

Martin Klug

Die Repräsentation von Verbraucherinteressen

Organisation, Aggregation, Legitimation



Nomos

Martin Klug

Die Repräsentation von Verbraucherinteressen

Organisation, Aggregation, Legitimation



Nomos

Das vorliegende Werk wurde unter dem Titel „Interessenaggregation in Verbraucherorganisationen“ als Dissertation an der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen zur Erlangung des akademischen Grades des Doktors der Philosophie eingereicht.

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

Zugl.: Siegen, Univ., Diss., 2017

u.d.OT: Interessenaggregation in Verbraucherorganisationen. Eine qualitative Fallanalyse der Verbraucherzentrale NRW

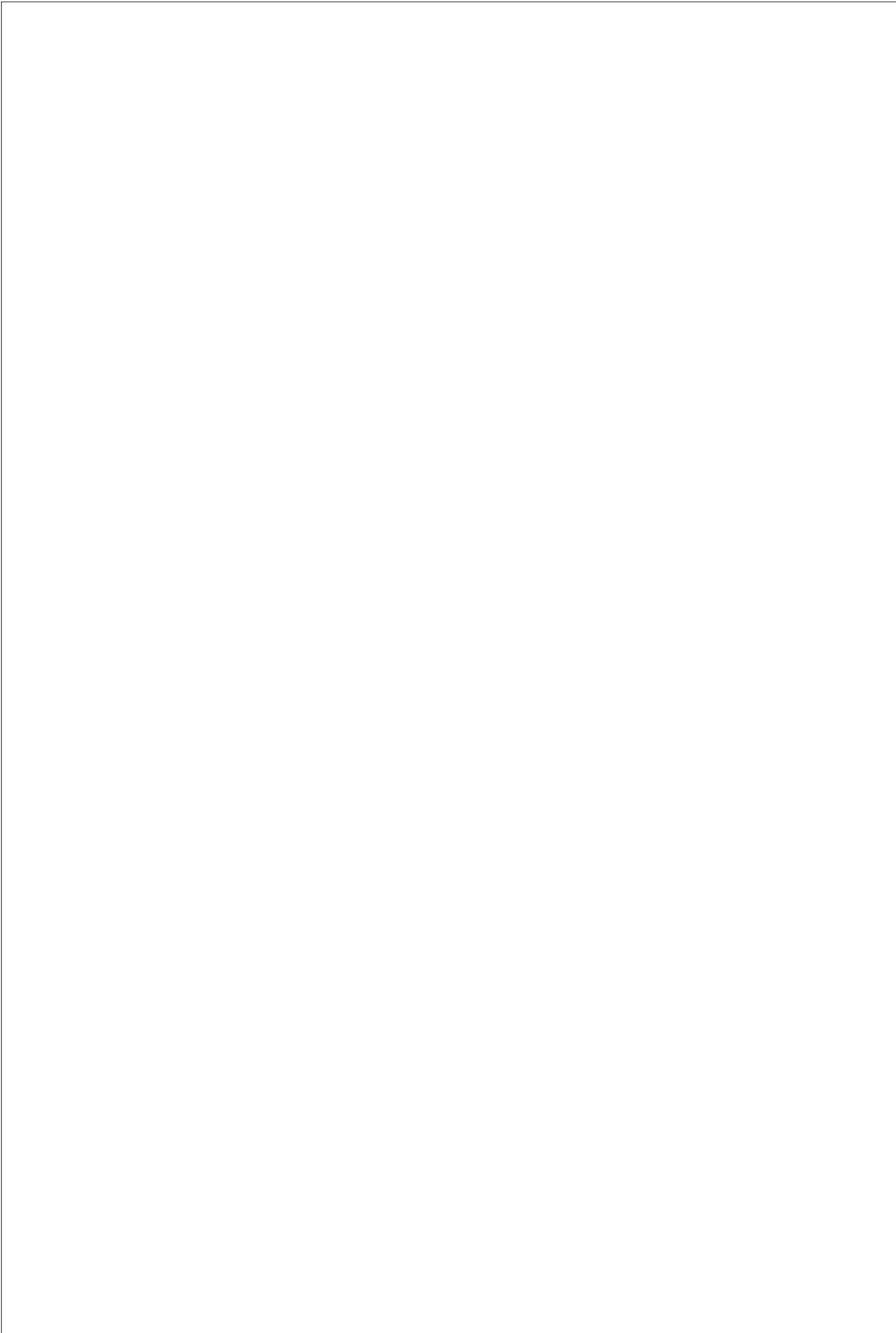
ISBN 978-3-8487-4203-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-8472-9 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für meine Eltern



Danksagung

Die vorliegende Arbeit begann ich im Frühjahr 2012 und reichte sie im Oktober 2016 in der Philosophischen Fakultät der Universität Siegen als Dissertation ein. Ich verfasste sie privat und berufsbegleitend neben meiner Tätigkeit in der Geschäftsstelle der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen.

Mein Dank gilt Prof. Dr. Klaus Schubert, der mir die Aufnahme der Dissertation ermöglichte und mich insbesondere in der frühen Phase bei der Konzeption des Vorhabens unterstützte. Ich danke in ebenso hohem Maße Prof. Dr. Christoph Strünck, der sich mir im Verlauf der Arbeit annahm und mir in der Durchführungsphase beratend und fördernd zur Seite stand.

