Silberer, Günter (1981): Das Informationsverhalten des Konsumenten beim Kaufentscheid. Ein analytisch-theoretischer Bezugsrahmen, in: H.Raffée / Silberer, Günter. (Hrsg.): Informationsverhalten des Konsumenten. Ergebnisse empirischer Studien, S. 27-60, Wiesbaden
- Simitis, Konstantin (1976): Verbraucherschutz - Schlagwort oder Rechtsprinzip? Nomos, Baden-Baden
- Sinn, Hans-Werner (2003). Verbraucherschutz als Staatsaufgabe; In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 4 (2), S. 281 -294.
- Sobeck, Joanne (2003): Comparing Policy Process Frameworks, What Do They Tell Us About Group Membership and Participation for Policy Development?; In: Administration & Society, 35/3, S. 350-374
- Stauss, Bernd (1980) Verbraucherinteressen. Gegenstand, Legitimation und Organisation, Poeschel, Stuttgart
- Steiner, Bodo (2003): Governance Reform of German Food Safety Regulations: Cosmetic or Real? University of Kiel and University of California, Berkeley
- Stolle, Dietlind/Hooghe, Marc/Micheletti, Michele (2004): Zwischen Markt und Zivilgesellschaft: politischer Konsum als bürgerliches Engagement; In: Gosewinkel u.a. (Hrsg.): Zivilgesellschaft national und transnational. WZB-Jahrbuch 2003, S. 151-171, Berlin
- Strassner, Stefan (1992): Verbraucherinformationsrecht: rechtliche Grundlagen und rechtsökonomische Aspekte, Dissertation, Kiel
- Surel, Yves (2000): The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making; In: Journal of European. Public Policy; Bd. 7; Nr. 4; S. 495-512
- Tölle, Klaus (1982): Die Bedeutung von Informationsinhalten beim Kauf von Konsumgütern; In: Marketing - Zeitschrift für Forschung und Praxis 4, S. 176-182.
- Trommsdorff, Volker (2004): Konsumentenverhalten, 6., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Kohlhammer, Stuttgart
- Vahrenkamp, Kai (1991): Verbraucherschutz bei asymmetrischer Information. Informationsökonomische Analysen verbraucherpolitischer Maßnahmen
- van Bömmel, Hermann (2003): Konsumentensouveränität. Neue Gestaltungsoptionen des Konsumenten in der Postindustriellen Wirtschaft, Metropolis, Marburg
- von Wild, Daniel (1998): Der "vernünftige Verbraucher" im Wettbewerbsrecht: Chancen und Risiken einer Deregulierung des Irreführungsverbots durch eine Änderung des ihm zugrundeliegenden Verbraucherleitbildes VVF, München

- Warleigh, Alex (2000): The hustle: citizenship practice, NGOs and 'policy coalitions' in the European Union; In: Journal of European Public Policy 7:2, S. 234
- Weber, Max (1922): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. revidierte Auflage, Nachdruck 2002, besorgt von Johannes Winckelmann, Mohr, Tübingen
- Weible, Christopher/Sabatier, Paul A./Lubell, Mark, (2004): A Comparison of a Collaborative and Top-Down Approach to the Use of Science in Policy: Establishing Marine Protected Areas in California; In: Policy Studies Journal 5/1/2004, S. 187-207
- Wein, Thomas (2000): Consumer information problems - market solutions and public policy, Universität Lüneburg, Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Lüneburg
- Weinberg, Peter (1981): Das Entscheidungsverhalten von Konsumenten, UTB Schöningh, Paderborn
- Wimmer, Frank (1986): Die Interessen der Verbraucher; In: Mielenhausen, Erhard (Hrsg.) (1986): Verbraucherpolitik - Politik für Verbraucher?, Fachhochschule Osnabrück, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 1. Auflage, S.161-183, Osnabrück
- Wiswede, Günter (1972): Soziologie des Verbraucherverhaltens, Enke Verlag, Stuttgart
- Zafonte, Matthew/Sabatier, Paul (2004): Short-Term Versus Long-Term Coalitions in the Policy Process: Automotive Pollution Control, 1963–1989; In: The Policy Studies Journal 32/1, S. 75-107.
- Zahariadis, Nikolaos (1995): Comparing Lenses in Comparative Public Policy; In: Policy Studies Journal, 23:2, S.378

Anhang

Das Verbraucherinformationsgesetz

Das VIG wurde aufgrund der Nichtunterzeichnung durch den Bundespräsidenten noch nicht im Bundesanzeiger veröffentlicht. Abgedruckt wurde daher hier der Beschluss des Bundestages (Drucksache 16/1408) mit Änderung durch den Bundesrat (Drucksache 548/06):

Artikel 1 Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG)

§ 1 Anspruch auf Zugang zu Informationen

- (1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über
1. Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, gegen die auf Grund des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches erlassenen Rechtsverordnungen und gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind,
 2. von einem Erzeugnis im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Erzeugnis) ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern,
 3. die Kennzeichnung, Herkunft, Beschaffenheit, Verwendung sowie das Herstellen oder das Behandeln von Erzeugnissen sowie über Abweichungen von Rechtsvorschriften über diese Merkmale und Tätigkeiten,
 4. die Ausgangsstoffe und die bei der Gewinnung der Ausgangsstoffe angewendeten Verfahren,
 5. Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen sowie Statistiken über festgestellte Verstöße gegen in § 39 Abs. 1 Satz 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannte Vorschriften, soweit die Verstöße sich auf Erzeugnisse beziehen, (Informationen), die bei einer Behörde des Bundes, eines Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbands, einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnimmt, die der Erfüllung der in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannten Zwecke dienen, oder einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts, die solche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnimmt und die der Aufsicht einer Behörde unterstellt ist, (Stelle) unabhängig von der Art ihrer Speicherung vorhanden sind. Der Anspruch nach Satz 1 besteht insoweit, als kein Ausschluss- oder Beschränkungsgrund nach § 2 vorliegt.
- (2) Behörden im Sinne des Absatzes 1 sind solche im Sinne des § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes; hierzu gehören nicht die obersten Bundes- und Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, unabhängige Organe der Finanzkontrolle sowie Gerichte, Justizvollzugsbehörden, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden und diesen vorgesetzte Dienststellen.
- (3) Informationspflichtig ist die Stelle, bei der die Information vorhanden ist. Sie ist nicht dazu verpflichtet, Informationen, die bei ihr nicht vorhanden sind oder auf Grund von Rechtsvorschriften nicht verfügbar gehalten werden müssen, zu beschaffen.

