

Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik: Ansätze und Maßnahmen in anderen Ländern

**Dennis Tänzler, Alexander Schulz, Alexander Carius
(Adelphi Consult GmbH)**

**Dr. Angela Jain, Martin Schiefelbusch, Dr. Hans-Liudger Dienel
(Nexus-Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre
Forschung GmbH)**

unter Mitarbeit von

Ola Svenonius, Antoine Vatchoum (Nexus-Institut)
Dr. Maurie Cohen (New Jersey Institute of Technology)
Dr. Lucia Reisch (Universität Hohenheim)
Dr. Gill Seyfang (University of East Anglia)
Dr. KG Hammarlund (University of Halmstadt)
Dr. John Crowley (ICCR Paris)
Dr. Sophie Dubuisson-Quellier (Centre de Sociologie des Organisations, Paris)

**Studie im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und
Ernährung (Projektnummer 35/2004)**

**Diese Studie wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für
Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft finanziert**

31. Oktober 2005

Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik: Ansätze und Maßnahmen in anderen Ländern

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.

Projektnummer 35/2004

Dennis Tänzler, Alexander Schulz, Alexander Carius
(Adelphi Consult GmbH)

Dr. Angela Jain, Martin Schiefelbusch, Dr. Hans-
Liudger Diemel
(Nexus-Institut für Kooperationsmanagement und
interdisziplinäres Marketing GmbH)

Adelphi Consult GmbH
Caspar-Theyß-Straße 14a
D – 14193 Berlin

Fon +49-30-8900068-0
Fax +49-30-8900068-10
E-Mail office@adelphi-consult.com
Internet www.adelphi-consult.com

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG	1
1.1	EINFÜHRUNG IN DIE THEMATIK	1
1.2	PROBLEMAUFRISS	2
1.3	BAUSTEINE EINER NACHHALTIGEN VERBRAUCHERPOLITIK	3
1.4	METHODIK: POLICY-ANALYSE AUF DER GRUNDLAGE DER UNTERSUCHUNG VON POLICY CYCLES	5
1.5	AUFBAU DER STUDIE	11
1.6	LITERATURVERZEICHNIS KAPITEL 1	12
2	ANFORDERUNGEN AN EINE "NACHHALTIGE VERBRAUCHERPOLITIK"	15
2.1	STAND DER FORSCHUNG	15
2.2	DIE ROLLE INTERNATIONALER EINFLÜSSE UND DER EU-VERBRAUCHERPOLITIK	25
2.3	DIE ROLLE VON REGULIERUNGSTRADITIONEN	33
2.4	INDIKATOREN ZUR MESSUNG EINER NACHHALTIGEN VERBRAUCHERPOLITIK	35
2.5	LITERATURVERZEICHNIS KAPITEL 2	39
2.6	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS KAPITEL 2	44
3	DEUTSCHLAND	47
3.1	GRUNDLAGEN	47
3.2	AUSGANGSLAGE UND PROBLEMWahrnehmung: NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND VERBRAUCHERPOLITIK	51
3.3	ANSÄTZE ZUM GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ	55
3.4	ANSÄTZE ZUM WIRTSCHAFTLICHEN SCHUTZ DER VERBRAUCHER	58
3.5	ANSÄTZE ZUR VERBRAUCHERREPRÄSENTATION UND -INFORMATION	63
3.6	ANSÄTZE ZUR FÖRDERUNG NACHHALTIGER KONSUM- UND PRODUKTIONSMUSTER	67
3.7	ZUSAMMENFASSUNG: ERFOLGE & DEFIZITE DER ANGEWANDTEN INSTRUMENTE	71
3.8	LITERATURVERZEICHNIS KAPITEL 3	73
3.9	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS KAPITEL 3	75

4	GROßBRITANNIEN	77
4.1	GRUNDLAGEN	77
4.2	AUSGANGSLAGE UND PROBLEMWAHRNEHMUNG: NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND VERBRAUCHERPOLITIK	84
4.3	ANSÄTZE ZUM GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ.....	92
4.4	ANSÄTZE ZUM WIRTSCHAFTLICHEN SCHUTZ DER VERBRAUCHER.....	95
4.5	ANSÄTZE ZUR VERBRAUCHERREPRÄSENTATION UND -INFORMATION	98
4.6	ANSÄTZE ZUR FÖRDERUNG NACHHALTIGER KONSUM- UND PRODUKTIONSMUSTER	102
4.7	ZUSAMMENFASSUNG: ERFOLGE & DEFIZITE DER ANGEWANDTEN INSTRUMENTE	107
4.8	LITERATURVERZEICHNIS KAPITEL 4	110
4.9	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS KAPITEL 4	114
5	FRANKREICH	115
5.1	GRUNDLAGEN	115
5.2	AUSGANGSLAGE UND PROBLEMWAHRNEHMUNG: NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND VERBRAUCHERPOLITIK	120
5.3	ANSÄTZE ZUM GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ.....	125
5.4	ANSÄTZE ZUM WIRTSCHAFTLICHEN SCHUTZ DER VERBRAUCHERINNEN UND VERBRAUCHER.....	128
5.5	ANSÄTZE ZUR VERBRAUCHERREPRÄSENTATION UND -INFORMATION	130
5.6	ANSÄTZE ZUR FÖRDERUNG NACHHALTIGER KONSUM- UND PRODUKTIONSMUSTER	132
5.7	ZUSAMMENFASSUNG	138
5.8	LITERATURVERZEICHNIS KAPITEL 5	140
5.9	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS KAPITEL 5	143
6	SCHWEDEN	147
6.1	GRUNDLAGEN	147
6.2	AUSGANGSLAGE UND PROBLEMWAHRNEHMUNG: NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND VERBRAUCHERPOLITIK	151
6.3	ANSÄTZE ZUM GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ.....	158
6.4	ANSÄTZE ZUM WIRTSCHAFTLICHEN SCHUTZ DER VERBRAUCHER.....	161
6.5	ANSÄTZE ZUR VERBRAUCHERREPRÄSENTATION UND -INFORMATION	166
6.6	ANSÄTZE ZUR FÖRDERUNG NACHHALTIGER KONSUM- UND PRODUKTIONSMUSTER	170
6.7	ZUSAMMENFASSUNG: ERFOLGE & DEFIZITE DER ANGEWANDTEN INSTRUMENTE BEI DER IMPLEMENTIERUNG NACHHALTIGER VERBRAUCHERPOLITIK.....	173
6.8	LITERATURVERZEICHNIS KAPITEL 6	176
6.9	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS KAPITEL 6	180

7	VEREINIGTE STAATEN VON AMERIKA.....	183
7.1	GRUNDLAGEN	183
7.2	AUSGANGSLAGE UND PROBLEMWahrnehmung: NACHHALTIGE ENTWICKLUNG UND VERBRAUCHERPOLITIK	190
7.3	ANSÄTZE ZUM GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ.....	195
7.4	ANSÄTZE ZUM WIRTSCHAFTLICHEN SCHUTZ DER VERBRAUCHER	202
7.5	ANSÄTZE ZUR VERBRAUCHERREPRÄSENTATION UND -INFORMATION	206
7.6	ANSÄTZE ZUR FÖRDERUNG NACHHALTIGER KONSUM- UND PRODUKTIONSMUSTER.....	208
7.7	ZUSAMMENFASSUNG: ERFOLGE & DEFIZITE DER ANGEWANDTEN INSTRUMENTE.....	213
7.8	LITERATURVERZEICHNIS KAPITEL 7	214
7.9	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS KAPITEL 7.....	218
8	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	221
8.1	POLITISCHE STEUERUNG AN DEN SCHNITTSTELLEN ZWISCHEN VERBRAUCHERPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT	226
8.2	GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ STÄRKEN UND AUSWEITEN: QUALITÄT DURCHSETZEN	228
8.3	DEN SCHUTZ DER WIRTSCHAFTLICHEN INTERESSEN SICHERN: DEN ANSPRUCH EINES FAIREN ZUKUNFTSFÄHIGEN WETTBEWERBS EINLÖSEN	232
8.4	DEN MÜNDIGEN VERBRAUCHER BETEILIGEN: INFORMATION IST NICHT ALLES, ABER OHNE INFORMATION IST ALLES NICHTS	236
8.5	AKZENTE FÜR NACHHALTIGE KONSUM- UND PRODUKTIONSMUSTER SETZEN.....	241
	ANHANG: ZENTRALE SEKTORENTRENDS IN DEN FALLSTUDIENLÄNDERN	245

1 Einleitung

1.1 Einführung in die Thematik

Im Rahmen der vorliegenden Vergleichsstudie werden länderspezifische Ansätze und Maßnahmen zur Verankerung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Verbraucherpolitik dahingehend untersucht, mit welchen **Zielen**, welcher **Motivation** und welchem **Erfolg** der jeweilige Staat in das Marktgeschehen eingreift. Auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse werden Erfolgskriterien und daraus resultierende **Handlungsoptionen** und -empfehlungen für die deutsche Verbraucherpolitik identifiziert. Diese Vergleichsstudie leistet dabei auch einen Beitrag zur Schließung von Forschungslücken, da bisher keine politikwissenschaftlichen und systematisch vergleichenden Studien zu nachhaltigen Verbraucherpolitiken bzw. Erfolgskriterien und Indikatoren existieren.

Die Studie greift damit insbesondere zwei Wissenschaftsbereiche auf, von denen allerdings nur bestimmte Aspekte für die hier behandelte Fragestellung fokussiert werden können: Nachhaltigkeits- und Verbraucherforschung.

In der *Nachhaltigkeitsforschung* werden primär Ansätze zur Operationalisierung von Nachhaltigkeitszielen und Wege zum Erreichen einer ökologisch und sozial verträglichen und ökonomisch tragfähigen Entwicklung untersucht. Dabei werden Top-down- wie Bottom-up-Strategien als parallel zu verfolgende Richtungen politischen Handelns favorisiert. Die Individual- bzw. Verbraucherperspektive wird dabei vor allem aus psychologischer Sicht betrachtet, wobei die Diskrepanz zwischen Umweltwissen und Umwelthandeln als zentrales Problem dargestellt wird. Angesichts der Vielfalt der bestehenden Forschungsansätze erscheint eine pragmatische Beschränkung auf die Bereiche sinnvoll, die eine deutliche Politikrelevanz aufweisen, die also in den Einflussbereich staatlicher Steuerungsfähigkeit fallen.

Die *Verbraucherforschung* ist bis heute stark von ökonomischem Interesse geprägt. Der Konsum wird als wirtschaftliche Aktivität betrachtet und im Hinblick auf die anbieterseitigen Gestaltungsmöglichkeiten untersucht. In einem zweiten, eher politischen Zugang wird nach der "Gleichberechtigung" bzw. den Kräfteverhältnissen zwischen Verbraucher- und Anbieterinteressen gefragt. Nachhaltigkeit spielt in der bisherigen Forschung nur eine geringe Rolle. Allerdings ist in den letzten Jahren ein zunehmendes Interesse zu verzeichnen, das sich auch in politischen Programmen widerspiegelt (vgl. Reisch 2003 et al., insb. 4-5, 113-115).