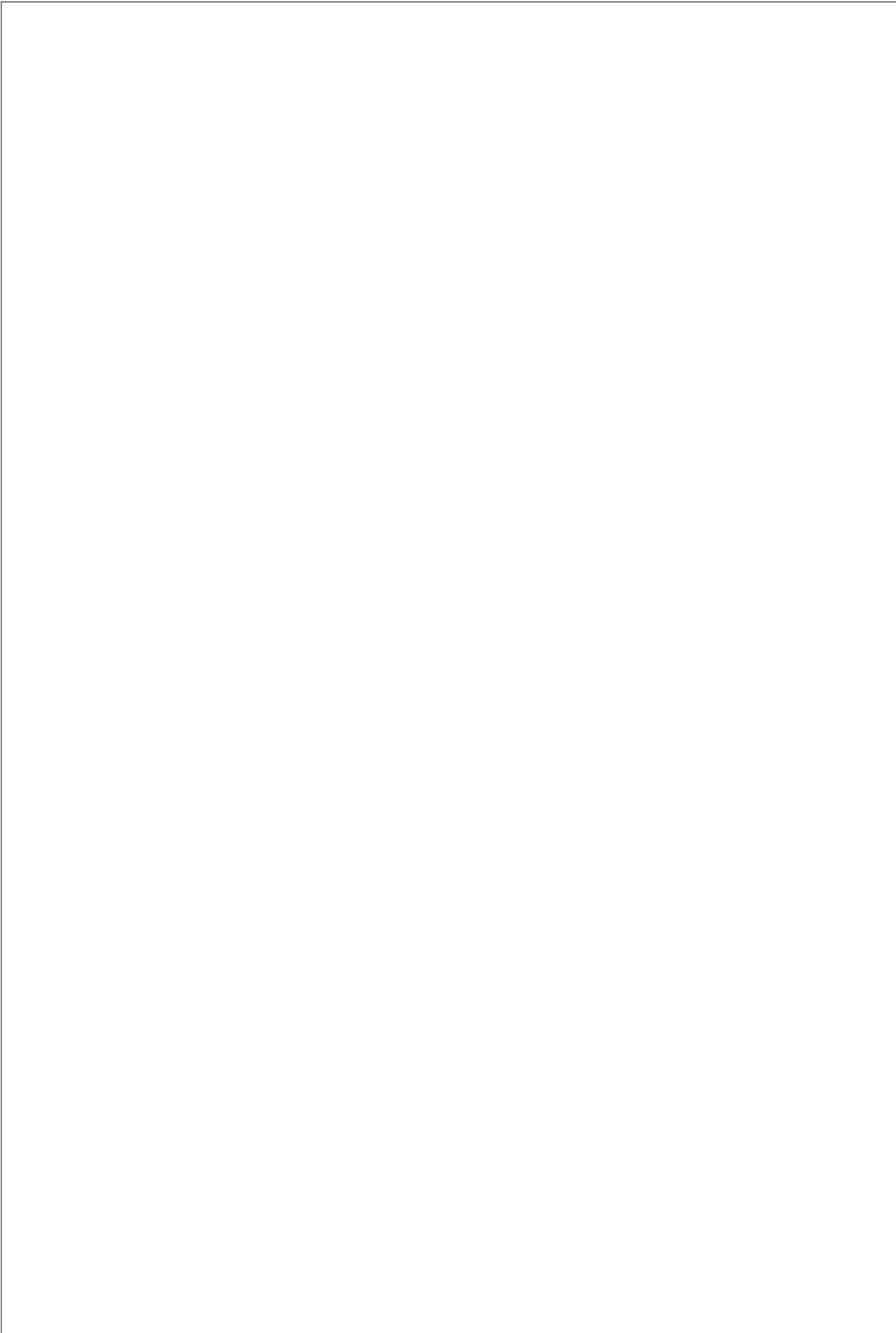
Mein Dank gilt den Kolleginnen und Kollegen der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, die sich für die Experteninterviews zur Verfügung stellten. Danken möchte ich Ulrike Schell und Petra Niesbach, die mir meinen Berufseinstieg in der Gruppe Umwelt ermöglichten, mich in den letzten Jahren in meiner Entwicklung förderten und mir gute Bedingungen für die nebenberufliche Anfertigung einer Dissertation schufen.

Trotz guter Rahmenbedingungen hätte ich dieses fünfjährige Projekt nicht erfolgreich abschließen können ohne die Menschen an meiner Seite. Mein Dank gilt daher all denjenigen, die in den letzten Jahren mein Leben beeinflusst und bereichert haben. Das sind meine Familie, meine Freundinnen und Freunde, meine Kolleginnen und Kollegen sowie meine Hündin Kala, die mich in meinen Arbeitsphasen meist schlafend unterstützte. Danken möchte ich Arjen Akkersdijk, Kevin Rick und Dr. Stefan Klug für die kompetente Durchsicht des Manuskriptes.

Besonders danken möchte ich den beiden Menschen, die mir eine wunderbare Kindheit geschenkt und mir den Rückhalt in jeder Lebenslage gegeben haben, den sich jeder heranwachsende Mensch wünscht. Da ich nur durch sie diese Arbeit schreiben konnte, ist sie meinen Eltern Hedwig und Herbert Klug gewidmet.

Düsseldorf, im Frühjahr 2017

Martin Klug



Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	13
1.1 Wer ist Otto N.?	13
1.2 Verbraucher als Gegenstand der Politikwissenschaft	16
1.3 Fragestellung und Aufbau	18
TEIL I: THEORETISCHE GRUNDLAGEN	28
2. Organisierte Verbraucherinteressen	28
2.1 Konturen der Verbraucherpolitik	28
2.2 Verbraucherinteressen als diffuse Interessen	33
2.2.1 Verortung von Verbraucherinteressen	33
2.2.2 Legitimation von Verbraucherinteressen	37
2.2.3 Kollektive Verbraucherinteressen	40
2.3 Organisation von Verbraucherinteressen	42
2.3.1 Die schwache Organisationsfähigkeit von Verbraucherinteressen	42
2.3.2 Verbraucherfremdorganisationen	45
2.3.2.1 Merkmale	45
2.3.2.2 Funktionen	49
3. Interessenaggregation in Verbraucherfremdorganisationen	55
3.1 Begriffsbestimmung der Verbandsfunktion	55
3.2 Drei Lesarten der Interessenaggregation	57
3.2.1 Advokatorische Aggregation diffuser Verbraucherinteressen	57
3.2.2 Aggregation von Mitgliedsverbände- und Klienteninteressen	60
3.2.3 Aggregation von Auftraggeberinteressen	62
3.2.3.1 Verbraucherfremdorganisationen als Agenten	62
3.2.3.2 Die Loyalitätshypothese	64
3.3 Logiken der Interessenaggregation	68