(4) Bestimmungen über den Informationszugang und Informationspflichten auf Grund anderer Gesetze sowie die gesetzlichen Vorschriften über Geheimhaltungspflichten, Amts- und Berufsgeheimnisse bleiben unberührt.

§ 2 **Ausschluss- und Beschränkungsgründe**

Der Anspruch nach § 1 besteht wegen

1. entgegenstehender öffentlicher Belange,
 - a) nicht, soweit das Bekanntwerden der Informationen
 - aa) nachteilige Auswirkungen haben kann auf internationale Beziehungen oder militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr oder
 - bb) die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden berührt oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann,
 - b) nicht, während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens, es sei denn, es handelt sich um in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 genannte Informationen, eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines Disziplinarverfahrens, eines Gnadenverfahrens oder eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens hinsichtlich der Informationen, die Gegenstand des Verfahrens sind,
 - c) nicht, soweit durch das Bekanntwerden der Informationen fiskalische Interessen der um Auskunft ersuchten Stelle beeinträchtigt oder Dienstgeheimnisse verletzt werden können;
 - d) nicht, soweit Informationen betroffen sind, die im Rahmen einer Dienstleistung entstanden sind, die die Stelle auf Grund einer privatrechtlichen Vereinbarung außerhalb des ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs des Verbraucherschutzes erbracht hat,
 - e) e) in der Regel nicht bei Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, die vor mehr als fünf Jahren seit der Antragstellung entstanden sind,
2. entgegenstehender privater Belange nicht, soweit
 - a) Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird, es sei denn, das Informationsinteresse der Verbraucherin oder des Verbrauchers überwiegt das schutzwürdige Interesse der oder des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs oder die oder der Dritte hat eingewilligt
 - b) der Schutz des geistigen Eigentums, insbesondere Urheberrechte, dem Informationsanspruch entgegensteht,
 - c) durch die begehrten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind, offenbart würden oder
 - d) Zugang zu Informationen beantragt wird, die einer Stelle auf Grund einer durch Rechtsvorschrift angeordneten Pflicht zur Meldung oder Unterrichtung darüber, dass ein vorschriftswidriges Erzeugnis hergestellt, behandelt, in den Verkehr gebracht oder eingeführt worden ist, mitgeteilt worden sind; dies gilt auch, wenn das meldende oder unterrichtende Unternehmen irrig angenommen hat, zur Meldung oder Unterrichtung verpflichtet zu sein.

Im Falle des Satzes 1 Nr. 2 Buchstabe a gilt § 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 und 4 des Informationsfreiheitsgesetzes entsprechend.

3. Nicht unter ein in Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c genanntes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder eine dort genannte sonstige wettbewerbsrelevante Information fallen Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1

§ 3 Antrag

- (1) Die Information wird auf schriftlichen Antrag erteilt. Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist. Zuständig ist die Stelle, die über die Information verfügt. Handelt es sich bei der Stelle um eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts, ist abweichend von Satz 3 die Aufsicht führende Behörde zuständig.
- (2) Der Antrag soll abgelehnt werden,
 1. soweit er sich auf Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung bezieht, es sei denn, es handelt sich um die Ergebnisse einer Beweiserhebung, ein Gutachten oder eine Stellungnahme von Dritten,
 2. bei vertraulich übermittelten oder erhobenen Informationen oder
 3. wenn durch das vorzeitige Bekanntwerden der Erfolg bevorstehender behördlicher Maßnahmen gefährdet würde.
- (3) Ein missbräuchlich gestellter Antrag ist abzulehnen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Antragsteller über die begehrten Informationen bereits verfügt.
- (4) Wenn der Antragsteller sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, kann der Antrag abgelehnt und der Antragsteller auf diese Quellen hingewiesen werden. Die Voraussetzungen nach Satz 1 sind insbesondere dann erfüllt, wenn die Stelle den Informationszugang bereits nach § 5 Abs. 1 Satz 2 gewährt.
- (5) Die Landesregierungen werden ermächtigt, die Zuständigkeit nach Absatz 1 Satz 2 durch Rechtsverordnung abweichend zu regeln; sie können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf die zuständige oberste Landesbehörde übertragen.

§ 4 Antragsverfahren

- (1) Die nach § 3 Abs. 1 zuständige Behörde gibt Dritten, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, vor ihrer Entscheidung schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats. Die Behörde hat in der Regel von der Betroffenheit einer oder eines Dritten auszugehen, soweit
 1. es sich um personenbezogene Daten handelt,
 2. die Daten als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind oder
 3. die Daten vor dem ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] erhoben worden sind.

Die Behörde entscheidet unter Abwägung der Interessen, wenn der oder die Dritte nicht Stellung nimmt oder die Akteneinsicht ablehnt.