Durch den Querschnittscharakter der Verbraucherpolitik und das alle Lebensbereiche erfassende Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bestehen Verknüpfungen zu zahlreichen weiteren Politikfeldern, z.B. der Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik (vgl. Müller 2001; Müller 2004). Diese werden in der Studie insoweit mit betrachtet, wie sie gezielt auf die Endverbraucher Einfluss zu nehmen suchen. Weitere Aktivitäten dieser Politikfelder (etwa die Gestaltung der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft, des Arbeitsmarkts und der Sozialsysteme) können angesichts des begrenzten Untersuchungsrahmens nicht betrachtet werden, auch wenn eine indirekte Wirkung dieser Bereiche auf die Nachhaltigkeitspolitik im

engeren Sinne nicht ausgeschlossen werden kann. Dies gilt auch mit Blick auf die Tatsache, dass durch internationale Politikprozesse und hier insbesondere durch die europäische Gesetzgebung, ein erheblicher Einfluss auf die Verbraucherpolitik ihrer Mitgliedsländer ausgeübt wird. Dies wird zumindest in Grundzügen bei der Vergleichsstudie berücksichtigt.

1.2 Problemaufriss

Mit dem Konzept der "Nachhaltigkeit" und dem Politikfeld "Verbraucherpolitik" werden zwei prominente Bereiche zueinander in Bezug gesetzt, die in den letzten Jahren deutlich an Dynamik gewonnen haben.

Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung

Zentraler politischer Bezugs- und Ausgangspunkt aller Debatten über Nachhaltigkeit ist die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, auf der das Konzept der "nachhaltigen Entwicklung" als politisches Leitbild etabliert wurde. Die zentralen konzeptionellen Vorarbeiten des Konzeptes wurden 1987 mit der Veröffentlichung des so genannten Brundtland-Berichtes "Our common future" gelegt. Nachhaltige Entwicklung bedeutet demnach die heutigen Bedürfnisse zu decken, ohne die Gestaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen zu beeinträchtigen. Dazu ist die wirtschaftliche Entwicklung sozial und ökologisch verträglich zu gestalten. Im Zusammenhang mit diesem globalen Leitbild sind im sog. Rio-Folgeprozess auf unterschiedlichen institutionellen Ebenen internationale Rahmenbedingungen geschaffen worden, die den Nationalstaaten als Richtlinien für ihr politisches Handeln dienen. Im Hinblick auf das Themenfeld "Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik" sind vor allem Kapitel IV der Agenda 21 sowie Kapitel III des Johannesburg "Plan of Implementation" zu nennen, der im September 2002 während des World Summit on Sustainable Development (WSSD) beschlossen wurde. Der WSSD hat die UN-Mitgliedstaaten dazu aufgefordert, sich verstärkt der Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster zu widmen. Diese Entscheidung wurde durch die Initiierung des so genannten Marrakesch-Prozesses präzisiert, der die Ausgestaltung und Umsetzung eines 10-Jahres Rahmenprogramms zu diesem Thema beinhaltet. Ziel des Marrakesch-Prozesses ist unter anderem, Ansatzpunkte für eine Langzeitstrategie zu identifizieren, mit der ein entsprechender Wandel in individuellen und kollektiven Verhaltensmustern bewirkt werden kann. Durch diesen internationalen Prozess werden die politische Agenda gesetzt und Nachhaltigkeitsziele genannt, an denen sich nationale Handlungsstrategien orientieren müssen.

Bei der Operationalisierung und Implementierung der politischen Richtungsvorgaben in einzelnen Ländern ergeben sich jedoch, abhängig von den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, unterschiedliche Ansätze, deren Vergleich Aufschlüsse über potenzielle neue Handlungsoptionen für eine an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgerichtete Verbraucherpolitik des BMVEL bieten kann. Es existiert eine Vielzahl an Modellen einer nachhaltigen Entwicklung (vgl. für eine Diskussion Steurer 2001). Da der Nutzen der vorliegenden Studie jedoch eng mit der Umsetzbarkeit der von ihr gelieferten Handlungsoptionen und -empfehlungen verknüpft ist, sind Extrempositionen auszublenden und von einer Gleichrangigkeit der drei Nachhaltigkeitsdimensionen auszugehen. Bei der Grundfrage der zu erstellenden Studie "Wie nachhaltig ist die Verbraucherpolitik der untersuchten Länder?" werden daher ökonomische Effizienz, ökologische Nachhaltigkeit und

soziale Gerechtigkeit idealtypisch gleichrangig als Maßstab angelegt und besonderes Augenmaß darauf gerichtet, dass die soziale Dimension der Nachhaltigkeit und Fragen der intragenerativen Gerechtigkeit nicht vernachlässigt werden.

Das Politikfeld "Verbraucherpolitik"

Verbraucherpolitik bezeichnet ein bislang noch unzureichend erschlossenes Politikfeld, das thematisch wie politisch einen hohen Fragmentierungsgrad aufweist (Müller 2001, Reisch 2003; Reisch et al. 2003). Verbraucher sind Marktteilnehmer und Konsumenten und bilden damit den Counterpart zu produzierenden und Dienstleistungen bereitstellenden Anbietern am Markt. Verbraucher sind gleichzeitig souveräne Bürger in einem Gemeinschaftswesen und somit nicht auf eine Verbraucherrolle von Waren, Gütern und Dienstleistungen zu reduzieren. Diese verschiedenen Verbraucherrollen ermöglichen auch unterschiedliche staatliche Ansätze und Handlungsmodi, um steuernd in diesem Politikfeld tätig zu werden. Trotzdem waren die Verbraucher bisher als Interessengruppe oft weniger präsent und organisiert als etwa Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit ihren Organisationen (NCC 2002: 4).

Verbraucherpolitik bezeichnet zudem eine politische Querschnittsaufgabe mit themen- und ressortübergreifendem Charakter. Somit sind unterschiedliche Politikfelder mit teilweise divergierenden Zielsetzungen von verbraucherpolitischer Steuerung betroffen, zu nennen sind hier etwa die Gesundheits- und Wettbewerbspolitik. Um dieses Feld als Untersuchungsgegenstand eingrenzen zu können, gilt es zu überprüfen, welche Bereiche der Querschnittsaufgabe Verbraucherpolitik vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit besonders relevant erscheinen. Dies trifft – um ein Beispiel zu nennen – für die Veränderung von Konsumverhalten und Produktionsweisen sicherlich in höherem Maße zu, als für klassische Verbraucherschutzthemen wie etwa den Rechtsschutz, auch wenn diese nicht zuletzt durch die enorme Bandbreite an Waren und Dienstleistungen nicht ausgeklammert werden können. Im Rahmen dieser Vergleichsstudie wurde es daher als sinnvoll angesehen, die Verbraucherpolitik in ihrer modernen Ausprägung und damit die im Folgenden aufgeführten Bereiche in den Mittelpunkt der Untersuchung zu stellen:

1. Gesundheitlicher Verbraucherschutz
2. Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher
3. Verbraucherrepräsentation und -information
4. Nachhaltiger Konsum und Produktion

Diese Auswahl bietet sich auch deswegen an, weil sie im Wesentlichen der Einteilung des 2003 veröffentlichten "Aktionsplan Verbraucherschutz" der Bundesregierung folgt, mit dem diesem dynamischen Politikfeld konzeptionell Kontur verliehen werden soll. Es ist offensichtlich, dass sich trotz einer Fokussierung zahlreiche Anknüpfungspunkte vor allem zu wirtschafts-, wettbewerbs-, umwelt- und sozialpolitischen Themen ergeben.

1.3 Bausteine einer nachhaltigen Verbraucherpolitik

Verbraucherpolitik bezeichnet an sich schon kein einheitliches, sondern ein ressortübergreifendes Politikfeld. Durch die Verknüpfung mit den Anforderungen der Nachhaltigkeit ist jedoch um so mehr eine engere Verzahnung und Auseinandersetzung mit weiteren Politikfeldern unerlässlich, da sich Nachhaltigkeit in ihrer sozialen, ökologischen

und wirtschaftlichen Dimension nie isoliert betrachten lässt. Innovative politische Ansätze zur Förderung eines nachhaltigen Verbrauchs müssen verschiedene Gegensätze ausbalancieren. Sie müssen im Sinne einer modernen Variante den Interessen und Vorstellungen der Verbraucher gerecht werden und die Kompetenzen zu einer nachhaltigen Konsumententscheidung durch Information, Aufklärung und Bildung stärken. Gleichzeitig bleibt Verbraucherpolitik immer marktorientiert. Auch innerhalb des Nachhaltigkeitsdiskurses wird die individuelle Konsumententscheidung als Kernelement eines demokratischen und pluralistischen Gesellschaftsverständnisses nicht in Frage gestellt (vgl. Spangenberg/Lorek 2001: 23).

Zusätzlich trifft die Umsetzung von Nachhaltigkeit gegenwärtig auf eine offenkundig gegensätzliche Entwicklung: Deregulierungsforderungen mit einem "weniger-Staat-Ansatz", wie er sich etwa in Liberalisierungsprozessen widerspiegelt, stehen der Forderung nach Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung, die das steuernde Eingreifen in Form der Setzung staatlicher Rahmenbedingungen einfordert, gegenüber (Libbe et al. 2001). Für dieses Spannungsfeld gilt es, sich sinnvoll ergänzende Maßnahmen unterschiedlicher Eingriffstiefe zu konzipieren, die in ihrer Summe die Wirksamkeit einer nachhaltigen verbraucherpolitischen Gesamtkonzeption ausmachen. Dabei liegt es auf der Hand, dass unterschiedliche Regulierungstraditionen und nationale Akteurskonfigurationen der betrachteten Staaten erhebliche Auswirkungen auf diese Konzeption haben.

Es zeichnet sich gegenwärtig ein deutlicher Trend ab, dass der skizzierte Gegensatz in Form einer stärkeren Eigenverantwortung der Verbraucher aufgelöst wird (Reisch 2003: 12). So zeigt etwa die Entwicklung im Bereich der privaten Altersvorsorge, dass der einzelne Verbraucher zunehmend in die Pflicht genommen wird.

Das Beispiel verdeutlicht auch, dass der Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie die Anforderungen an Informationszugang und -kontrolle nicht in gleicher Weise garantiert werden, sondern Verbraucher häufig einer unübersichtlichen Informations- und Angebotsvielfalt gegenüberstehen. Besonderen Anspruch fordert die Nachhaltigkeitsumsetzung in dem Moment, wo nicht mehr die manifesten Interessen von Individuen, sondern die stimmlosen von zukünftigen Generationen oder die abstrakten Gemeinwohlinteressen berücksichtigt werden sollen (sog. "soziales Dilemma", vgl. Truffer/Bruppacher 2002). Der Verbraucher wird in diesem Zusammenhang durch die erweiterten Verantwortungsdimensionen verstärkt auch als Gestalter des Gemeinwesens wahrgenommen, ohne dass hier ein endgültiger normativer Rahmen festgelegt werden kann. Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende drei Kernanforderungen zusammenfassen (vgl. Reisch 2003: 16):

1. Gestaltung der Rahmenbedingungen des Marktes, die nicht nur individuelle Interessen realisieren sollen;
2. Beratung, Information und Motivation der Verbraucher, um nachhaltige Konsumententscheidungen zu fällen;
3. Gestaltung eines Strukturwandels, der auch suffizientes Verhalten und damit ein vom Ressourcenverbrauch abgekoppeltes gesundes Wachstum ermöglicht.