TEIL II: EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG	71
4. Analyseraster und Forschungsdesign	71
4.1 Analyseraster: Das Verbraucherinteressenaggregationsmodell	71
4.1.1 Interessenaggregation als Problemlösungsprozess	71
4.1.2 Interessenaggregation im Phasenmodell	73
4.1.3 Interessenaggregation durch zentrale Entscheidungen	77
4.2 Forschungsdesign: Qualitative Einzelfallanalyse	81
4.2.1 Fallauswahl: Verbraucherzentrale Nordrhein- Westfalen	81
4.2.2 Forschungsmethode: Qualitative Inhaltsanalyse	84
5. Strukturen: Die Organisation und der Akteurskontext	86
5.1 Verbraucherzentrale NRW	86
5.1.1 Finanzierung	86
5.1.2 Aufgaben	88
5.1.3 Organe	90
5.1.4 Organisationsstruktur	91
5.2 Verbraucherzentralen-Verbund	94
5.2.1 Vzbv und Verbraucherzentralen	94
5.2.2 Politische Interessenvertretung im Verbund	96
5.3 Mitgliedsverbände	99
5.4 Klienten	102
5.5 Auftraggeber	105
5.5.1 Institutionelle Auftraggeber	105
5.5.2 Projektauftraggeber	109
5.5.3 Kommunale Auftraggeber	111
6. Prozesse: Interessenaggregation in drei Phasen	112
6.1 Problemphase	112
6.1.1 Interne Entscheidungsprozesse	112
6.1.1.1 Prozesse der Problemwahrnehmung	112
6.1.1.2 Prozesse der Relevanzbestimmung	113
6.1.1.3 Einflüsse durch Arbeitskontakte	114
6.1.1.4 Einflüsse durch den VZn-Verbund	116
6.1.2 Problemwahrnehmung	117
6.1.2.1 Beratungserfahrungen	117
6.1.2.2 Marktbeobachtungen	120

6.1.2.3	Markterfahrungen	124
6.1.2.4	Politikbeobachtungen	126
6.1.3	Relevanzbestimmung	130
6.1.3.1	Einflusslogik	130
6.1.3.2	Advokationslogik	131
6.1.4	Mitgliedsverbändelogik	133
6.1.5	Auftraggeberlogik	134
6.2	Lösungsphase	137
6.2.1	Interne Entscheidungsprozesse	137
6.2.1.1	Lösungsentwicklung	137
6.2.1.2	Einflüsse durch Arbeitskontakte	140
6.2.1.3	Einflüsse durch den VZn-Verbund	142
6.2.2	Einflusslogik	143
6.2.3	Advokationslogik	146
6.2.4	Mitgliedsverbändelogik	147
6.2.5	Auftraggeberlogik	148
6.3	Entscheidungsphase	151
6.3.1	Interne Entscheidungsprozesse	151
6.3.2	Logiken der Entscheidungsfindung	153
6.3.3	Mitgliedsverbändelogik	157
TEIL III: ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN		159
7.	Ergebnisse: Interessenaggregation in der Verbraucherzentrale NRW	159
7.1	Entscheidungsstrukturen: Expertenbasierte Bottom-Up-Prozesse	159
7.2	Interessenaggregation als Problemlösungsprozess	161
7.2.1	Problemphase: Vier Instrumente der Problemwahrnehmung	161
7.2.2	Lösungsphase: Vier Logiken und Diversifizierung des Wohlverstehens	163
7.2.3	Entscheidungsphase: Doppelentscheidung zwischen Bauch- und Pflichtgefühl	165
7.3	Interessenaggregation nach Akteurslogiken	167
7.3.1	VZn-Verbundlogik: Partner in einem komplexen Akteursgefüge	167
7.3.2	Mitgliedsverbändelogik: Geringe Relevanz im Aggregationsprozess	169

Inhaltsverzeichnis

7.3.3	Klientenlogik: Sensoren bei der Problemrelevanz	171
7.3.4	Auftraggeberlogik: Rollenkomplexität mit Auftraggebereffekten	172
8.	Theoretische Schlussfolgerungen	174
8.1	Überlegungen zu einer Theorie der Interessenaggregation	174
8.2	Hypothesen zur Interessenaggregation in Verbraucherfremdorganisationen	177
8.3	Schluss	181
TEIL IV: ANHANG		185
9.	Literatur	185
10.	Dokumente	199
	Internetlinks	205

1. Einleitung

1.1 Wer ist Otto N.?

Otto N. hat's nicht leicht. Immer wieder muss er seinen Kopf hinhalten, wenn sich in Gesellschaft und Politik zu den Käufern¹ und Nutzern von Produkten und Dienstleistungen geäußert wird. Er ist der Standard-Käufer, der Durchschnitts-Nutzer. Es wird gesagt, er wolle möglichst günstig kaufen, aber lege zugleich auch großen Wert auf gute Qualität. Es wird gesagt, er wolle eine große Auswahl haben, aber auch nicht von zu vielen Angeboten überfordert werden. Es wird auch gesagt, er wolle immer gut informiert sein, aber auch nicht von zu vielen Informationen erschlagen werden. Es wird neuerdings auch gesagt, dass er sich für nachhaltigere Produkte und Dienstleistungen interessiert.