- (2) Der Antrag ist in der Regel innerhalb einer Frist von *einem Monat* zu bescheiden. Wird dem Antrag stattgegeben, sind Ort, Zeit und Art des Informationszugangs mitzuteilen. Im Falle der vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Antrags ist mitzuteilen, ob und gegebenenfalls wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt möglich ist.
- (3) Soweit eine Beteiligung Dritter im Sinne des Absatzes 1 stattgefunden hat, verlängert sich die Frist des Absatzes 2 auf *zwei Monate*; der Antragsteller ist hierüber zu unterrichten. Die Entscheidung über den Antrag, einschließlich der Anordnung der sofortigen Vollziehung, ist auch dem oder der Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung bestandskräftig ist, oder zwei Wochen nach Anordnung der sofortigen Vollziehung.
- (4) Im Fall einer Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang findet ein Vorverfahren (§ 68 der Verwaltungsgerichtsordnung) auch dann statt, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundes- oder Landesbehörde erlassen worden ist. Widerspruchsbehörde ist die oberste Bundes- oder Landesbehörde.

- (5) Bei Anfragen, die von mehr als 20 Personen auf Unterschriftenlisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter Texte eingereicht werden, gelten die §§ 17 und 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

§ 5 Informationsgewährung

- (1) Die Stelle kann den Informationszugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnen. Die Stelle kann Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag nach § 3 Abs. 1 über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise zugänglich machen; § 4 Abs. 1 gilt entsprechend. Die Informationen sollen für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich dargestellt werden.
- (2) Soweit der Stelle keine Erkenntnisse über ein im Antrag nach § 3 Abs. 1 konkret bezeichnetes Erzeugnis vorliegen, teilt sie dies dem Antragsteller mit und weist, soweit ihr dies bekannt und möglich ist, auf eine andere Stelle hin, bei der diese Informationen vorhanden sind. Sie kann die Anfrage auch an die andere Stelle weiterleiten; in diesem Fall unterrichtet sie den Antragsteller über die Weiterleitung.
- (3) Die Stelle ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Informationen zu überprüfen, soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handelt. Der Stelle bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit sind mitzuteilen.

§ 6 Gebühren und Auslagen

- (1) Für Amtshandlungen der Behörden nach § 1 Abs. 2 oder § 3 Abs. 1 Satz 3 werden vorbehaltlich des Satzes 2 kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben. Der Zugang zu Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ist kostenfrei.
- (2) Die nach Absatz 1 kostenpflichtigen Tatbestände werden durch Landesrecht bestimmt, soweit die Amtshandlungen nicht durch Behörden des Bundes vorgenommen werden.
- (3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Gebührenhöhe zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

Artikel 2

Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches

Das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2618, 3007), geändert durch Artikel 3b des Gesetzes vom ... (BGBl. I S. ...), wird wie folgt geändert:

1. In § 21 Abs. 3 Satz 3 wird die Angabe „§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 5“ durch die Angabe „§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4“ ersetzt.
2. § 40 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird das Wort „kann“ durch das Wort „soll“ ersetzt.
 - bb) In Satz 2 werden
 - aaa) im einleitenden Satzteil das Wort „kann“ durch das Wort „soll“ ersetzt und
 - bbb) in Nummer 3 nach dem Wort „ausgeht“ die Wörter „oder ausgegangen ist“ eingefügt.
 - cc) In Satz 3 wird das Wort „besonderes“ gestrichen.
 - b) Dem Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:
„Unbeschadet des Satzes 1 kann die Behörde ihrerseits die Öffentlichkeit auf
 1. eine Information der Öffentlichkeit oder
 2. eine Rücknahme- oder Rückrufaktiondurch den Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer oder den sonstigen Wirtschaftsbeteiligten hinweisen.“
 - c) Absatz 4 wird aufgehoben; der bisherige Absatz 5 wird neuer Absatz 4.

3. Dem § 42 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Die Staatsanwaltschaft hat die nach § 38 Abs. 1 Satz 1 zuständige Behörde unverzüglich über die Einleitung des Strafverfahrens, soweit es sich auf Verstöße gegen Verbote und Beschränkungen dieses Gesetzes, der nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen oder der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft im Anwendungsbereich dieses Gesetzes bezieht, unter Angabe der Rechtsvorschriften zu unterrichten. Satz 1 gilt nicht, wenn das Verfahren auf Grund einer Abgabe der Verwaltungsbehörde nach § 41 Abs. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten eingeleitet worden ist. Eine Übermittlung personenbezogener Daten nach Satz 1 unterbleibt, soweit und solange ihr Zwecke des Strafverfahrens oder besondere bundesgesetzliche oder entsprechende landesgesetzliche Verwendungsregelungen entgegenstehen.“

Artikel 3 Änderung des Weingesetzes

Das Weingesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2001 (BGBl. I S. 985), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2618, 3007), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

a) Nach der § 52 betreffenden Zeile werden folgende Angaben eingefügt: „10. Abschnitt Verbraucherinformation § 52a Verbraucherinformation“.

b) Die den bisherigen 10. Abschnitt betreffende Zeile wird wie folgt gefasst: „11. Abschnitt Schlussbestimmungen“.

2. In § 31 Abs. 7 wird die Angabe „§ 39 Abs. 1, 2 Satz 1 und 2 Nr. 1 bis 5, 7 und 8, soweit dieser sich auf Anordnungen zur Durchsetzung der Pflicht des Lebensmittelunternehmers bezieht, und Nummer 9, Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 7“ durch die Angabe „§ 39 Abs. 1, 2 Satz 1 und 2 Nr. 1 bis 5, 7 und 8, soweit dieser sich auf Anordnungen zur Durchsetzung der Pflicht des Lebensmittelunternehmers bezieht, und Nummer 9, Abs. 3 Nr. 1 und Abs. 7, §§ 40, 42 Abs. 5“ ersetzt.