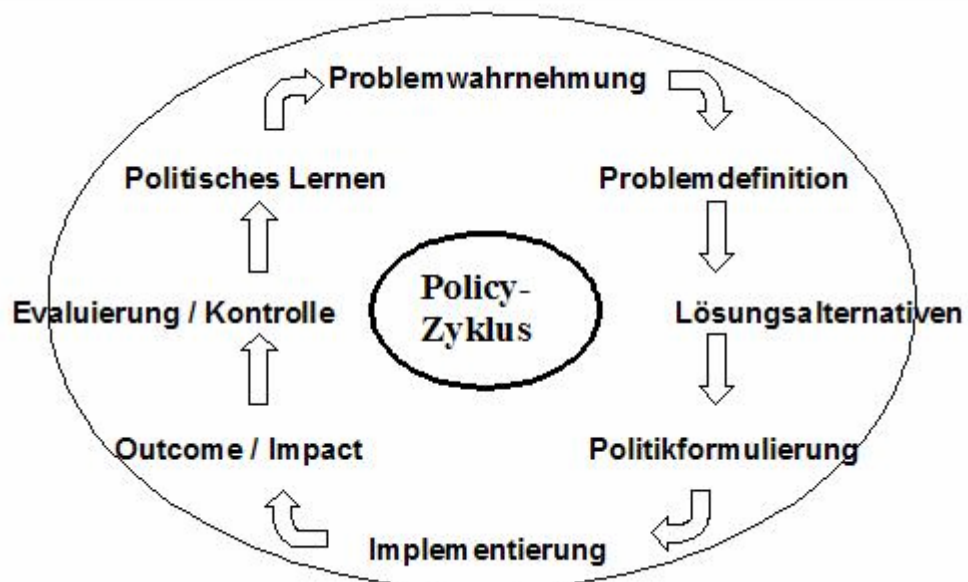
Bei der Umsetzung dieser Anforderungen stehen die meisten Länder noch am Anfang. Im "Aktionsplan Verbraucherschutz" der Bundesregierung werden Handlungsfelder moderner

Verbraucherpolitik skizziert. Konkrete politische (Nachhaltigkeits-)Strategien sowie Ziele und entsprechende Indikatoren enthält er nicht (BMVEL 2003). Dies ist sicherlich überwiegend der Tatsache geschuldet, dass Nachhaltigkeit zwar als politisches Leitbild längst etabliert ist, die Operationalisierung aber weiterhin viele Fragen aufwirft. Der Fortschrittsbericht 2004 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie stellt diesbezüglich deutlich den Verbraucher selbst in den Mittelpunkt, wenn es heißt, moderne Verbraucherpolitik unterstütze "die Entwicklung von Konsumverhalten, das sich stärker an Qualitäts- und Nachhaltigkeitseigenschaften von Produkten, Dienstleistungen und Herstellungsprozessen orientiert. [...] Interesse und stärkere Nachfrage nach nachhaltigen Produkten sind Anreiz für nachhaltige – und damit zukunftsfähige – Produktion" (Bundesregierung 2004: 107).

Im Sinne der hier zu untersuchenden Fragestellung kommt es demnach zentral darauf an, mit Hilfe der Länderfallstudien Ansätze und politische Strategien zu identifizieren, die – etwa in Form innovativer Beteiligungsformen – die Verbraucher in die Lage versetzen, diese anspruchsvolle Rolle auszufüllen, sie dabei aber nicht zu überfordern, sondern auch die Anbieterseite in die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen einzubeziehen. Als Grundlage für die Übertragbarkeit der durch die Fallstudien zu erzielenden Erkenntnisse ist dabei von den im Folgenden konkretisierten Handlungsfeldern des Aktionsplans als Grundgerüst auszugehen.

1.4 Methodik: Policy-Analyse auf der Grundlage der Untersuchung von Policy Cycles

Die nachfolgende Darstellung der Methodik und des Untersuchungsvorgehens zeigt auf, in welcher Weise die jeweiligen nationalen Ansätze zur Erreichung einer nachhaltigen Verbraucherpolitik analytisch gefasst werden sollen. Der Vergleich wird auf der Grundlage einer Politikfeldanalyse vorgenommen, die es ermöglicht, einzelne Stationen des politischen Prozesses abzubilden (vgl. ausführlich Jann/Wegrich 2003; Howlett/Ramesh 1995). Eine solche Politikfeldanalyse beleuchtet – in Anlehnung an den sog. Policy Cycle (s. Grafik) – verschiedene Phasen des politischen Prozesses von der Problemwahrnehmung über die Politikformulierung und -implementierung bis zur Evaluierung und der Entwicklung von Ansätzen politischen Lernens. Dieser Ansatz hat vor allem einen heuristischen Wert für die weitere Untersuchung.



Der Analyseansatz des Policy Cycle fasst Politik als Be- und Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme im Sinne eines logisch angeordneten Ablaufs von Schritten. Nicht nur Input-orientiert – also wie artikuliert sich ein bestimmter Problemlösungsbedarf – sondern auch Output-orientiert im Sinne von Gesetzen, Programmen, Budgets, administrativen Maßnahmen und Regulierungen. Diese Phaseneinteilung erleichtert auch die Erfassung der Handlungsalternativen, die in der Phase der Entscheidungsfindung nicht mitberücksichtigt wurden. Ferner können Anpassungen in der Durchführungsphase durch die Verwaltung einbezogen werden, die den politischen Handlungsrahmen erweitern, aber in der öffentlichen Aufmerksamkeit leicht untergehen. Politik ist damit ein "sequentieller Prozess der Formulierung und Umsetzung von Politikinhalten" (Jann/Wegrich 2003: 72). Im Folgenden werden die einzelnen Phasen des politischen Prozesses in Grundzügen diskutiert.

1.4.1 Problemwahrnehmung & Agenda Setting

Auf dieser Ebene des Politikprozesses stellt sich die Frage, wie soziale Probleme als solche definiert und zum möglichen Gegenstand von politischen Problemlösungsansätzen werden. Die öffentliche und politische Agenda sind dabei grundsätzlich zu unterscheiden. Die Öffentlichkeit fungiert hier häufig als eine Art Filter, der verschiedene Probleme selektiert, bevor sie auf die politische Agenda gelangen. Die Mechanismen hierfür sind vielfältig, haben aber nicht zuletzt auch mit der Machtverteilung unter verschiedenen Interessengruppen zu tun, die sich auf ihre spezifische Artikulationsfähigkeit auswirkt. Ein objektiver Problemdruck als entscheidendes Selektionskriterium ist dagegen kaum anwendbar, vielmehr handelt es sich eher um Fragen der Eingängigkeit von Problemdefinitionen sowie der Möglichkeit von Komplexitätsreduktionen. Eine nicht unwesentliche Rolle spielt hierbei auch die so genannte Expertenöffentlichkeit. Zwar können auch politische Entscheidungsträger von sich aus Probleme auf die Agenda setzen, in der Regel allerdings werden mittlerweile neuartige Probleme, etwa die Risiken von BSE oder der Gentechnik, zunächst über die Medienöffentlichkeit lanciert bevor, politische Eliten einen Handlungsbedarf wahrnehmen.

Die Durchsetzungsfähigkeit eines Problems auf der Agenda hängt u.a. davon ab, ob Policy-Lösungen verfügbar sind, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt mit politischen Mehrheiten und Stimmungen koppeln lassen. Dieser komplexe Kopplungszusammenhang hat daher einen stark situativen Charakter. Damit wird aber die Verallgemeinerbarkeit einer "gesellschaftlichen" Problemwahrnehmung oder auch Sensibilität gegenüber bestimmten Problemen von vorne herein stark eingeschränkt (vgl. grundlegend Kingdon 1995; Downs 1972). Was bedeutet dies für den Bereich der Verbraucher(schutz-)politik? Grundsätzlich unterliegen Probleme spezifischen Wahrnehmungskontexten. Wie die Beispiele von BSE oder auch Tschernobyl verdeutlichen, bedarf es mitunter krisenhafter Ereignisse, um ein Problem auf der politischen Agenda zu etablieren und die nächste Phase des Politikprozesses zu erreichen. Die langfristige Ignorierung eines Problembestandes kann in diesem Zusammenhang Aufschluss über spezifische Defizite in der gesellschaftlichen Stellung bestimmter Interessengruppen geben. Denkbar ist aber auch, dass im Zusammenhang mit der Verknüpfung von Nachhaltigkeitsanforderungen und Verbraucherschutzinteressen beispielsweise bei den Strom- oder Benzinpreisen die soziale

Dimension die öffentliche Debatte dominiert und damit die Internalisierung ökologischer Kosten in die Preise keine Mehrheit findet.

Kernfragen:

Welches verbraucherpolitische Thema kam/kommt auf die politische Tagesordnung?

Welche Probleme werden/wurden ignoriert und warum?

1.4.2 Politikformulierung & Entscheidung

Zentral für diese Phase ist die Diskussion politischer Ziele sowie verschiedener Handlungsalternativen. Prägend in dieser Hinsicht waren Planungsansätze in den sechziger und siebziger Jahren in den USA sowie in Deutschland, die auf langfristige politische Prioritätensetzung und messbare Outputgrößen setzten, um etwa die Kosten und Nutzen eines durchgeführten Programms bewerten zu können. Die Projektgruppe "Regierungs- und Verwaltungsreform" (PRVR) um Mayntz und Scharpf arbeitete jedoch empirisch heraus, dass neben dem formalen Politikformulierungsprozess in der parlamentarischen Arena vielfach informelle Verhandlungen zwischen Interessengruppen und der Ministerialbürokratie ablaufen (vgl. ausführlich Mayntz/Scharpf 1995). Hier zeigen sich deutlich die Grenzen von Konzepten rationaler Entscheidungsfindungsprozesse. Die Ergebnisse zeigen weiter, dass sich vielfach problemspezifische Netzwerke (Issue Networks) mit einem losen Zusammenhang herausbilden, die vielfach auf Klientelbeziehungen zwischen Bürokratie, Parlamentsausschüssen und gesellschaftlichen Interessengruppen bestehen. Der Staat kann hier allerdings maßgeblich den Zugang zu solchen Netzwerken beeinflussen, ein Beispiel stellt der Neuzuschnitt des ehemaligen Landwirtschafts- in ein Verbraucherschutzministerium im Zuge der BSE-Krise dar. Durch dieses Vorgehen erhält die Verbraucherschutzpolitik einen neuen Stellenwert innerhalb des Politikformulierungsprozesses.