Wenn in Gesellschaft und Politik von Otto N. gesprochen wird, ist damit eine Person gemeint, die zwar nicht real existiert und niemand jemals gesehen hat, aber irgendwie in jedem von uns steckt. Sind wir nicht alle ein bisschen Otto N., wenn wir alltäglich Lebensmittel und Gebrauchsgüter kaufen oder Dienstleistungen wie Reisen, Sportkurse, Restaurant- und Barbesuche nutzen? Auf der anderen Seite sind wir es aber auch nicht, wenn wir keine Produkte kaufen und keine Dienstleistungen nutzen. Wir sind Arbeitnehmer, wenn wir unserer Arbeit nachgehen, wir sind Umweltschützer, wenn wir uns für den Erhalt der Biodiversität einsetzen, und wir sind spirituelle Menschen, wenn wir religiösen Bedürfnissen nachgehen. Was oder wer ist dann dieser Otto N., von dem in Gesellschaft und Politik gesprochen wird, um Aussagen über *den* Verbraucher² zu machen?

Eine erste Antwort auf diese Frage findet sich beim Blick auf den Menschen als Mitglied moderner Gesellschaften. Er ist in diesen weniger als Individuum zu verstehen, sondern bei genauem Hinsehen handelt es sich bei ihm um ein *Dividuum*: Im *Rollen-Pluralismus* moderner Gesellschaf-

1 Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird trotz psycholinguistischer und kognitionspsychologischer Einwände im Folgenden das generische Maskulinum verwendet. Dabei sind männliche und weibliche Personen in gleicher Weise gemeint.

2 Die Begriffe Verbraucher, Konsument und Nachfrager werden im Folgenden synonym verwendet.

ten trägt der Mensch viele Rollen und nimmt als ein und dieselbe Person an mehreren Gesamtheiten Teil (Parsons 1985). Der Mensch ist ein *homo sociologicus* (Dahrendorf 2006), ein Rollenwesen, das je nach Kultur, Gesellschaft und Situation Rollen einnimmt und erfüllt. Wenn in Gesellschaft und Politik von Otto N. gesprochen wird, meint man damit dann die *eine* Rolle, die Menschen als Verbraucher einnehmen. Otto N. ist daher als Verbraucher keine Person, sondern er ist eine Rollenstilisierung des Menschen.

Die Verbraucherrolle entsteht in ihrem Ursprung aus dem marktlichen Anbieter-Nachfrager-Dualismus, durch den der Verbraucher als Gegenpart zum Anbieter geschaffen wird. In ihrer Verbraucherrolle konsumieren und verbrauchen Menschen Produkte und nehmen Dienstleistungen in Anspruch, um damit ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Zugleich steuern sie durch ihre Nachfrage das Angebot auf dem Markt und damit das Verhalten der Anbieter. Verbraucherpolitik – genau genommen als eine Art *Rollenpolitik* – leitet sich im Ursprung aus der Erkenntnis ab, dass diese in klassischen Wirtschaftstheorien angenommene Marktmacht der Verbraucher als Nachfrager in der Realität kaum besteht. Vielmehr lässt sich ein Marktgleichgewicht zwischen Anbietern und Nachfragern feststellen (von Hippel 2001), das zugleich ein *Machtungleichgewicht* darstellt (Scherhorn 1975). Begründet wird dieses Ungleichgewicht mit Informationsasymmetrien, mangelnder Markttransparenz, einer Komplexität der Märkte und Unternehmenskonzentrationen. Vor diesem Hintergrund umfasst Verbraucherpolitik „die Gesamtheit aller politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie staatliche Maßnahmen, die dazu dienen, die Marktposition der Konsumenten zu stärken und die privaten Endabnehmer gegenüber den Produzenten, Händlern und Dienstleistungsanbietern zu schützen“ (Schubert 2005). Sie zielt damit mehr oder weniger auf die Reduktion des Markt- und Machtungleichgewichtes ab.

Die Verbraucherforschung – genau genommen als eine Art *interdisziplinäre Rollenforschung* – hat den Verbraucher bzw. die Verbraucherrolle als Gegenstand ihrer Analyse. In einem weiten Verständnis nimmt sie ihn in allen Stufen im Konsumprozess in den Blick, während sie sich in einem engeren Verständnis auf die jeweiligen Märkte, in denen Menschen als Verbraucher auf unterschiedliche Weise agieren, auf die Verbrauchermacht, auf die Instrumente der Verbraucherarbeit sowie auf die Organisation von Verbrauchern bezieht (Reisch 2003). Während sich die frühe Ver-

braucherforschung³ an einem stark ökonomisch geprägten Verständnis des Verbrauchers als nichtgewerblichen Letztverbraucher (Stauss 1980) ausrichtete, löst sich die jüngere Verbraucherforschung in den letzten Jahren von dieser ökonomischen Verengung (Janning 2004 [a]). Verbraucherforschung ist mittlerweile ein interdisziplinärer, ca. 30 Themenfelder umfassender Forschungsbereich (Oehler 2012), der Verbraucher nicht mehr ausschließlich in der Rolle des Marktteilnehmers, sondern sie ebenso als Teil der menschlichen Lebenswelt betrachtet. Die Verbraucherrolle ist schließlich vom Menschen in seiner Ganzheit nicht zu trennen.