3. Nach § 52 wird folgender neuer 10. Abschnitt eingefügt: „10. Abschnitt Verbraucherinformation § 52a Verbraucherinformation. Für die Verbraucherinformation gilt das Verbraucherinformationsgesetz entsprechend.“

4. Der bisherige 10. Abschnitt wird der neue 11. Abschnitt.

Artikel 4 Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tage nach der Verkündung in Kraft.

(2) Abweichend von Absatz 1 treten die Artikel 1 und 3 Nr. 1, 3 und 4 am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Übersicht der untersuchten Organisationen und der verwendeten Quellen

Nachfolgend sind jene Akteure dargestellt, die mehrfach Einfluss auf das Verbraucherinformationsgesetz nahmen und daher in die Analyse miteinbezogen wurden. Die Akteure sind in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt, entsprechend der Vorstellung in dieser Arbeit beginnend mit den Bundestagsfraktionen. Die verwendeten Quellen sind chronologisch geordnet. Das Kürzel „PM“ steht für Pressemitteilung, „Antrag“ meint einen Gesetzesantrag in Bundestag oder Bundesrat.

Tabelle A.1 Übersicht der untersuchten Organisationen und der verwendeten Quellen

<u>Institution</u>		<u>Quelle</u>	
<u>Name</u>	<u>Abkürzung</u>	<u>Art</u>	<u>Datum</u>
Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen	GRÜNE	Rede	2002_04_18
		PM	2004_11_10
		PM	2004_11_26
		PM	2005_06_15
		PM	2005_11_25
		PM	2005_11_30
		Positionspapier	2005_11_16
		Antrag	2005_11_29
		PM	2005_12_02
		Gesetzesentwurf	2005_12_13
		PM	2006_01_01
		PM	2006_01_23
		Antrag	2006_02_15
		PM	2006_03_06
		PM	2006_03_15
		PM	2006_04_06
		PM	2006_05_11
		PM	2006_05_11 (2)
		Rede	2006_05_11

		Brief	2006_06_02
		PM	2006_06_21
		PM	2006_06_28
		Rede	2006_06_29
		Interview	2006_07_26
		PM	2006_09_01
		PM	2006_09_07
		PM	2006_09_22
		Rede	2006_09_28
		Rede	2006_09_29
		Interview	2006_09_06
		Interview	2006_09_07
		Antrag	2006_09_20
		Rede	2006_09_28
Fraktion der Christlich Demokratischen Union/ Christlich Sozialen Union	CDU/CSU	Antrag	2002_04_16
		Rede	2002_04_18
		Antrag	2003_05_06
		PM	2003_10_02
		PM	2004_11_10
		PM	2005_07_25
		PM	2005_08_08
		PM	2005_12_14
		PM	2005_12_14
		Rede	2005_12_15
		PM	2006_03_10
		PM	2006_04_05
		Brief	2006_05_
		PM	2006_05_09

		PM	2006_05_12
		PM	2006_05_29
		PM	2006_06_29
		Rede	2006_06_29
		Rede	2006_06_29
		Rede	2006_06_29 (2)
		Rede	2006_06_29
		PM	2006_09_07
		PM	2006_09_20
		PM	2006_09_20
		PM	2006_09_21
		PM	2006_09_22
		Rede	2006_09_28
		Interview	o.D.
Fraktion der Freien Demokratischen Partei	FDP	Antrag	2002_05_15
		Rede	2002_05_17
		Antrag	2002_06_26
		Antrag	2003_05_21
		PM	2004_03_05
		PM	2005_02_16
		Rede	2006_04_27
		Rede	2006_05_11
		PM	2006_05_29
		Rede	2006_05_11
		kleine Anfrage	2006_05_31
		PM	2006_06_01
		PM	2006_06_28
		Rede	2006_06_29

		Antrag	2006_06_28
		Rede	2006_06_29
		Große Anfrage	2006_06_29
		PM	2006_09_22
		Interview	2006_09_21
		Rede	2006_09_28
Fraktion von PDS/Die Linkspartei	PDS/LINKE	Rede	2002_04_18
		Rede	2002_05_17
		PM	2006_09_04
		Rede	2006_05_11
		Antrag	2006_06_27
		Antrag	2006_06_20
		Antrag	2006_06_28
		Rede	2006_06_29
		PM	2006_09_06
		PM	2006_09_07
		Rede	2006_09_28
		Rede	2006_4_27
		Positionspapier	o.D.
		Positionspapier	o.D.
		Interview	o.D.
		Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands	SPD
Rede	2002_05_17		
Rede	2005_12_15		
PM	2006_01_24		
PM	2006_01_25		
PM	2006_02_14		
PM	2006_03_07		

		Rede	2006_03_09
		PM	2006_03_15
		Rede	2006_05_11
		PM	2006_05_30
		Rede	2006_05_11
		Brief	2006_06_22
		Brief	2006_06_23
		PM	2006_06_24
		Rede	2006_06_29
		PM	2006_06_30
		PM	2006_06_30
		Rede	2006_06_29
		PM	2006_09_22
		PM	2006_09_22
		Rede	2006_09_28
		Interview	o.D.
		Interview	o.D.
		Interview	o.D.
Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	BMVEL	Rede	14-237, 17.05.2002
		Rede	2002_04_18
		Rede	2002_06_21
		Antwort der Bundesregierung	2002_08_14
		Aktionsplan Verbraucherschutz, Auszug zum VIG	2003_04_25
		Rede	2003_05_15
		Verbraucherpolitischer Bericht, Auszug zum VIG	2004_11_12
		Interview	2006_09_02
		Interview	o.D.
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und	BMELV	Interview	2005_