Weitere Faktoren, die die Phase der Politikformulierung beeinflussen, sind die Kompetenz- und Zuständigkeitsverteilung z.B. in föderalen Systemen und auch die Rolle, die wissenschaftliche Beratung und Unterstützung in diesem Prozess spielen (v.a. mit Blick auf die langfristige Veränderung von Problemsichten). Unter dem Strich zeigen diese empirischen Erkenntnisse aber deutlich, dass der Prozess der Politikformulierung in keiner Weise mehr durch ein Informationsmonopol seitens der politischen Verwaltung bestimmt wird (Jann/Wegrich 2003: 88), sondern dass dieser Prozess in den meisten Industriegesellschaften in vergleichsweise offener Weise abläuft. Erst die formelle Festlegung der Politik läuft dann stark auf die staatlichen Akteure zu.

Kernfragen:

Was soll im Bereich der Verbraucherpolitik geschehen?

Welche politischen Ziele sollen wie erreicht werden?

Wie sind politisches Programm und weitere relevante Entscheidungen zustande gekommen?

1.4.3 Implementierung

Die Phase der Durchführung eines beschlossenen Programms – zumeist durch Teile des politisch-administrativen Apparates – entscheidet über Erfolg und Misserfolg politischen Handelns. Einzelne Elemente der Umsetzungsphase umfassen die Konkretisierung, die Ressourcenbereitstellung und Einzelfallentscheidungen. Das Verständnis dieses Abschnitts des Politikprozesses war lange Zeit stark hierarchisch geprägt und ging von einem "top-down"-Ansatz politischer Steuerung aus, in der der Staat mittels bestimmter Instrumente (Recht, Geld, Anreize, Information) gesellschaftliche Akteure beeinflusst und im Idealfall intendierte Handlungsveränderungen innerhalb eines bestimmten Politikfeldes herbeiführt. Diese Perspektive hat sich aber mehr und mehr zu einem Verständnis von Implementierung als gemeinsamem Lernprozess gewandelt, der von komplexen Interaktionen und umfassenden Verhandlungsprozessen innerhalb eines spezifischen Akteursnetzwerks in einem bestimmten Politikfeld geprägt ist. Die zunächst vorherrschende Überzeugung der Möglichkeiten staatlicher Steuerungsfähigkeit wich dabei zunehmend den Analysen für Ursachen von Vollzugsdefiziten sowie der Untersuchung der Formen der Selbstregulierung durch gesellschaftliche Teilsysteme. Die Herausforderung für eine Erörterung spezifischer Steuerungsansätze in der Verbraucherpolitik besteht demnach auch darin herauszuarbeiten, inwieweit die Instrumentierung staatlichen Handelns eine zentrale Steuerung und Zielerreichung in den betrachteten Ländern ermöglicht oder ob nicht bereits ein politischer Steuerungsansatz verfolgt wird, der die Umsetzung einer eher übergeordneten Zielsetzung der Selbststeuerung gesellschaftlicher Verhandlungssysteme überlässt.

Kernfragen:

Was unternehmen Regierung und Verwaltung, um politische Programme umzusetzen?

Welche Instrumentierung wird genutzt?

Welche zusätzlichen Adressaten werden an der Umsetzung mitbeteiligt?

1.4.4 Evaluierung & Terminierung

Um schließlich den Erfolg einer Politik festzustellen, ist schließlich der Implementierungsprozess zu bewerten. Haben die politischen Programme zur Zielerreichung geführt und die intendierte Wirkung entfaltet? Innerhalb der politischen Debatte ist die Bewertung von Politikerfolg vielfach politisiert und interessengeleitet. So werden für die arbeitsmarktpolitischen Effekte eines Ausbaus von erneuerbaren Energien in Deutschland unterschiedliche Berechnungsmodelle gegeneinander gestellt, die Nachvollziehbarkeit für die Öffentlichkeit ist kaum gegeben. Die Festlegung einer nachvollziehbaren und exakten Zielbestimmung, etwa die Erreichung einer bestimmten Reduktionsquote für Treibhausgase, ist zudem mit bedeutenden Risiken des politischen Scheiterns verbunden. Im positiven wie im negativen Fall befördert eine Evaluierung aber verschiedene Lernprozesse. So kann ein erfolgreiches politisches Programm, das u.U. zunächst nur einen zeitlichen und räumlichen Modellcharakter hatte, ausgeweitet werden. Ein negativer Befund dagegen führt zur Anpassung oder zur Beendigung eines bestimmten politischen Vorgehens, alternative Politikansätze müssen geprüft und erneuerte gesellschaftliche wie politische Mehrheiten gebildet werden.

Kernfragen:

War die Politik erfolgreich?

Welche Wirkung haben die genutzten Instrumente entfaltet?

Welche Lernprozesse lassen sich feststellen?

Kritische Bewertung des Policy-Cycle-Ansatzes

Durch seinen stark vereinfachten und idealisierten Ansatz wurde der Policy-Cycle-Ansatz vielfach kritisiert (vgl. etwa Sabatier 1993). Am schwersten wiegt wohl der Vorwurf, dass selbst in deskriptiver Hinsicht die Phaseneuristik empirisch oftmals nicht tragfähig ist, da die einzelnen Phasen nicht in analytisch nachvollziehbaren Zyklen aufeinander folgen, sondern parallel interagieren. Beispielsweise kann während der Umsetzungsphase eine Reformulierungsphase des Problems auftreten oder die einzelnen Phasen lassen sich schlicht nicht ohne weiteres voneinander unterscheiden. Auch kann der Ansatz kaum die Interaktion zwischen verschiedenen Programmen oder gar Politikfeldern angemessen abbilden. Diese Kritik ist vielfach zutreffend, doch mindert sie dennoch nicht den strukturierenden Wert des Ansatzes für die Untersuchung von politischen Prozessen. Als Ausgangspunkt vieler empirischer Untersuchungen in den einzelnen Phasen konnten so neue Erkenntnisse über nicht-hierarchische Formen politischer Steuerung und Verhandlungssysteme erlangt werden. Im Zentrum der Policy-Forschung und auch im Interesse politischer Akteure selbst steht nach wie vor die Frage, welche Wirkung politische Maßnahmen innerhalb eines bestimmten Problemfeldes entfalten, welche Restriktionen sich ausmachen lassen und welche Auswirkungen dieser Prozess auf die Stellung des Problems in der politischen wie öffentlichen Debatte hat. Darüber hinaus ist auch aus demokratietheoretischer Perspektive bedeutend, welchen Einfluss unterschiedliche Akteure auf die einzelnen Phasen haben, insbesondere mit Blick auf die Gestaltung der öffentlichen Problemdefinition, aber auch in den nachfolgenden Phasen.

1.4.5 Anwendung auf den Bereich Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeit

Auch in der vorliegenden Studie ermöglicht diese Vorgehensweise, dem prozesshaften Charakter des Untersuchungsgegenstands angemessen Rechnung zu tragen. Die drei Hauptuntersuchungsaspekte – Motive, Ziele und Erfolge der Verbraucherpolitik – können mit diesem Ansatz für unterschiedliche Sektoren der Verbraucherpolitik (gesundheitlicher Verbraucherschutz, Schutz der wirtschaftlichen Interessen, Verbraucherrepräsentation und -beteiligung, nachhaltiger Konsum & Produktion.) bzw. Verbraucherbereiche (Landwirtschaft, Ernährung und Gesundheit; Verkehr oder Energie etc.) abgebildet werden. Gleichzeitig erlaubt ein solches Vorgehen detaillierte Vergleiche zwischen den fünf zu untersuchenden Staaten. So kann im Einzelnen identifiziert werden, in welchen Bereichen der Verbraucherpolitik Handlungsbedarf erkannt wurde, wie sich (in Grundzügen) der Prozess der politischen Willensbildung vollzog und welche Motive bei der verbraucherpolitischen Politikformulierung und den entsprechenden Richtungsentscheidungen eine Rolle gespielt haben. Es lassen sich darüber hinaus Vergleiche anstellen, in welchem Implementierungsstadium sich die einzelnen Staaten derzeit befinden. Grundlegend für

diese Vorgehensweise ist es, auf der Grundlage bestehender Studien die vorherrschenden Regulierungstraditionen zu identifizieren und zu überprüfen, inwieweit sich diese auch im Bereich der Verbraucherpolitik wieder finden (vgl. Kapitel 2.3). Dies gilt nicht nur für die Eingriffstiefe staatlicher Steuerung, sondern auch für die Beteiligungsformen, die den Verbrauchern zur Verfügung stehen.

Um den **Zielerreichungsgrad** im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der nationalen verbraucherpolitischen Ansätze zu bewerten, können die in Abschnitt 2.4 erläuterten Nachhaltigkeitsindikatoren allein nicht in ausreichendem Maße Aufschluss geben. Die Nachhaltigkeitsindikatoren sind vielmehr mit den Phasen des Policy-Zyklus zu koppeln und damit zu den folgenden Aspekten in Bezug zu setzen:

- Ausgangslage
- Stand der Problemwahrnehmung & -definition,
- Qualität der formulierten Politik
- Stand der Politikimplementierung
- Qualität der nationalen Indikatoren
- Qualität des Evaluierungssystems
- Politisches Lernen

Unter Ausgangslage wird dabei die Situation in den jeweiligen Staaten vor Ausrichtung der Verbraucherpolitik an Nachhaltigkeitskriterien verstanden und als erste Interpretationsgrundlage für den aus den Indikatoren abgeleiteten Zielerreichungsgrad herangezogen. Die Untersuchung der Frage des derzeitigen Stands der Problemwahrnehmung zeigt, inwieweit Problemwahrnehmung und gemessener Erreichungsgrad korrelieren. Erfolge in Bereichen, die bei der Problemwahrnehmung weitgehend ausgeblendet blieben, können kaum einer nachhaltigen Verbraucherpolitik zugeschrieben werden. Übertragen auf den Bereich des Verkehrs bedeutet dies etwa, dass eine Zunahme des Anteils der Personen, die öffentliche Verkehrsmittel nutzen, nicht zwangsläufig darauf zurückzuführen ist, dass hier ein Problem erkannt und entsprechende politische Maßnahmen auf den Weg gebracht worden sind. Vielmehr können auch andere Faktoren den Rückgang bewirkt haben (Anstieg der PKW-Preise, Anstieg der Benzinpreise durch nicht durch die Politik zu verantwortende weltwirtschaftliche Faktoren etc.).

Die Betrachtung des Übergangs von der Problemwahrnehmung über die Problemdefinition bis hin zur Politikformulierung ermöglicht Erkenntnisse zu verschiedenen Untersuchungszielen. So können Aufschlüsse über die **Motive** der Verbraucherpolitik und die Auswahl der verfolgten **Eingriffsoption(en)** erlangt werden. Ferner können in diesem Zusammenhang bereits Einsichten über innovative **Beteiligungsverfahren** im Bereich der Verbraucherpolitik erlangt werden, etwa wenn bereits Verfahren zur politischen Zielbildung unter Einbeziehung aller verbraucherrelevanten Akteure genutzt werden. Hier fließen auch die in Kapitel 2.3 diskutierten Koordinationsmechanismen und Regulierungstraditionen mit in die Analyse ein.