Ausdruck dieses erweiterten Verständnisses des Verbraucherbegriffs ist die Leitbilddiskussion der letzten Jahre, die ihren Ursprung in der Kritik am lange Zeit vorherrschenden Leitbild des *mündigen Verbrauchers* hat (Strünck 2011). Die Diskussion neuer Leitbilder (Micklitz et al. 2010), wie das des *verletzlichen Verbrauchers*, des *vertrauenden Verbrauchers*, des *gläsernen Verbrauchers* (Bala et al. 2014 [a und b]) erweitern nicht nur das Verständnis über die Verbraucherrolle, sondern sie verdeutlichen auch die Komplexität des neuen Verbraucherbegriffs. Das durch die Nachhaltigkeitsdebatte hervorbrachte Leitbild des *verantwortungsvollen Verbrauchers* (Schrader et al. 2013) führt darüber hinaus einer weiteren Öffnung des Verbraucherbegriffs, das Verbrauchern nicht nur eigennütziges Verhalten unterstellt. Es politisiert den Konsumprozess, wenn auf dem Markt nicht nur Verbraucher als Marktteilnehmer, sondern auch als *Konsumantenbürger* agieren (Reisch 2012).⁴

Die Erweiterung des Verbraucherbegriffs durch die jüngere Verbraucherforschung führt zu einer realistischeren Betrachtung der Verbraucherrolle, die in einem interdependenten Verhältnis zu anderen Rollen sowie zum Menschen in seiner Gesamtheit steht. Zum anderen stößt man bei der Betrachtung der Verbraucherrolle jedoch auf zwei Probleme: Ers-

3 Die Tradition der deutschen Verbraucherforschung findet ihre Blütezeit in den 70er und 80er Jahren (Reisch 2003) und ist fachwissenschaftlich insbesondere im Kontext der Wirtschafts-, aber auch der Rechtswissenschaft zu verorten. Als grundlegende Arbeiten der ökonomischen Theoriebildung sind beispielhaft die von Gerhard Scherhorn (Scherhorn 1975), Bernd Biervert (Biervert et al. 1984), Eberhard Kuhlmann (Kuhlmann 1990) und Stefan Mitropoulos (Mitropoulos 1997) sowie aus einer rechtswissenschaftlichen Theoriebildung von Marianne Schatz-Bergfeld (Schatz-Bergfeld 1984) und Eike von Hippel (von Hippel 1986) zu nennen.

4 Das Leitbild des *verantwortungsvollen Verbrauchers* bringt als Pendant das des *ignoranten Verbrauchers* hervor, der bewusst und willentlich keine Verantwortung vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitspostulates übernimmt (vgl. Klug 2015).

1. Einleitung

tens ist menschliches Handeln in pluralistischen Gesellschaften im Allgemeinen und damit auch in der Verbraucherrolle durch ein *hohes Maß an Heterogenität* gekennzeichnet. Menschen handeln als Verbraucher in unterschiedlichen Lebenssituationen, vor unterschiedlichen sozioökonomischen Hintergründen, mit unterschiedlichen Präferenzen und auf unterschiedlichen Märkten. *Den* Verbraucher bzw. *die* Verbraucherrolle gibt es daher kaum, sodass man sich von der allgemeinen Vorstellung eines Otto N., dem Otto Normalverbraucher, verabschieden muss (Bala et al. 2015).

Das zweite Problem betrifft den Rollencharakter des Verbrauchers. Schließlich steht die Verbraucherrolle in einer komplexen, interdependenten Beziehung zur menschlichen Lebenswelt. Eine isolierte Betrachtung der Verbraucherrolle in Abgrenzung zu einer Nicht-Verbraucherrolle führt gar zu einer Art Rollenschizophrenie (Stauss 1982). Der *haushaltsökonomische Kontext* des Menschen lässt den Verbraucherbegriff ebenso defizitär erscheinen (Piorkowsy 2012) wie *neue Konsum- und Nutzungsformen*, bei denen Verbraucher miteinander interagieren. Als Prosumenten (Toffler 1983) werden sie in die Planung, Gestaltung, Herstellung und Verteilung von Produkten involviert und erfüllen auf diese Weise klassische Anbieterfunktionen (Blättel-Mink et al. 2011). Der Verbraucherbegriff selbst gerät auf diese Weise unter Druck, wenn der Mensch aus seiner Verbraucherrolle heraustritt und die Grenzen zu anderen Rollen verschwimmen.⁵

1.2 Verbraucher als Gegenstand der Politikwissenschaft

Politikwissenschaftliche Verbraucherforschung kann auf keine lange Forschungstradition zurückschauen. Bestandsaufnahmen Anfang der 2000er Jahre zur politischen, politikwissenschaftlichen oder politisch orientierten Verbraucherforschung fallen dementsprechend ernüchternd aus: Die Mehrheit der Verbraucherforschung ist nicht verbraucherpolitisch orientiert (Ölander 2005), eine explizit politikwissenschaftliche verbraucherpolitische Theorie existiert nicht (Reisch 2003) und die Suche nach aktueller politikwissenschaftlicher Verbraucherforschung ist vergebens (Voelzkow

5 Die Share Economy als neue Form des Wirtschaftens (Belk 2010) mit sozialen Innovationen als kollaborative Konsumformen (Rückert-John 2013) führt zu einer Erosion der Grenzen zwischen Produktion und Konsumtion und zeigt die Grenzen des Verbraucherbegriffs auf (Klug et al. 2015 und Klug et al. 2017).

2005). Frank Janning spricht daher von einer *Spätgeburt* des Politikfeldes Verbraucherpolitik (Janning 2011).

In Abgrenzung zu anderen Disziplinen der Verbraucherbeforschung nimmt politikwissenschaftliche Verbraucherbeforschung die Inhalte, Prozesse und Strukturen der Verbraucherpolitik unter dem Aspekt des Verbrauchers sowie des Verbraucherinteresses in den Blick. In einer positiv-analytischen Tradition erforscht sie real existierende Phänomene, in einer praktisch-normativen Tradition gibt sie der Verbraucherpolitik praktische Gestaltungsempfehlungen (Leonhäuser et al. 2004).