nahrung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz		Rede	2005_01_11
		PM	2005_11_30
		Regierungserklärung, Auszug zum VIG	2005_12_01
		PM	2005_12_15
		Antwort der Bundesregierung	2006_02_28
		PM	2006_03_07
		Brief	2006_03_16
		PM	2006_04_05
		PM	2006_05_11
		Rede	2006_05_11
		Antwort der Bundesregierung	2006_07_04
		PM	2006_09_22
		Positionspapier	2006_09_22
		PM	2006_09_22 (2)
		Positionspapier	2006_09_06
Land Baden-Württemberg, Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum	MLR	Rede	2002_06_21
		Rede	2004_12_17
		Antrag	2006_09_20
		Rede	2006_09_22
		Interview	2006_10_25
Land Bayern, Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz	stmugv	Rede	2002_06_21
		Rede	2006_03_15
		Rede	2006_09_22
Land Berlin, Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz	GSV	PM	2006_09_04
		PM	2006_09_21
		Rede	2006_09_22
Land Brandenburg, Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz	MULV	PM	2005_06_09
		Interview	2006_09_21

		PM	2006_25_09
Land Rheinland Pfalz, Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz	MUFV	PM	2002_06_21
		PM	2005_11_30
		Rede	2006_09_22
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland	BUND	PM	2001_06_13
		PM	2003_03_14
		PM	2005_03_14
		PM	2006_05_17
		PM	2006_06_27
		PM	2006_09_22
Deutsche Umwelthilfe e.V.	DUH	Stellungnahme	2006_05_23
		PM	2006_05_17
		Brief	2006_07_24
		PM	2006_09_05
		PM	2006_09_14
		PM	2006_09_19
		Positionspapier	2006_09_19
		Interview	2006_10_05
		Positionspapier	o.D.
		Positionspapier	o.D.
foodwatch e.V.		PM	2006 (5)_06_29
		Positionspapier	2006_02_
		PM	2006_02_22
		PM	2006_02_22 (2)
		PM	2006_02_22 (3)
		PM	2006_02_22 (4)
		Brief	2006_04_24
		PM	2006_04_27

		PM	2006_04_ 27 (2)
		PM	2006_04_ 27 (3)
		Brief	2006_05_ 17
		PM	2006_05_ 29
		PM	2006_05_ 29 (2)
		PM	2006_06_ 21
		PM	2006_06_ 29
		PM	2006_06_ 29 (2)
		PM	2006_06_ 29 (3)
		PM	2006_06_ 29 (4)
		PM	2006_07_ 25
		PM	2006_09_ 22
		PM	2006_09_ 22 (1)
		Interview	2006_09_ 25
		Position	2006_09_ 26
		Rechtsgutachten	o.D.
		Rechtsgutachten	o.D. (2)
		Rechtsgutachten	o.D. (3)
Greenpeace e.V.		Stellungnahme	2006_01_ 23
		Stellungnahme	2006_01_09
		PM	2006_05_
		Brief	2006_05_ 17
		PM	2006_06_27
		Positionspapier	2006_09_ 23
		Positionspapier	2006_09_06
		Positionspapier	o.D.
Gewerkschaft Nahrung - Genuss - Gaststätten	NGG	PM	2004_03_ 14
		Stellungnahme	2004_10_ Oktober

		PM	2005_01_08
		Stellungnahme	2006_05_
		Positionspapier	o.D.
Die Verbraucher Initiative e.V.	VI	PM	2002_05_27
		PM	2004_03_12
		PM	2005_05_11
		PM	2005_08_30
		PM	2005_11_29
		PM	2006_03_09
		PM	2006_09_01
		PM	2006_09_05
		PM	2006_09_07
		Positionspapier	2006_09_06
		Positionspapier	2006_09_06
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.	VZBV	Positionspapier	2001_11_26
		PM	2002_01_09
		PM	2002_03_12
		PM	2002_05_27
		PM	2002_05_27 (2)
		PM	2002_05_31
		Positionspapier	2002_09_30
		Rede	2003_09_
		PM	2005_06_17
		PM	2005_07_07
		PM	2006_06_28
		PM	2006_09_07
		Stellungnahme	2006_01_12
		PM	2006_01_23

		PM	2006_03_05
		Rede	2006_04_25
		PM	2006_05_11
		Stellungnahme	2006_05_22
		Stellungnahme	2006_05_22 (2)
		PM	2006_09_22
		Positionspapier	2006_09_22
		Stellungnahme	2006_09_22
		Positionspapier	2006_09_06
		Rede	2006_4_27
		Interview	o.D.
		Interview	o.D.
		Rede	2003_01_09
		Positionspapier	2003_03_
		Positionspapier	2003_09_
		Stellungnahme	2003_09_02
		PM	2003_10_23
		Positionspapier	2003_11_
		Positionspapier	2003_11_14
		Positionspapier	2004_10_15
		Broschüre	2005_10_20
		gemeinsame PM	2006_01_23
		Positionspapier	2006_03_09
		PM	2006_05_26
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	BDI	PM	2002_03_13
		Anhörung	2002_04_29
		Rede	2002_05_15
		PM	2002_05_15
		PM	2003_11_14
		PM	2003_09_18
		PM	2003_11_14
		Memorandum	2005_10_
		PM	2005_12_16
		PM	2006_01_23
		Stellungnahme	2006_05_17
		PM	2006_05_31
		Gutachten	2006_05_24
		Stellungnahme	2006_06_01
		PM	2006_06_30
Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V.	Bll	PM	2002_03_13
		Anhörung	2002_04_29
		Rede	2002_05_15
		PM	2002_05_15
		PM	2003_11_14
		PM	2003_09_18
		PM	2003_11_14
		Memorandum	2005_10_
		PM	2005_12_16
		PM	2006_01_23
		Stellungnahme	2006_05_17
		PM	2006_05_31
		Gutachten	2006_05_24
		Stellungnahme	2006_06_01
		PM	2006_06_30