Sehr viel stärker auf die **Erfolgsdimension** von Verbraucherpolitik ausgerichtet ist die Untersuchung der weiteren Phasen des Politikprozesses. Ist das Stadium der Politikformulierung auf der Grundlage der Gesetzgebung, der vorliegenden Strategien und

Aktionspläne erfolgt, kann der Stand der Politikimplementierung überprüft werden. Hier wird untersucht, ob und in welchem Tempo eingeleitete Maßnahmen gemäß den vorgegebenen **Zielen** Erfolge gezeitigt haben. Die Qualität der in den einzelnen Staaten verwendeten Indikatoren und das System der Erfolgskontrolle, in die diese Indikatoren eingebettet sind, geben Aufschluss darüber, ob und inwiefern die Grundlagen für eine ständige Optimierung der Politik unter Nachhaltigkeitsaspekten gegeben sind. Die Analyse von Prozessen politischen Lernens schließlich erlaubt Rückschlüsse darauf, in welchem Maße die einzelnen Staaten die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen tatsächlich zur Verbesserung der Nachhaltigkeit ihrer Verbraucherpolitik heranziehen, was schon an sich ein Merkmal **erfolgreicher Politik** darstellt. Ist beispielsweise der Anteil von erneuerbaren Energien an der Stromversorgung nicht, wie anvisiert, durch eine freiwillige Vereinbarung mit den Energieversorgern gestiegen, so ist zu prüfen, ob die politischen Akteure ihr Steuerungsinstrumentarium erweitert haben. Dies könnte z.B. durch die Gewährung spezifischer steuerlicher Vorteile für den Ausbau erneuerbarer Energien oder durch die verbindliche Vorgabe von Quoten erfolgen.

1.5 Aufbau der Studie

Die Studie ist wie folgt gegliedert. Im folgenden 2. Kapitel werden die Anforderungen skizziert, die sich an eine Untersuchung des Themenfeldes "Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeit" richten. Dazu werden systematisch die Schnittstellen zwischen verschiedenen Handlungsfeldern der Verbraucherpolitik und einer nachhaltigen Entwicklung diskutiert. Neben der Aufbereitung bislang erlangte Erkenntnis im Bereich der Verbraucher- und Nachhaltigkeitsforschung wird dazu auch explizit die internationalen Einflüsse erörtert. Die Bedingungen nationaler Verbraucherpolitik in Deutschland sind nicht ohne die Einflüsse der Vereinten Nationen, der OECD und der Europäischen Union angemessen einzuordnen. Das 2. Kapitel wird durch eine Diskussion zentraler Nachhaltigkeitsindikatoren abgeschlossen, wobei durch die Verknüpfung mit der politikwissenschaftlichen Forschung über Erfolgsbedingungen von politischer Steuerung verdeutlicht wird, dass Innovationen und Erfolge sich nicht alleine an Veränderungen bei zentralen Sektorentrends ablesen lassen.

In den Kapiteln 3-7 wird anschließend systematisch untersucht, welchen Stand Politikformulierung und –implementierung zentrale verbraucherpolitische Bereiche in Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Schweden und in den Vereinigten Staaten von Amerika aufweisen. Die Länderprofile setzen dabei die spezifischen Politikmuster in den Kontext historisch gewachsener Regulierungstraditionen und bestehender Akteurskonfigurationen an den Schnittstellen zwischen Verbraucherpolitik und nachhaltiger Entwicklung. Durch die Betrachtung einzelner Politikzyklen zum gesundheitlichen wie wirtschaftlichen Verbraucherschutz, zur Frage der Verbraucherrepräsentation und –information sowie zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster schließt jedes Kapitel mit einer Bewertung, in welchem Maße die deutscher Verbraucherpolitik von diesen Ansätzen lernen kann. Diese Erkenntnisse werden im abschließenden 8. Kapitel systematisiert und in Handlungsempfehlungen überführt. Diese Empfehlungen betreffen nicht nur einzelne Handlungsfelder, sondern unterstreichen den grundlegenden Bedarf, die begonnene Neuausrichtung der deutschen Verbraucherpolitik fortzusetzen und zu vertiefen.

Im Anhang zu dieser Studie befindet sich eine Übersicht über zentrale Sektorentrends in den einzelnen Ländern, die auf international zugänglichen Datensammlungen beruhen. Diese dienen als Ausgangspunkt der Policy-Analyse, zusätzlich basieren die einzelnen Länderstudien jedoch auf spezifischen nationalen Daten und Informationen, um den Erfolg der einzelnen politischen Ansätze bewerten zu können. Auf die Erstellung eines integrierten Literatur- und Abkürzungsverzeichnisses wurde verzichtet und stattdessen die jeweils verwendete Literatur und benutzten Abkürzungen am Ende eines jeden Kapitels ausgewiesen.

1.6 Literaturverzeichnis Kapitel 1

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) 2003: Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung. Berlin.

Bundesregierung 2004: Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Berlin.

Downs, Anthony 1972: Up and down with ecology: the issue-attention cycle. In Public Interest, Jg. 28, no. 38–50.

Howlett, Michael und M. Ramesh 1995 Studying public policy: policy cycles and policy subsystems, Vol. Oxford University Press: Toronto.

Jann, Werner und Kai Wegrich 2003: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Schubert/Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, [Reihe Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft], Oldenbourg.

Kingdon, John 1995: Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2. Auflage. New York: Addison-Wesley.

Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf 1995: Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 23. Frankfurt a.M.: Campus.

Müller, Edda 2001: Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B24/2001.

Müller, Edda 2004: Kann das hehre Ziel der Nachhaltigkeit im Wettbewerb funktionieren? (Vortrag auf der Herbsttagung der Kommission Umweltwirtschaft des Verbandes der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft e.V. und des Arbeitskreises Umweltmanagement der Schmalenbach-Gesellschaft für Betriebswirtschaft e.V. am 7./8.10.2004 in Dresden).

National Consumer Council (NCC) 2002: Involving Consumers - Everyone benefits. London.

Reisch, Lucia A 2003: Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik. Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL. Stuttgart-Hohenheim, Berlin.

-
- Reisch, Lucia A et al. 2003: Studie zum Stand der Verbraucherforschung in Deutschland - im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv). Hohenheim 2003.
- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik?, in: Héritier, Adrienne Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 116-148.
- Spangenberg, Joachim H und Sylvia Lorek 2001: Sozio-ökonomische Aspekte nachhaltigkeitsorientierten Konsumwandels. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24/2001, 23-29.
- Steurer, Reinhard 2001: Paradigmen der Nachhaltigkeit. In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, Vol. 24, No. 4, 537-566.
- Truffer, Bernhard und Susanne Bruppacher 2002: Nachfrage nach Ökostrom. Ergebnisse einer Fokusgruppenerhebung in den Städten Bern, Zürich und Stuttgart. (Ökostrom Publikationen, Band 8) Kastanienbaum, Schweiz.

2 Anforderungen an eine "nachhaltige Verbraucherpolitik"

2.1 Stand der Forschung

Die Skizzierung der Anforderungen an eine nachhaltige Verbraucherpolitik ist aus verschiedenen Gründen ein anspruchsvolles Unterfangen, das sowohl forschungspraktisch wie politisch Neuland betritt. Was die politikwissenschaftliche Forschung zur Verbraucherpolitik angeht, werden erhebliche Defizite beklagt (vgl. Voelzkow 2005). Umso mehr gilt es daher, bei der speziellen Ausrichtung an Nachhaltigkeitsaspekten Pionierarbeit zu leisten. Ansätze der Systematisierung existierender konzeptioneller wie politischer Ansätze im Problemfeld Verbraucherpolitik wurden im Wesentlichen bereits bis zu den achtziger Jahren entwickelt (vgl. für eine ausführliche Übersicht Kuhlmann 1990 und Mitropoulos 1997: 4-98). Die diversen Forschungsausrichtungen und die schließlich verfolgte Politik haben sich vielfach gegenseitig beeinflusst. Aus disziplinärer Perspektive dominierten v.a. ökonomische, verhaltenswissenschaftliche sowie rechtliche Forschungsansätze, was sich nicht zuletzt auch in den entsprechenden Instrumenten, die in diesem Politikfeld zum Einsatz kamen und kommen, widerspiegelt. Zunehmend werden auch Fragen eines ethischen Konsums aufgeworfen und damit der Fokus des individuellen Konsums um eine gesamtgesellschaftliche Perspektive erweitert. Im Folgenden werden kurz die zentralen Forschungsrichtungen, ihre Annahmen und ihre politische Ausgestaltung dargestellt, um anschließend zu prüfen, inwieweit sich jeweils Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung in diese Bereiche integrieren lassen oder ob es eines völlig neuen forschungspraktischen wie politischen Zuschnitts bedarf.

2.1.1 Perspektiven der verbraucherpolitischen Forschung

Eine zentrale Stellung unter verbraucherpolitischen Konzeptionen nehmen wirtschaftswissenschaftliche Ansätze ein. Dies erklärt sich alleine schon aus der Tatsache, dass Aspekte der Verbraucherpolitik vornehmlich als Teil einer marktwirtschaftlichen Fragestellung angesehen werden. Als Ausgangspunkt ging es etwa in Deutschland um die Sicherung der Wettbewerbspolitik zum Wohle des einzelnen Verbrauchers im Sinne eines *ordoliberalen Wirtschaftskonzeptes* (vgl. Reich 1977). Die Maßnahmen zur Sicherung der marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen vermeiden verbraucherpolitisches Eingreifen des Staates zunächst, führt doch in der Theorie der reine Wettbewerb bereits zum Wohle des einzelnen Verbrauchers. Die gesellschaftliche Praxis hat jedoch zunehmend gezeigt, dass eine der zentralen Voraussetzungen für einen funktionierenden freien Markt, nämlich die Existenz vollständiger Information und Markttransparenz, nicht vorliegt. Daher werden aus Verbrauchersicht Maßnahmen der politischen Steuerung erforderlich, um die notwendigen Informationen für die Verbraucherentscheidungen bereitzustellen. Auf diese Weise werden die Kenntnisse und Fähigkeiten der Verbraucher systematisch erweitert (die damit verbundene Annahme, Verbraucher handeln stets rational-abwägend, wird aber z. T. auch kritisiert (Kroeber-Riel 1992: 19-21)). Die Stärkung der Bereiche der Verbraucherinformationen und der Verbraucherberatung prägen eine *liberal-marktwirtschaftliche Konzeption* der Verbraucherpolitik, die auf tiefere Eingriffe durch den

Staat zunächst zu verzichten sucht. Verwandte spätere Ansätze stehen staatlichen Eingriffen noch skeptischer gegenüber und befürworten, auch im Sinne einer stärkeren Konsumfreiheit, eine Deregulierung staatlicher verbraucherpolitischer Eingriffe (vgl. Mähling 1983). Ein stärkeres staatliches Engagement dagegen erwächst aus den Forderungen nach mehr Schutz der Verbraucher vor irreführenden oder schädlichen Verbraucherangeboten, wie sie v.a. von *wohlfahrtsstaatlich orientierten Ansätzen* erhoben werden. Die Gewährleistung eines ausreichenden Informationsangebotes zum Schutz des Verbrauchers wird aus dieser Perspektive nicht mehr als ausreichend angesehen und das politische Instrumentarium auf unterschiedliche Art und Weise erweitert. Dies dient vor allem zwei Zwecken: der Vermeidung der Gefährdungen für die Gesundheit der Verbraucher einerseits und dem Schutz ihrer wirtschaftlichen Interessen andererseits.