Zentrale Aufgaben politikwissenschaftlicher Verbraucherbeforschung sind die Entwicklung eines politischen Verbraucherbegriffs, eine politikwissenschaftliche Fundierung des Verbraucherschutzes und schließlich die Analyse der regulativen Regime der Institutionenbildung, der politischen Steuerung und der Interessenvertretung im Politikfeld Verbraucherpolitik (Janning 2004 [a]). Als fruchtbare Zugänge erweisen sich hierfür die Politikfeldanalyse (Blum et al. 2013; Blum et al. 2011; Schubert et al. 2009 [a]; Schneider et al. 2006) sowie die Governance-Forschung (Grande 2013; Bevir 2009; Mayntz 2008; Schuppert et al. 2008; Benz et al. 2007; Grande et al. 2003; Schneider et al. 1996).

Ein zentrales Merkmal politikwissenschaftlicher Verbraucherbeforschung besteht darin, dass Verbraucher weniger als individuelle Marktteilnehmer, sondern als *kollektive Interessensgruppe* in den Fokus geraten. Die politischen Interessen der Verbraucher werden in der Politik vertreten, um kollektive Verhandlungsergebnisse zu erzielen (Reisch et al. 2005). Die Herausforderung besteht darin, vor dem Hintergrund der Heterogenität der Menschen als Verbraucher, dem Rollencharakter des Verbrauchers sowie der Interdependenzen der Verbraucherrolle mit der menschlichen Lebenswelt, den komplexen Verbraucherbegriff auf kollektive Interessenlagen von Verbrauchern als Interessensgruppe zu übertragen. Die Diffusität des hieraus hervorgehenden *politischen Verbraucherinteresses* ist mittlerweile zu einem Gemeinplatz in der politikwissenschaftlichen Verbraucherbeforschung geworden (Strünck 2015; Trumbull 2012; Strünck et al. 2010; Schmedes 2008; Reisch et al. 2003; Schatz 1984 [a]).

Die politikwissenschaftliche Verbraucherbeforschung der letzten Jahre ‚umschiff‘ diese Diffusität, indem sie sie zwar benennt, jedoch pragmatisch die Existenz von Verbraucherinteressen *a priori* voraussetzt. Der Fokus der Forschungsarbeiten liegt daher weniger auf der Interessenentstehung bzw. Interessenherleitung, sondern eher auf der Interessenartikulation sowie der Interessendurchsetzung. Frühe Arbeiten sind die von Heri-

1. Einleitung

bert Schatz zur Berücksichtigung von Verbraucherinteressen im politischen Entscheidungsprozess (Schatz 1984 [a]) oder von Klaus Schubert zu den Einflüssen staatlicher Regulation auf die Vermittlung von Verbraucherinteressen (Schubert 1989). In der jüngeren Forschung tragen die Arbeiten von Frank Janning zur Institutionalisierung des Politikfeldes (Janning 2004 [a]; Janning 2004 [b]; Janning 2005; Janning 2011) sowie zur Interessenvermittlung in der deutschen Verbraucherpolitik (Janning 2009), von Christoph Strünck zur Interessenvermittlung in der US-amerikanischen und europäischen Verbraucherpolitik (Strünck 2005 [a]; Strünck 2006), von Gunnar Trumbull zu Verbraucherschutzregimen in Frankreich und Deutschland (Trumbull 2006) sowie zur politischen Interessenvertretung schwacher Interessen (Trumbull 2012), von Hans-Jörg Schmedes zu Lobbyingaktivitäten britischer, deutscher und europäischer Verbraucherverbände (Schmedes 2008) sowie von David Vogel zur Regulierung in der europäischen Verbraucherpolitik (Vogel 2003) zur Etablierung einer politikwissenschaftlichen Verbraucherforschung bei.

1.3 Fragestellung und Aufbau

Die *schwache Organisationsfähigkeit* von Verbraucherinteressen ist mittlerweile ebenso zu einem Gemeinplatz politikwissenschaftlicher Forschung geworden (Strünck et al. 2012; Janning 2004 [a]; Schubert 1989; Olson 1985; von Beyme 1980; Bock 1958) wie ihre *geringe Konfliktfähigkeit* (Füchs 2003; Scharpf 2002; Schubert 1989; Schatz 1984 [b]; Stauss 1980; Offe 1969). In der Verbändeforschung⁶ gelten Verbraucherinteressen als *schwache Interessen* (Trumbull 2012; Willems et al. 2007), die in der politischen Interessenkonkurrenz relativ benachteiligt sind, da sie entweder randständige Gruppeninteressen oder allgemeine Interessen darstellen. Ihre Durchsetzbarkeit erlangen sie demnach weniger durch ein hohes Maß an Konfliktfähigkeit, sondern durch ihre *Argumentations- und Rechtfertigungsfähigkeit* (Nullmeier 2000).

6 Die Verbändeforschung (von Winter 2007; Sebaldt et al. 2004; von Alemann 1989; von Beyme 1980) weist traditionell bei Fragen der Interessenvermittlung Schnittmengen zur Policy-Forschung auf (von Winter et al. 2009) und befasst sich mit der Genese, den Strukturen, den Funktionen und der Strategie organisierter Interessen (von Alemann 1989).

Dadurch, dass Verbraucherinteressen zugleich allgemeine Interessen, die alle Menschen betreffen, aber ebenso Partikularinteressen sind, weil sie nur auf die Verbraucherrolle abzielen, können politische Verbraucherinteressen paradoxerweise als *allgemeine Partikularinteressen* verstanden werden. Die Organisation dieser Interessen ist das zentrale Problem der Verbraucherpolitik (Schubert 1989). Die Verbraucherpolitik hat drei Modelle als Lösungsansätze für das Problem der schwachen Organisationsfähigkeit von Verbraucherinteressen bzw. für die Organisation von Verbraucherinteressen hervorgebracht. Im *Skandinavischen Modell* erfolgt die Interessenorganisation durch staatliche Stellvertreter-Institutionen, während sie im *US-amerikanischen Modell* durch private public interest groups erbracht wird. Das dritte Modell bezeichne ich im Folgenden als *Deutsches Modell* und verorte es zwischen dem Skandinavischen Modell und dem US-amerikanischen Modell.⁷ In diesem greift der Staat in die Interessenorganisation ein und schafft eine *künstliche Organisationsfähigkeit* (Scharpf 2002) von Verbraucherinteressen. Staatliche Akteure initiieren und finanzieren als Auftraggeber Verbraucherorganisationen, die aufgrund ihrer Fremdinitiierung und Fremdfinanzierung als Verbraucher*fremdorganisationen* (Brune 1978) bezeichnet werden.