		Stellungnahme	2006_08_16
		PM	2006_09_22
		Rede	2006_4_27
		Stellungnahme	o.D.
		Interview	o.D.
		Interview	o.D.
Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie	BVE	PM	2001_02_06
		PM	2004_01_14
		PM	2005_11_25
		PM	2006_05_26
		PM	2006_06_21
		PM	2006_09_22
Bundesverband des Deutschen Lebensmittelhandels e.V.	BVL	PM	2002_04_26
		PM	2002_07_30
		PM	2002_09_23
		PM	2002_10_30
		PM	2003_11_14
		PM	2003_12_17
		PM	2004_12_15
		PM	2005_01_14
		PM	2005_07_22
		PM	2006_01_20
		PM	2006_02_16
		PM	2006_05_29
		PM	2006_08_14
		PM	2006_09_20
		PM	2006_09_25
		Positionspapier	o.D.
		Deutscher Bauernverband	DBV
PM	2004_02_12		
PM	2005_02_10		
PM	2005_02_17		
PM	2005_05_26		
PM	2005_10_06		
PM	2006_01_12		
PM	2006_05_24		
PM	2006_05_26		
PM	2006_06_01		
Interview	o.D.		
Stellungnahme	o.D.		
Deutscher Industrie- und Handelskammertag	DIHK	Positionspapier	2002_11_04
		Positionspapier	2004_04_15
		PM	2005_02_17
		PM	2006_01_23
		PM	2006_01_25
		PM	2006_05_26
		PM	2006_05_26
		Interview	o.D.
Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V.	HDE	PM	2002_04_18
		PM	2003_09_18

		PM	2003_11_14
		PM	2004_02_13
		PM	2005_02_17
		Positionspapier	2005_02_18
		Positionspapier	2005_12_08
		PM	2006_01_23
		Stellungnahme	2006_05_25
		PM	2006_05_26
		Positionspapier	2006_05_28
		PM	2006_06_28
		PM	2006_09_22
Markenverband e.V.	/	PM	14.11.2003
		Stellungnahme	2002_04_29
		PM	2005_02_17
		PM	2006_01_25
		PM	2006_05_26
		PM	2006_05_26
Zentralverband des Deutschen Handwerks	ZDH	Brief	2002_04_12
		Brief	2003_09_08
		PM	2006_01_25
		PM	2006_05_26
		Interview	2006_10_05

Übersicht nicht berücksichtigter Organisationen

Im Folgenden sind jene Akteure in alphabetischer Reihenfolge aufgeführt, die in die Grundgesamtheit aufgenommen, aber nicht in die Analyse einbezogen wurden. Sie wurden nicht betrachtet, da sie nicht oder lediglich einmal Einfluss nahmen. Die Art der Einflussnahme ist angegeben.

Nicht aufgenommen wurden auch das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die Bundesministerien für Justiz (BMJ) und Wirtschaft (BMWi). Hier kam es während des Untersuchungszeitraums zu einem Regierungswechsel, die vorliegenden Daten reichten für eine Analyse der beiden Teilabschnitte jedoch nicht aus.

Schließlich wurde für die Kommunalen Spitzenverbände ebenfalls keine Position ermittelt, sie brachten in der Debatte nur formelle, nicht aber inhaltliche Kritik am Verbraucherinformationsgesetz vor.

Tabelle A.2 Übersicht nicht berücksichtigter Organisationen

<u>Institution</u>	<u>Abkürzung</u>	<u>evtl. Einflussnahme</u>
aid infodienst Verbraucherschutz, Ernährung, Landwirtschaft e.V.	aid	/
Bioland	/	Brief mit foodwatch
Bundesdeutsche Arbeitskreis für Umweltbewußtes Management B.A.U.M. e.V.	BAUM	Brief mit foodwatch
Bundesinstitut für Risikobewertung	BfR	rein fachliche Bewertung
Bundespräsident	/	Unterzeichnung VIG
Bundesministerium für Justiz	BMJ	Abstimmung im Bundeskabinett
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	BMWi	Abstimmung im Bundeskabinett
Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure	BVLK	Stellungnahme zum 10Punkte-Papier
Bundesverband des deutschen Groß- und Außenhandels eV	BGA	/
Bundesverband Informationswirtschaft, Telekommunikation und neue Medien e.V.	bitkom	/
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.	BDA	/
Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände	DLKT	verfassungsrechtliche Beanstandung (nur materiell)
Datenschutzbeauftragter Berlin	/	Sachverständiger in Anhörung
Demeter	/	Brief mit foodwatch
Deutsche Journalistinnen- und Journalisten-Union	dju	Brief mit foodwatch
Deutscher Anwaltverein DAV	DAV	/
Deutscher Gewerkschaftsbund	DGB	/
Deutscher Hausfrauen-Bund	DHB	Brief mit foodwatch
Deutscher Konditorenbund	DKB	/
Deutscher Tierschutzbund e.V.	DTSchB	Brief mit foodwatch
Deutscher Verband Tiernahrung e.V.	DVT	Sachverständiger in Anhörung
Germanwatch e.V.	/	Brief mit foodwatch
GLS Gemeinschaftsbank eG	GLS	Brief mit foodwatch