Die Instrumente politischer Steuerung zur Beeinflussung des Anbieterverhaltens reichen von einer starken rechtlichen Variante des regulativen Verbraucherschutzes, etwa in Form eines strikten Haftungsrechtes, über fiskalische Ansätze (Steuern, Subventionen) bis hin zu schwächeren Formen des politischen Eingriffs mittels Instrumenten wie das der freiwilligen Selbstkontrolle der Anbieter (vgl. Kuhlmann 1990). Hinzu kommt eine dritte Variante, die im Rahmen des so genannten "Gegenmachtansatzes" auf Selbst- oder Fremdorganisation von Verbraucherinteressen setzen. Damit sollen die Verbraucher in die Lage versetzt werden, sich selbst zu schützen (vgl. Scherhorn 1975). Auf die Einflussnahme des Verbraucherverhaltens zielen schließlich Ansätze ab, die über Subventionen, Abgaben oder durch andere Formen gesetzlicher Regulierung das Verbraucherverhalten zu steuern suchen. Eher langfristig sind dabei Konzepte der Verbrauchererziehung bzw. -aufklärung angelegt.

Wie verschiedene Studien zu einzelnen staatlichen Ansätzen der Verbraucherpolitiken zeigen, liegen die Steuerungsansätze, mit denen auch jeweils eine spezifische Sicht der Verbraucherkompetenz einhergeht, nie in Reinform vor. Vielmehr erfolgt eine unterschiedliche Gewichtung der aufgeführten Instrumente, die stark von den vorherrschenden gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundnormen beeinflusst wird (Kuhlmann 1990: 75, Frey 1999, vgl. ferner Abschnitt 2.3). Aus den oben dargestellten Ansätzen lassen sich drei Grundmuster staatlicher Steuerungstätigkeit zum Wohle bzw. zum Schutz der Verbraucher zusammenfassen: Verbraucherschutz soll entweder (a) über Regulierung des Verhaltens der Anbieter oder der Verbraucher selbst, (b) über die Bereitstellung von Informationen, Aufklärung sowie Verbrauchererziehung zur Schaffung der Markttransparenz oder (c) über die Förderung der Organisation der Verbraucherinteressen gewährleistet werden. Vereinfacht dargestellt ist mit dieser Reihenfolge eine abnehmende Eingriffsintensität staatlichen Handelns verbunden. Im Folgenden wird zu prüfen sein, in welcher Weise diese unterschiedlich ausgeprägten Schutz- und Ermächtigungsfunktionen des Staates mit den Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung korrespondieren.

2.1.2 Diskussion der Schnittstellen zwischen Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeit

Der Zusammenhang von Nachhaltigkeitsanforderungen und Zielen der Verbraucherpolitik rückt zunehmend in das Blickfeld von Forschung und Politik. Die Schnittstellen zwischen beiden Feldern sind aus verbraucherpolitischer Sicht bis auf wenige Ausnahmen (vgl.

Hanse/Schrader 1997; Wilhelmsson 1998; Tonner 2000; Hertwich 2005; Reisch 2004a) bislang allerdings noch kaum klar umrissen, was auch der Tatsache zuzuschreiben ist, dass die beiden Politikfelder bereits an und für sich einen stark fragmentierten Zuschnitt aufweisen. Der im Zuge der Themenkarriere des Nachhaltigkeitskonzeptes aufgekommene Bereich "Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster" weist zwar ein klares politisches Programm aus, das maßgeblich vom internationalen politischen Nachhaltigkeitsprozess vorgegeben wird (vgl. Abschnitt 2.2). In dieser vergleichenden Studie wird dieser Bereich allerdings zunächst nur als ein – wenngleich auch zentraler – Prozess einer nachhaltigen Verbraucherpolitik aufgefasst. Dieses Vorgehen stützt sich auf die Annahme, dass die oben angeführten Schutz- und Informationsaufgaben staatlicher Verbraucherpolitik bereits Ansatzpunkte für eine Integration von Nachhaltigkeitsaspekten bieten. Diese Ansätze werden durch die Vorgaben an nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster erweitert und der Fokus staatlicher Verbraucherpolitik explizit mit Blick auf Nachhaltigkeitsanforderungen geschärft.

Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeit: Normative Zielkonflikte und Synergien

Die Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung fragt zentral nach der ökologischen Tragfähigkeit des gegenwärtigen Lebensstils, wie er vor allem in den Industriestaaten vorherrscht. Zur Vermeidung ökologischer Krisen wird ein Umdenken in der Gesellschaft und langfristig ein umfassender Umbau des Wirtschaftssystems gefordert. Neben dem Prinzip der aktuellen wie zukünftigen *Generationenverantwortung* ist das *Integrationsprinzip*, das systemübergreifende soziale, ökonomische und ökologische Ziele verknüpft, zentral für die Realisierung des Nachhaltigkeitskonzeptes. Diese Anforderungen erfordern wesentliche politische Steuerungsmaßnahmen von staatlichen Entscheidungsträgern, erschöpft sich aber in keiner Weise in diesen. Nicht zuletzt die 1992 verabschiedete Agenda 21, als Blueprint einer nachhaltigen Entwicklung, betont die Bedeutung der *gesellschaftlichen Partizipation* bei der Entwicklung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien. Diese erfordert grundlegend eine Stärkung der Eigenverantwortung relevanter Akteursgruppen – sei es in der Wirtschaft (z.B. kleine und mittelständische Unternehmen (KMU)), in der Wissenschaft oder in der Zivilgesellschaft.

Das Partizipationspostulat reicht also bis zum einzelnen Bürger und damit zum Verbraucher. Neben einer starken Konzentration auf die Nachhaltigkeit des Wirtschaftssektors, also den Anbietern von Gütern und zunehmend auch Dienstleistungen, spielt daher auch das Nachfrageverhalten der (privaten) Verbraucher eine bedeutende Rolle bei der Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung. Prominente Beispiele für deren Einfluss auf die Anbieter sind etwa wirkungsmächtige Boykottaufrufe bestimmter Produkte oder Hersteller. Angesichts des starken Gegensatzes zwischen dem etablierten Leitbild (quantitativen) Wirtschaftswachstums einerseits und der stark von Verzichtsappellen begleiteten kritischen Position einer starken Nachhaltigkeit andererseits hat sich bislang noch kaum ein kohärentes Politikfeld herausgebildet. Erst langsam gewinnt im (internationalen) politischen Prozess das Postulat nach nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern an Einfluss und kann seine Nischenposition verlassen (vgl. Abschnitt 2.2). Im politischen Aushandlungsprozess hat sich zwischen den Leitbildern eines quantitativen Wirtschaftswachstums und einer starken Nachhaltigkeit ein politisches Konzept entwickelt, das auch als "ausgewogene" Nachhaltigkeit bezeichnet wird und ein die natürlichen Ressourcen schonendes qualitatives Wachstum anstrebt (vgl. ausführlich Steurer 2001).

Die Positionen von Verbraucherpolitik (und Verbraucherorganisationen) innerhalb der Nachhaltigkeitsdebatte sind nicht ohne weiteres eindeutig zu verorten, lassen sich doch in verschiedener Hinsicht Gegensätze ausmachen (vgl. Tonner 2000; Wilhelmsson 1998). So ist Verbraucherpolitik zunächst darauf ausgerichtet, einen einfachen, barrierefreien Konsum der Verbraucher zu ermöglichen und so letztlich den Konsum zu steigern. Der Fokus ist dabei auf den einzelnen Verbraucher gerichtet, ein gesamtgesellschaftlicher Gestaltungsanspruch entsteht aus dieser Sicht zunächst nicht. Die traditionelle Zuordnung der Verbraucherpolitik zur Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik hat diese Ausrichtung auf die konsumerweiternde Perspektive sicher noch befördert, nicht zuletzt dadurch, dass Wachstum das dominierende volkswirtschaftliche Leitmotiv darstellt. Die Nachhaltigkeitsdiskussion geht dagegen von der Annahme aus, dass angesichts nur begrenzt verfügbarer natürlicher Ressourcen der Konsum (v. a.) in Industrieländern reduziert werden muss, um die Befriedigung der Bedürfnisse anderer wie zukünftiger Gesellschaften zu gewährleisten. Dieser Gegensatz zwischen beiden Feldern lässt sich allerdings nur begrenzt aufrecht erhalten, stellen doch eine intakte Umwelt und die langfristige Sicherung der Grundbedürfnisse ein mittelbares Verbraucherinteresse dar. Auch in Bezug auf die verbraucherpolitischen Schutz- und Informationsanliegen lassen sich Schnittstellen zu Nachhaltigkeitsanforderungen ausmachen, wie Wilhelmsson (1998) in einer Gegenüberstellung prioritärer Zielsetzungen von Verbraucherrechten und Nachhaltigkeitsanforderungen aufgezeigt hat. Demnach lassen sich jenseits der Forderungen nach nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern auch in Bezug auf die Rechte der Verbraucher auf Information, auf Wahlfreiheit, auf Schutz der Gesundheit und Sicherheit, auf Verlässlichkeit der Unternehmenshaftung sowie auf Beteiligung sehr wohl Schnittstellen zwischen beiden Politikfeldern identifizieren. Einzig das "Recht" auf eine möglichst verbraucherfreundliche, also günstige Preisgestaltung fällt diesbezüglich aus dem Rahmen. Vor dem Hintergrund, dass der Ressourcenverbrauch bislang überwiegend nicht angemessen im Preis berücksichtigt ist, kommt es hier bei Versuchen fiskalischer politischer Interventionen vielfach zu einer ablehnenden Haltung gegenüber einer ökologisch angemessenen Preisgestaltung seitens der Verbraucher und ihrer Repräsentanten. In diesen Fällen werden sozial negative Auswirkungen einer nachhaltigen Verbraucherpolitik beklagt und somit eine Diskrepanz zwischen sozialen Verbraucherschutzanliegen und ökologischen Nachhaltigkeitsanforderungen offensichtlich.

Im Folgenden werden für die einzelnen verbraucherpolitischen Felder des Gesundheits- und wirtschaftlichen Schutzes, der Beteiligungsfragen sowie des gesellschaftlichen Wandlungsprozesses hin zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern die Schnittstellen zwischen Verbraucher- und Nachhaltigkeitspolitik skizziert. Soweit dies möglich ist, wird der Zusammenhang dieser Bereiche zu den Sektoren Energie, Landwirtschaft und Verkehr dargestellt, die zentrale Bereiche des Alltagskonsums sowie Quellen einer nicht nachhaltigen Ressourcennutzung darstellen (vgl. ähnlich auch Heiskanen/Pantzar 1997; Schoenheit 2004: 51).