Merkmale von Verbraucher*fremdorganisationen* sind neben der *staatlichen Initiierung und Finanzierung* die Organisation *diffuser Verbraucherinteressen* und das *Fehlen von Einzelmitgliedschaften*. Zudem *priorisieren sie Verbraucherinteressen* gegenüber anderen Interessen, sind *polyvalente Organisationen*, die in mehreren Politikfeldern agieren, und sie verfügen über *Mitgliedsverbände*, die fehlende Einzelmitgliedschaften kompensieren. Als *advokatorische Interessenvertretungen* (von Winter et al. 2000) repräsentieren sie nicht die (Verbraucher-)Interessen ihrer Mitglieder, sondern sie vertreten die Interessen aller Menschen in ihrer Rolle als Verbraucher als *wohlverstandene Verbraucherinteressen* (Biervert et al. 1977).

7 Entgegen anderer wissenschaftlicher Konventionen verwende ich in der vorliegenden Arbeit die Ich-Form, wie sie auch im angloamerikanischen Raum etabliert ist. Durch dieses stärkere In-Beziehung-Setzen des Autors mit seinem Text werden einerseits umständliche und nicht leserfreundliche Passivkonstruktionen vermieden und ein höheres Maß an Klarheit hinsichtlich der Trennung von Produktion und Reproduktion der Gedanken erreicht. Nicht zuletzt macht die Ich-Form die Subjektivität einer jeden wissenschaftlichen Arbeit transparent, verschleiert nicht den handelnden Forscher und vermeidet den vermeintlichen Anstrich von Objektivität. Der Forscher ist schließlich immer Teil seiner Forschung.

1. Einleitung

Verbraucherfremdorganisationen erbringen gegenüber dem Menschen in seiner Rolle als Verbraucher *Informations-, Beratungs- und Bildungsdienstleistungen*. Gemäß dem Leitbild der *Konsumentensouveränität* (Kuhlmann 1990) dienen sie dazu, den Verbraucher als Handlungssubjekt auf dem Markt zu stärken, während sie dem Leitbild der *Konsumfreiheit* (Fleischmann 1982) folgend die Selbstbestimmung und Privatautonomie fördern. Dem Leitbild der *Nachhaltigkeit* (Grunwald et al. 2002) folgend dienen Information, Beratung und Bildung schließlich dazu, das Verbraucherverhalten hin zu einem nachhaltigeren Konsum zu beeinflussen.

Während Verbraucherfremdorganisationen im Rahmen ihrer *marktlichen Kontrollfunktion* das Verhalten der Anbieter auf dem Markt in Bezug auf Werbung, Vertriebspraktiken, Produktqualität und Produktsicherheit kontrollieren, erfüllen sie auch eine Legitimations-, Aggregations- und Artikulationsfunktion, um so die *Aufgabe der politischen Interessenvertretung* der Verbraucher wahrzunehmen. Im Rahmen ihrer *Legitimationsfunktion* legitimieren sie Verbraucherinteressen, die sie im Rahmen ihrer *Artikulationsfunktion* durch freiwillige Kooperation, öffentlichen Druck oder interne Beeinflussung artikulieren (von Alemann 1989). Die *Aggregationsfunktion* erfüllen sie schließlich, um eine Vielzahl heterogener Verbraucherinteressen zu einheitlichen (Organisations-)Zielen zusammenzufassen. Verbraucherinteressen werden im Rahmen dieser Funktion entwickelt, um anschließend nach außen vertreten zu werden.

Interessenaggregation kann als eine der zentralen Verbandsfunktionen bezeichnet werden. Ihre Erfüllung ist gar die Vorbedingung für die Verbandsarbeit überhaupt (Straßner 2006 [a]). Schließlich werden durch Interessenaggregation nicht nur die zu artikulierenden Interessen hervorgebracht, sondern Verbände leisten durch sie eine systemrelevante Selektionsfunktion, in dem sie eine Vorauswahl an politischen Interessen treffen und damit einer Überlastung des politischen Systems entgegenwirken. Das Ergebnis dieser Bündelung, Selektion oder Reduktion von Interessen ist ein *Aggregat politischer Forderungen*, das von der Organisation nach außen artikuliert und durchgesetzt wird.

Während die Interessenartikulation und die Interessendurchsetzung sowohl in der in den 90er Jahren aufkommenden Lobbyismus-Forschung (Kleinfeld et al. 2007 [a]; Leif et al. 2003 [b]) oder in der jüngeren politischen Strategie-Forschung (Raschke et al. 2010) Berücksichtigung finden, stellt die Verbandsfunktion der Interessenaggregation einen *weißen Fleck in der Verbändeforschung* dar. Die Verbändeforschung kommt bisher über eine allgemeine Begriffs- und Funktionsbestimmung nicht hinaus, die im

Wesentlichen durch Gabriel A. Almond (Almond et al. 1966), Jürgen Weber (Weber 1977), Martin Sebaldt (Sebaldt et al. 2004) und Alexander Straßner (Straßner 2005, 2006 [a] und 2010) erfolgt.