Industrieverband Agrar e.V.	IVA	/
Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft	imug	Gutachten
Institut für ökologische Wirtschaftsforschung	ioew	/
Institut für sozial-ökologische Forschung	isoe	/
Land Bremen, Senator für Wirtschaft und Häfen	WUH	/
Land Hamburg, Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit u. Verbraucherschutz	/	Abstimmung im Bundesrat
Land Hessen, Umweltministerium	/	Abstimmung im Bundesrat
Land Mecklenburg-Vorpommern, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei	/	Abstimmung im Bundesrat
Land Niedersachsen, Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	/	Abstimmung im Bundesrat
Land Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	munlv	Abstimmung im Bundesrat
Land Saarland, Ministerium für Justiz, Gesundheit und Soziales	/	Abstimmung im Bundesrat
Land Sachsen, Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	smul	Abstimmung im Bundesrat
Land Sachsen-Anhalt, Ministerium für Gesundheit und Soziales	/	Abstimmung im Bundesrat
Land Schleswig-Holstein, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume	mlur	Abstimmung im Bundesrat
Land Thüringen, Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit	tmsfg	Abstimmung im Bundesrat
Mehr Demokratie e.V.	/	Brief mit foodwatch
Naturland - Verband für ökologischer Landbau e.V.	/	Brief mit foodwatch
Naturschutzbund Deutschland e.V.	Nabu	Brief mit foodwatch
Netzwerk Recherche e.V.	/	Brief mit foodwatch
Securvita mbH	/	Brief mit foodwatch
Stiftung Warentest	/	/
Tagungsbüro "Politik und Konsum"	/	/
Transparency international Deutschland e.V.	TI	Brief mit foodwatch
Umweltbundesamt	UBA	/
Universität Bielefeld	/	Sachverständiger in Anhörung
Universität Bremen, Zentr. f. Europ.Rechtspolitik	/	Sachverständiger in Anhörung
Verband der Chemischen Industrie e.V.	VCI	einmalige Nennung im Interview
Verband der Fleischwirtschaft	VDF	Sachverständiger in Anhörung
Verbraucherrat des DIN	/	/
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft	ver.di	/
Wissenschaftlicher Beirat des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	BMELV	Grundlagenpapiere
WWF Deutschland	WWF	Brief mit foodwatch
Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.	/	/
Zukunftsstiftung Landwirtschaft in der GLS Treuhand e.V.	GLS	Brief mit foodwatch

Positionen der Wirtschaft im Einzelnen

Aufgrund ihrer großen Übereinstimmung wurden die „belief systems“ der Wirtschaftsverbände in dieser Arbeit als eine gemeinsame Position aufgefasst. Um dies zu belegen, werden im Folgenden die einzelnen Positionen noch einmal getrennt ausgewiesen. Die Vorstellung erfolgt alphabetisch. Gruppiert wurde lediglich der Übersicht halber, dies ist nicht inhaltlich begründet.

Tabelle A.3 Position von BDI, BLL und BVE

Kern	belief (Einstellung)	BDI	BLL	BVE
Hauptkern	Verbraucher	eigenverantwortlich, emotional, informiert, mündig, souverän, verständig	eigenverantwortlich, emotional, prinzipiell informationsfähig und mündig	eigenverantwortlich, mündig, souverän
	Funktionsweise des Marktes	Konsumentensouveränität	k.A.	k.A.
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung bei Gefahr für Sicherheit und Gesundheit	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung nur subsidiär	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung nur subsidiär
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Transparenz, Vertrauen, Verbraucher- und Produzentenfreiheit; keine Konsumlenkung; Marktüberwachung	Förderung von Information; Schutz von Gesundheit und vor Irreführung und Täuschung; keine unmittelbare Konsumlenkung	Akzeptanz, Erforschung, Verwirklichung der Konsumentenwünsche; Förderung von Verbraucher- und Produzentenfreiheit, Vertrauen; Schutz vor Gefahren
	Informationslage	Informationsdefizite	nur geringe Informationsdefizite	Informationsdefizite
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	nur auf EU- oder WTO-Ebene; nur sektoral	nur auf EU- Ebene	nur auf EU- Ebene
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	nicht Unternehmen	weder Behörden, noch Unternehmen	Behörden, nicht Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	nur bei Gefahr im Verzug; Recht auf Anhörung und Gegendarstellung; Haftung, Prüfungspflicht	nur bei Gefahr im Verzug oder Gerichtsurteil; subsidiär zu Firmenveröffentlichung; Recht auf Anhörung und Gegendarstellung; Haftung, Prüfungspflicht	nur bei Gefahr im Verzug; Haftung, Prüfungspflicht
	bereitzustellende Informationen	Produkte, nicht Produktion	adressatengerechte Kerninformationen	nicht zu komplex, verständlich, sachgerecht aufgearbeitet
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	k.A.	k.A.	k.A.

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle A.4 Position von BVL, DBV und DIHK

Kern	belief (Einstellung)	BVL	DBV	DIHK
Hauptkern	Verbraucher	eigenverantwortlich, selbstbestimmt, verständig	mündig	mündig, selbstbestimmt, souverän, verantwortlich, nicht nur schutzbedürftig,
	Funktionsweise des Marktes	k.A.	k.A.	Markt reagiert auf Kundenwünsche
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung bei Gefahr für Sicherheit und Gesundheit	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung bei Gefahr für Sicherheit und Gesundheit	Wettbewerb vor Staatseingriff, Rahmensetzung, Regulierung bei Gefahr für Sicherheit und Gesundheit
	Ziele von Verbraucherpolitik	Förderung von Information, Verbraucher- und Produzentenfreiheit, Vertrauen; Marktüberwachung; Schutz von Gesundheit	Förderung von Information, Vertrauen; Beratung	Gewährleistung von Freiheit und Eigenverantwortung; Schutz von Gesundheit, Sicherheit
	Informationslage	nur geringe Informationsdefizite	Informationsdefizite	Gefahr der Informationsüberlastung
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	nur auf EU- Ebene; nur sektoral	nein, nur bessere Kontrolle	nur auf EU- Ebene und bessere Kontrolle
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	nicht Unternehmen	nicht Unternehmen	nicht Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	nur bei Gefahr im Verzug; Recht auf Anhörung; Haftung	nur bei Gefahr im Verzug; Recht auf Anhörung; Haftung, Prüfungspflicht	nur bei Gefahr im Verzug; Recht auf Anhörung; Haftung
	bereitzustellende Informationen	nur Kerninformationen, allgemein verständlich, wissenschaftlich und rechtlich fundiert	aufbereitet, gezielt, Qualität statt Masse	nur Lebensmittel; aufbereitet
	Ausnahmeregelungen	"berechtigte Interessen der Firmen", laufende Verfahren, Rohdaten	laufende Verfahren, "legitime Schutzinteressen der Unternehmen", Rohdaten	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	k.A.	k.A.	k.A.