Gesundheitlicher Verbraucherschutz

Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit von Verbrauchern sind zentrales Anliegen der Verbraucherpolitik, hier ergeben sich bedeutende *Schnittmengen* zwischen Verbraucher- und Umweltinteressen. Weniger Schadstoffe in Produkt und Produktionsprozess bedeuten verbesserten Gesundheitsschutz für Verbraucher und

Hersteller sowie insgesamt weniger produktbezogene Umweltrisiken. Eine saubere Luft und ein stabiles Klima sind demnach zur Minimierung negativer Auswirkungen beiden Politikfeldern ein zentrales Anliegen, das Gleiche gilt für unbelastete Nahrungsmittel und Trinkwasser. Letzteres kann durch den geringen Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmitteln sowie der Ausweitung des ökologischen Landbaus gewährleistet werden (Kantelhardt/Heißenhuber 2005). Im Bereich der Luftreinhaltungs- und Klimaschutzpolitik sind Maßnahmen im Energie- und Verkehrssektor vorrangig. Energieeffizienzmaßnahmen, der Ausbau erneuerbarer Energien und die Durchsetzung einer umweltfreundlichen Mobilität sind somit Gebote einer nachhaltigen Entwicklung, die auch verbraucherpolitische Zielsetzungen erfüllt.

Die zur Verfügung stehenden *Instrumente* sind dabei vielfältig. Strikte Regulierungen hinsichtlich des Einsatzes von Chemikalien, auch mit Blick auf (noch) nicht abschätzbare Risiken, stellen ein in diesem Feld gängiges politisches Eingreifen dar. Auch haftungsrechtliche Instrumente kommen beim Gesundheitsschutz zum Einsatz. Allerdings ist der Nachweis der persönlichen Schädigung durch umweltschädigende Substanzen bislang schwierig. Um Verbrauchern Sicherheit und Vertrauen zu vermitteln, ist zudem Transparenz hinsichtlich der Herstellungs- und Entsorgungsprozesse unabdingbar; dazu kann auch eine entsprechende Informationspolitik beitragen (vgl. Schoenheit 2004). Kennzeichnungen und Zertifizierungen sind hier zur Orientierung hilfreich (z.B. Bio-Siegel, TransFair-Siegel, Stromkennzeichnungen). Schließlich müssen sich die mit dem Ressourcenverbrauch entstehenden externen Kosten aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in den Preisen abgebildet werden. Damit können Verhaltensänderungen bei Anbietern und Verbrauchern gefördert und somit im Ergebnis auch der gesundheitliche Verbraucherschutz gestärkt werden. Allerdings können hier Zielkonflikte mit anderen verbraucherpolitischen Zielen und Anforderungen an soziale Nachhaltigkeit auftreten, wenn die Preisgestaltung zu stark in Grundbedürfnisse der Verbraucher eingreift (vgl. Tonner 2000).

Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher

Der Schutz wirtschaftlicher Interessen greift zentral die Frage des Kräfteverhältnisses zwischen Anbieter- und Nachfrageseite auf. Unter marktwirtschaftlichen Bedingungen kann der Verbraucher zwar wirksame Mittel wie die Verweigerung, Protest oder den Anbieterwechsel nutzen, um sich gegen unfaire Bedingungen zu wehren (Huefner/Hunt 1994, 2000). Diese werden jedoch durch die in der Realität unvollständige Markttransparenz, die Möglichkeiten der Anbieter zu Preisabsprachen, Manipulation durch Werbung u.ä. und die begrenzte Problemlösungskapazität auf Verbraucherseite oft aufgehoben oder ins Gegenteil verkehrt. Im Vergleich zu den Anbietern haben Verbraucher als Nachfrager "erhebliche Informations-, Organisations- und Machtdefizite" (vzbv 2005: 9, ältere Quellen bei Kroeber-Riel 1992: 680). Ein Machtmissbrauch seitens der Anbieter verschlechtert besonders für ökonomisch schwächere Gruppen den Zugang zu Gütern und Dienstleistungen sowie langfristig die Teilhabemöglichkeiten kommender Generationen. Daher weist dieser klassische Bereich des Verbraucherschutzes vor allem *Bezüge zur ökonomischen und sozialen Dimension der Nachhaltigkeit* auf, eine Beziehung, die bisher allerdings nur selten gesehen wird. Das Recht auf vollständige Information lässt sich darüber hinaus auch mit Anforderungen der ökologischen Nachhaltigkeit in Einklang bringen, da fehlende Transparenz den Verbrauchern grundsätzlich die Entscheidungsfreiheit nimmt, sich für ein ökologisch nachhaltiges Produkt und damit für eine bestimmte Qualität zu

entscheiden. Dabei sind passive und aktive Informationen zu unterscheiden, letztere im Sinne einer Warnung, wie sie bei Zigaretten zur Anwendung kommen, sind bislang nicht üblich.

Das mögliche *Instrumentenspektrum* zur Gewährleistung des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes ist grundsätzlich dem im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes ähnlich. Allerdings dominiert in der Praxis die Informationspolitik, die den Verbrauchern mehr Eigenverantwortung zuweist. Dieser ist dazu angehalten, sich selbst ein Bild über das Verbrauchsniveau in Bezug auf elektronische Geräte, Autos oder im Bereich von Energiedienstleistungen zu machen. Ähnliches gilt für den Konsum von Lebensmitteln, deren Qualität auch Fragen der Inhaltsstoffe, Art der Tierhaltung oder der ökologischen Herstellung umfasst. Beispiele, wie Komplexität für die Verbraucher reduziert werden kann, sind Ökolabel wie der nordische "Schwan" und der deutsche "Umweltengel". Mit dieser Informationsübermittlung gerade über ökologische Auswirkungen sind jedoch vielfältige Probleme verknüpft, nicht zuletzt, ob die Verbraucher mit der angebotenen Information überhaupt umgehen können. Labels beispielsweise müssen verständlich, vertrauensvoll und als Entscheidungshilfe etabliert sein, um ihren verbraucherpolitischen Zweck zu erfüllen (Thøgersen 2000). Wie empirische Forschungsbefunde zeigen, korreliert der Erwerb von Gütern mit Ökolabel zudem stark mit einem hohen Umweltengagement, während im Falle der Priorität der sozialen bzw. wirtschaftlichen Dimension (Existenzsicherung, Schuldenabbau) dem Kauf entsprechender Produkte zumeist die höheren Preise entgegenstehen. Diese werden von Anbieterseite zum Teil damit begründet, dass die Bereitstellung der Information zu Lasten der Unternehmen geht, die diese Kosten an die Verbraucher weitergeben.

Jüngere Forschungsvorhaben verdeutlichen aber auch, dass die Bereitstellung von Informationen und ihre aktive Vermarktung bedeutende wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen, etwa wenn sie sich als Vermittler von regionaler Exklusivität und Qualität erweisen. Hier sind vor allem die neuen Möglichkeiten des E-Business zu nennen. Ein Beispiel stellen Modelle aus dem Bereich der Winzer dar. Der Weinanbau stellt einen Jahrtausende alten Wirtschaftsbereich der "old economy" mit kleinen, regional verankerten Produzenten, aber auch mit einem weltweiten Markt und der Nähe zu Bildung, Wissen und Kultur dar. Neben der direkten Bestellung beim Produzenten bietet E-Business für den Kunden weitere Möglichkeiten. Er kann den Herstellerbetrieb und die ihn umgebende Region auch sinnlich im Netz erleben (Bilder, Geräusche). Weinkauf ist in Deutschland häufig mit dem (gelegentlichen) Besuch beim Winzer verbunden, was durch neue Vertriebs- und Informationsvermittlungsmodelle auch auf den internationalen Raum erweitert werden kann.

Regional erkennbare Nahrungsmittel und Handwerksprodukte und deren aktive Herausstellung gestalten für viele Regionen ihr spezifisches Gesicht und erzeugen einen hohen Wiedererkennungswert. Dies gilt für Weinanbaugebiete, aber auch für andere Nahrungsmittel (Gurken und Leinöl im Spreewald, Hopfen in der Holledau). Für Kunden ist die eindeutige regionale Herkunft oftmals eines der wichtigsten Qualitätskriterien. Dieser Aspekt ist nur ein Beispiel dafür, wie Informationsbereitstellung Käufervertrauen und Konsum steigern können.

Angesichts zunehmend komplexer Angebotsstrukturen und Marktbedingungen kann sich eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Verbraucherpolitik kaum in der aktiven Informationsbeschaffung durch die Verbraucher zum Ausgleich der Informationsasymmetrien

erschöpfen. Um soziale Gerechtigkeit herzustellen und trotz Informationsüberfluss alle Bevölkerungsteile zu erreichen, sind auf dem zunehmend unübersichtlichen Markt zielgruppenorientierte Hilfestellungen nötig (Reisch 2004: 6), die für jeweils greifbare Zusammenhänge zu konkretisieren sind (Stern 1999: 467). Dies erscheint auch deswegen notwendig, weil sich in Umfragen nicht nur eine deutliche Mehrheit der Befragten (75% im Jahr 1997) nicht ausreichend über die Produkte informiert fühlt, sondern gleichzeitig auch nur 37% wirklich diese Informationen haben wollen, demnach die fehlenden Informationen nicht einmal als Defizit auffassen (Hansen/Schrader 1997: 461). Um hier auch verbraucherseitig eine weitere Sensibilisierung für die (mögliche) Qualität eines Produktes zu erreichen, sind demnach weitere Anstrengungen notwendig.

Werden vom Anbieter Qualitätsmerkmale vorgegeben, die nicht der Realität entsprechen, sind zusätzlich politische Instrumente von Nöten, die deutlich über die Kompetenzbildung der Verbraucher durch Informationspolitik hinausreichen. Zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher geht es folglich zusätzlich um die Anwendung von Aufsichts-, Regulierungs- und Ausgleichsmechanismen, damit ein Machtmissbrauch soweit möglich verhindert und andernfalls leicht zugängliche Hilfestellung geboten wird. Hier geht es auch darum, Monopolstellungen zu vermeiden, wie sie sich etwa im Bereich der Energieversorgung oder im öffentlichen Nahverkehr ergeben können. In diesen Bereich fallen auch Kontrollmaßnahmen in Bereichen so genannter "natürlicher" Monopole, wie etwa Stromversorgungsnetze, die von Netzbetreibern bereitgestellt und in Stand gehalten werden.

Der Verbraucherpolitik steht offenkundig ein recht umfangreiches Instrumentarium zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zur Verfügung (z.B. Verbraucherbildung/-information, Beratungs- und Schlichtungsstellen für Streitfälle, Verbandsklagerecht), allerdings ist in den einzelnen Länderfallstudien zu prüfen, ob diese Instrumente in verschiedenen Sektoren zur Anwendung kommen und für alle gesellschaftlichen Gruppierungen gleichermaßen verfügbar sind.