Vor dem Hintergrund der konstituierenden und verbraucher-spezifischen Merkmale unterscheide ich bei Verbraucher-fremdorganisationen *drei Lesarten der Interessenaggregation*. Bei der *advokatorischen Aggregation diffuser Verbraucherinteressen* aggregieren Verbraucher-fremdorganisationen Verbraucherinteressen, ohne hierbei auf eine Einzelmitgliederbasis zurückgreifen zu können. Sie aggregieren und legitimieren Verbraucherinteressen entweder als objektive oder als subjektive Interessen (Mittelstraß 1975; Stauss 1980). *Subjektive Verbraucherinteressen* werden nicht begründet, sondern sie werden durch Menschen in ihrem Konsum- und Kommunikationshandeln in ihrer Verbraucherrolle ausgedrückt. Ihre Legitimation erfolgt durch empirische Evidenz. *Objektive Verbraucherinteressen* müssen hingegen begründet werden, was einerseits durch anthropologische Annahmen über menschliche Fundamentalbedürfnisse, andererseits durch gesellschaftliche Normen erfolgt. Gesellschaftliche Normen können Grundrechte, das Nachhaltigkeitspostulat oder die Wirtschaftsordnung sein. Die Legitimation objektiver Verbraucherinteressen erfolgt durch theoretische Plausibilität.

Bei der *Aggregation von Mitgliedsverbänden- und Klienteninteressen* – als zweite Lesart der Interessenaggregation bei Verbraucher-fremdorganisationen – kompensieren die Mitgliedsverbände und die Klienten der Beratungsdienstleistungen als *Legitimations-Akteure* die fehlenden Einzelmitgliedschaften. Verbraucher-fremdorganisationen werden hierbei zu Interessenrepräsentanzen der Bedürfnisse von Mitgliedsverbänden und Klienten. Als Verbraucherverbände können Mitgliedsverbände die Interessen von Verbraucher-fremdorganisationen legitimieren, sodass das Legitimationsproblem auf Mitgliedsverbände übertragen wird. Klienten entstehen durch die Informations-, Beratungs- und Bildungsdienstleistungen, sodass Verbraucher-fremdorganisationen deren Bedürfnisse als Verbraucher aufgreifen und politisch vertreten. In der öffentlichen Diskussion wird dies als *Sensorfunktion* bezeichnet (M2, 3, 5, 8, 34; Becker 2009).

Bei der *Aggregation von Auftraggeberinteressen* als dritte Lesart der Interessenaggregation aggregieren Verbraucher-fremdorganisationen keine Verbraucherinteressen, sondern mehr oder weniger die Interessen staatlicher Akteure als ihre Auftraggeber. Zwischen Verbraucher-fremdorganisationen und Auftraggebern besteht ein *Prinzipal-Agent-Verhältnis* (Ross 1973): Als Prinzipale finanzieren Auftraggeber die Verbraucher-fremdor-

ganisationen, die ihre Agenten sind, und beauftragen sie mit der Wahrnehmung von Aufgaben. Da Verbraucherfremdorganisationen sowohl eine Voice- als auch eine Exit-Option (Hirschman 1970) fehlt, nach der sie gegenüber Auftraggebern Widerstand leisten oder sich aus der Beziehung zu ihnen zurückziehen und zu (Finanzierungs-) Alternativen abwandern können, besteht ein *strukturelles Abhängigkeitsverhältnis*. In diesem werden Verbraucherfremdorganisationen zu zuverlässigen Partnern des Staates (Nelles 1984) oder gar zu Instrumenten staatlicher Verbraucherarbeit (Janning 2005).

In der Verbraucherforschung wird aufgrund des strukturellen Abhängigkeitsverhältnisses auf eine Loyalität von Verbraucherfremdorganisationen gegenüber Auftraggebern geschlossen und implizit eine *Loyalitätshypothese* formuliert. Diese fasse ich wie folgt zusammen: Aufgrund des politisch-strukturellen Abhängigkeitsverhältnisses und fehlender Exit- und Voice-Optionen üben Verbraucherfremdorganisationen die Aufgabe der politischen Interessenvertretung der Verbraucher nicht unabhängig aus und verhalten sich gegenüber ihren Auftraggebern als staatliche Autoritäten und Prinzipale politisch loyal. Implizit oder explizit wird diese Hypothese bereits in der frühen Verbraucherforschung formuliert (Lübke 1991; Kuhlmann 1990; Schubert 1989; Forbes 1985; Biervert et al. 1984 [b], 1984 [c] und 1977; Schatz 1984 [a]; Stauss 1980; Simitis 1976; Wieken 1973; Volz 1966), aber auch in jüngeren Forschungsarbeiten wird sie aufgegriffen (Mäkelburg 2012; Strünck 2012; Janning 2004 [b] und 2009; Voelzkow 2005). Ich unterscheide zwei Ausprägungen der Loyalitätshypothese: Bei einer stark ausgeprägten Loyalität erfolgt bei Verbraucherfremdorganisationen eine *Auftraggeberinteressenvertretung*, bei der sämtliches politisches Handeln und damit auch Interessenaggregation durch bedingungslose Loyalität gekennzeichnet ist. Bei einer *durch Auftraggeber beeinflussten Interessenvertretung* wirkt die Loyalität hingegen nicht in alle Bereiche des politischen Handelns der Organisation hinein, sondern sie ist bedingt. Interessenaggregation bei Verbraucherfremdorganisationen wird dann durch Auftraggeber mehr oder weniger beeinflusst.

Angelehnt an die Umwelten der Interessenvermittlung von Wolfgang Streeck (Streeck 1994) leite ich aus den drei Lesarten der Interessenaggregation fünf Logiken ab, nach denen Interessenaggregation bei Verbraucherfremdorganisationen erfolgen kann. Nach einer *Einflusslogik* aggregieren Verbraucherfremdorganisationen ihre eigenen Organisationsinteressen und berücksichtigen die Realisierbarkeit ihrer Interessen (Schmid et al. 2007). Die *Advokationslogik* ersetzt die Streeck'sche Mitgliederlogik.