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle A.5 Position von HDE, Markenverband und ZDH

Kern	belief (Einstellung)	HDE	Markenverband	ZDH
Hauptkern	Verbraucher	aufgeklärt, informiert, mündig	interessiert	selbstbestimmt
	Funktionsweise des Marktes	funktionierender Informationsmarkt	k.A.	k.A.
Policy-Kern	Kompetenzverteilung Markt-Staat	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung bei Gefahr für Sicherheit und Gesundheit sowie Übervorteilung	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung bei Gefahr für Sicherheit und Gesundheit	Wettbewerb vor Staatseingriff, Regulierung nur subsidiär
	Ziele von Verbraucherpolitik	keine Durchsetzung wettbewerbsfremder Ideale	k.A.	Förderung von fairem Wettbewerb, Vertrauen; Schutz von Gesundheit
	Informationslage	gleichzeitig Informationsdefizite und Informationsüberlastung	Informationsdefizite	Informationsdefizite
	Notwendigkeit gesetzlicher Regelung	nur auf EU- Ebene und bessere Kontrolle	nein	nur auf EU- Ebene
	Notwendigkeit individueller Informationsansprüche gegenüber	nicht Unternehmen	nicht Unternehmen	nicht Unternehmen
	behördliche Nennung von Produkt-/Firmennamen	nur bei Gefahr im Verzug; Recht auf Anhörung und Gegendarstellung; Haftung, Prüfungspflicht	nur bei Gefahr im Verzug; subsidiär zu Firmenveröffentlichung; Recht auf Anhörung; Haftung	nur bei Gefahr im Verzug; Haftung
	bereitzustellende Informationen	nur Lebensmittel, Bedarfsgegenstände	Produkte, nicht Produktion	k.A.
	Ausnahmeregelungen	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten	Betriebs- und Geschäftsgeheimnis, laufende Verfahren, Rohdaten
sekundäre Aspekte	Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens	Gebühren	k.A.	k.A.

Quelle: eigene Darstellung

Kommentierter Interviewleitfaden

Name des Interviewpartners:

Funktion des Interviewpartners:

Datum des Interviews:

Ort des Interviews:

transkribierte Passagen :

evtl. Lücken:

1. *Beschreiben Sie kurz den Ablauf der Debatte um Verbraucherinformationsrechte, woher kam der Impuls, wo waren Meilensteine?*

► Dies stellt die „erzählgenerierende Einleitungsfrage“ dar, mit welcher zugleich der Ablauf rekonstruiert und für die Interviewten besonders relevante Aspekte ermittelt werden sollten.

2. *Welche Personen haben/hatten Ihrer Meinung nach großen Einfluss in der Debatte? (Auch Journalisten, Forscher, Lobbyisten etc.)*

► Mit dieser Frage sollte alle relevanten Beteiligten erfasst werden. Gemäß den Annahmen des ACF kann dies mehrere Regierungsebenen und Journalisten ebenso wie Forscher oder Lobbyisten umfassen.

3. *Zwischen welchen Personen bestand Kooperation und/oder Erfahrungsaustausch?*

► Erfasst werden sollte hiermit die Eigen- und/oder Fremdzuschreibung von Abstimmungsverhalten zwischen den Akteuren. Hierdurch sollten die Advokaten-Koalitionen ermittelt werden

4. *Wozu soll der Verbraucher mit Informationsrechten ausgestattet werden, was ist für Sie das Ziel von Verbraucherinformation (Bei mehreren: welches ist das Wichtigste?)*

5. *Welche Instrumente sehen Sie als geeignet an, diese Ziele zu erreichen?*

► Beide Fragen zielen auf die Position des Interviewten, ohne direkt normatives Wissen abzufragen.

6. *Woher gewinnen Sie Ihre Standpunkte? Welche Rolle spielen bspw. wissenschaftliche Analysen?*

► Hiermit sollten zum einen eventuell oben nicht erwähnte Austauschbeziehungen erkundet werden. Zudem sollte die These überprüft werden, die verbraucherpolitischen Positionen würden nicht auf (verhaltens-)wissenschaftlicher Grundlage beruhen.

7. *Welche an der Debatte beteiligten Personen haben/hatten ähnliche oder abweichende Interessen/Sichtweisen?*

► Erfasst werden sollte hiermit die Eigen- und/oder Fremdzuschreibung ähnlicher Positionen. Auch dies diene der Ermittlung der Advokaten-Koalitionen.

8. *Wie würden sie die Debatte um Verbraucherinformationsrechte abschließend bewerten?*

► Durch diese Abschlussfragen sollten die Interviewten noch einmal angeregt werden, die für sie wichtigsten Aspekte und Zusammenhänge zu wiederholen – oder eventuell bisher nicht genannte Aspekte noch einzubringen.