Verbraucherrepräsentation und -beteiligung

Wie eingangs dieses Abschnitts schon angeführt wurde, ist die Frage der Beteiligung eine zentrale Anforderung von Nachhaltigkeit und erfüllt damit auch ein bedeutendes Anliegen der Verbraucherpolitik – die *Schnittstellen* beider Bereiche sind hier offenkundig. Bei der Verbraucherrepräsentation und -beteiligung kommt zudem der Aspekt der "Generationenverantwortung" zum tragen. Nach dem in der Lokalen Agenda 21 formulierten Bottom-up-Prinzip sind Ansprüche und Bedürfnisse sämtlicher Altersgruppen beim gesellschaftlichen Handeln zu berücksichtigen, dies gilt auch bei der Entwicklung von Konsumgütern und Dienstleistungen. Um diese soziale Dimension der Nachhaltigkeit angemessen – etwa in Form der Partizipation relevanter gesellschaftlicher Gruppen im politischen Entscheidungsprozess – zu verwirklichen, fehlen jedoch vielfach die notwendigen Voraussetzungen. Um sich in gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen ausreichend Gehör verschaffen zu können, bedarf es spezieller *Verfahren und Instrumente*, um auch die "Basis" der Verbraucher an der detaillierten Erarbeitung politischer Konzepte zu beteiligen (vgl. Müller 2003, siehe für Beispiel etwa Forschungsstelle Bürgerbeteiligung 2002). Die Etablierung unabhängiger oder staatlich geförderter Verbraucherschutzorganisationen stellt in diesem Zusammenhang die gängigste Variante der Verbraucherrepräsentation dar, hier sind aber die jeweils spezifischen Beteiligungsarrangements zu beachten, die erhebliche Auswirkungen auf die Qualität der Repräsentation haben. Automatisierte Anhörungsroutinen

sind hier nur ein Ansatz unter vielen, um die Verbraucher bzw. ihre Repräsentanten in den politischen Entscheidungsfindungsprozess einzubeziehen (vgl. Tonner 2000). Wenn es um einen Ausgleich zwischen Verbraucherbedürfnissen und Marktinteressen – also zwischen sozialen und ökonomischen Interessen – gehen soll (vgl. Reisch 2004: 5), bieten sich über die politische Repräsentation hinaus Ansätze wie jener der Eigenproduktion und der Selbstorganisation an (vgl. Blanke/Schridde 1999). Hier wird deutlich, dass sich Repräsentation und Beteiligung als Aspekte einer nachhaltigen Verbraucherpolitik nicht auf die politische Sphäre beschränken, sondern aktiv in die Produktentwicklung und damit in die Angebotsseite integriert werden müssen. Gerade was das ökologische Marketing angeht, zeigen empirische Befunde, dass hier eine aktivierende Verbraucherbeteiligung notwendig ist, die wesentlich anspruchsvoller als die Organisation von Boykotten ist, zielt sie doch auf die Förderung der Marktdurchdringung nachhaltiger Produkte ab (vgl. für Beispiele Neuner 2000, Truffer u.a. 2000).

Entsprechend kann die Partizipation in unternehmerischen Prozessen der Produktentwicklung als wesentlicher Beitrag für Effizienz und Qualitätsentwicklung, aber auch für die Akzeptanz von Produkten genutzt werden. Das bedeutet auch, dass innovative Beteiligungsverfahren zu einer nachhaltigen Gestaltung von Produkten beitragen können (vgl. Klaffke u.a. 2000, Harms u.a. 2000).

Zu nennen ist hier etwa die so genannte "Sentha-Methode", die zielgruppenspezifische Produktentwicklung fördern kann. Am Beispiel der Entwicklung seniorengerechter Produkte sollen die Möglichkeiten aufgezeigt werden, Interessen, Spaß und Lustgewinn von Senioren als normatives Ziel zu realisieren. Ferner werden auch strategische Ziele – wie soll ein seniorengerechtes Produkt beschaffen sein, damit es spezifischen Anforderungen entspricht – und operative Ziele – wie soll ein bestimmter Produktentwicklungsprozess aussehen, der zu solchen Produkten führt – verfolgt. Im Zentrum der operativen Ebene steht dabei die partizipative Produktentwicklung. Dabei können drei zentrale Elemente des Begriffs "Partizipation" herausgestellt werden: Einfluss, Interaktion und Informationsaustausch. Diese Elemente stehen miteinander im Zusammenhang: Es geht um eine Beeinflussung des Entscheidungsprozesses durch Interaktionsprozesse auf der Basis von Informationsaustausch. Dem Element der Einflussnahme kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Partizipative Produktentwicklung betrifft zum einen die partizipative Planung innerhalb einer Organisation, also die Beteiligung von Mitarbeitern durch neue Formen der Arbeitsorganisation und Personalentwicklung (Klein/Frieling/Ferenzkiewicz). Methoden der Partizipation in Unternehmen können das partizipative Vorgehen zwischen Disziplinen in der Forschung anregen und umgekehrt. Zum anderen betrifft die Partizipation in der Produktentwicklung die Nutzerbeteiligung bei der Entwicklung technischer Produkte. Beispielhaft sind dabei Verfahren, die den Nutzer von Anfang an in den Prozess mit einbeziehen, um auf diese Weise ein Produkt zu entwickeln, das den Nutzerbedürfnissen optimal angepasst ist.

In diesem Sinne erwächst aus der Verbraucherbeteiligung eine größere wirtschaftliche Effizienz, da zumindest in der Idealvorstellung der Angebotsseite die Präferenzen der Nachfrager unmittelbar kommuniziert werden. Kostspielige Fehlentwicklungen und als Konsequenz nicht nachhaltige Produktionsprozesse können so vermieden werden. Gleichzeitig kommt dem Verbraucher eine initiiierende und gestaltende Funktion zu (vgl. für diese Notwendigkeit auch Hansen/Schrader 1997). Dieser Ansatz geht auch über das

gängige Mittel verbraucherseitiger Sanktionen hinaus, da die Verweigerung in ein aktiv gestaltendes Verfahren umgewandelt wird. Ansätze wie der "Boycott" eines noch zu entwickelnden nachhaltigen Produktes (Beispiel: FCKW freier Kühlschrank) verdeutlichen, wie ökologische und soziale Anforderungen an Produkte und Prozesse wirksam direkt bei Herstellern und Anbietern artikuliert werden können (Neuner 2000).

Der Anspruch auf Beteiligung ist daher sowohl auf der politischen wie der (produkt-) gestaltenden Ebene gerechtfertigt. Besonderes Augenmerk verdienen dabei die Bereiche öffentlich erstellter bzw. kontrollierter Leistungen, bei denen durch eine regulierte Monopolsituation auch die rudimentäre Rückmeldung über das Marktgeschehen ausgeschaltet ist. Beispiele hierfür sind etwa das Gesundheits- und Bildungswesen, öffentliche Verwaltung und öffentlicher Verkehr (vgl. etwa Andresen 2004, Schiefelbusch 1998, 2005, vzbv 2005: 32f).

Eine solche Interessenvertretung muss im Sinne des Nachhaltigkeitskonzeptes alle relevanten Gruppen repräsentieren und nicht losgelöst von diesen agieren. Eine ökonomisch tragfähige Umsetzung sowie die Komplexität vieler Fragen gebietet vielfach eine Stellvertretung durch entsprechend geschulte und informierte Vertreter und Organisationen (vgl. Koch u.a. 2001, Arbeitsgruppe Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung 2001). Der freie Zugang zu relevanten Informationen etwa über Umweltauswirkungen von ganzheitlichen Produktionsprozessen verdeutlicht schließlich ein weiteres Mal die Notwendigkeit einer aktiven verbraucherpolitischen Informationspolitik. Für die Arbeit von (Naturschutz-/Umwelt-) Verbänden und Vereinen ist der Zugang zu umweltrelevanten Informationen eine zentrale Grundlage. Hier bedarf es einer intensiven Zusammenarbeit in der Verbraucherpolitik und in verbraucherpolitischen Randbereichen aktiven Organisationen und Umweltschutzgruppen. Bislang gewonnene Erkenntnisse zu der Rolle der Nachhaltigkeit für Verbraucherschutzorganisationen weisen darauf hin, dass diese nicht selbstverständlich auch Nachhaltigkeitsziele verfolgen. Diese können durchaus mit kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher kollidieren, daher ist zu prüfen, inwieweit eine Zielanpassung im Sinne der Nachhaltigkeit bei Verbraucherschutzorganisationen bereits vollzogen worden ist (vgl. oben und Grunert-Beckmann et al. 1997). Zudem sind neben den originären Verbraucherorganisationen auch andere Organisationen zu beachten, die sich primär für die Durchsetzung sozialer, umweltbezogener oder anderer gesellschaftlicher Ziele engagieren und damit auch Verbraucherinteressen vertreten.

Nachhaltiger Konsum und Produktion

Die bislang betrachteten drei Felder der Verbraucherpolitik weisen in unterschiedlichem Ausmaß Schnittstellen zwischen den Bereichen der Verbraucherpolitik und einer nachhaltigen Entwicklung auf. In den Forderungen nach nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern sind beide schließlich deckungsgleich. Gleichzeitig bezeichnet das resultierende Feld allerdings einen Bereich, der im politischen Entscheidungsprozess bislang kaum eine Rolle gespielt hat. Erst durch den jüngst lancierten "Marrakesch-Prozess" als Fortsetzung des 2002 in Johannesburg abgehaltenen Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (WSSD) wird diese Frage den Staaten als explizite Hausaufgabe gestellt (vgl. Abschnitt 2.2). Allerdings wurden Fragen des nachhaltigen Konsums bereits in der Agenda 21 von 1992 aufgegriffen und u. a. verschiedene Maßnahmen zur Förderung nachhaltiger Konsummuster aufgeführt, die von politischen Entscheidungsträgern, Konsumenten und Produzenten umgesetzt werden sollen. Dazu gehören:

- Übernahme einer Vorreiterrolle durch das öffentliche Beschaffungswesen;
- Stärkung der Unternehmensverantwortung
- Umstieg auf eine umweltverträgliche Preisgestaltung;
- Intensivierung der Verbrauchsforschung; Ist das dasselbe wie "Verbraucherforschung"? Wir sollten vielleicht nur einen Begriff verwenden?
- Erarbeitung neuer Konzepte für Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Wohlergehen;
- Förderung einer effizienteren Nutzung von Energie und Ressourcen;
- Stärkung der Abfallvermeidung;
- Unterstützung von Verbrauchern und Haushalten bei umweltverträglichen Kaufentscheidungen;
- Bestärkung von Werthaltungen, die einen ökologisch vertretbaren Verbrauch begünstigen.

Eine Reihe von Maßnahmen finden bereits in den oben diskutierten Verbraucherpolitikbereichen Anwendung, etwa die umweltverträgliche Energienutzung oder die umweltbezogene Produktinformation. Auf übergeordneter Ebene geht es in diesem Bereich um die Förderung eines einschneidenden Wertewandels, der es erleichtert, gesamtgesellschaftlich nachhaltige Zielsetzungen zu verfolgen. Die Forschung zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern hat diese Zielvorgaben aufgegriffen und konkretisiert. Konsum kann dann als nachhaltig gelten, wenn er umweltbewusst, sozialverträglich, wirtschaftlich und partizipativ ist – wobei die Realisierung nur begrenzt in der Macht der Haushalte und ihrer Entscheidung steht (Spangenberg 2001: 2). Zu den wesentlichen Merkmalen nachhaltigen Konsums gehören ein kostenbewusstes Einkaufen (im Sinne der Minimierung ökonomischer, ökologischer und sozialer Kosten) und Bevorzugung umweltgerecht und sozialverträglich hergestellter Produkte sowie eine geschlechtergerechte Arbeitsteilung (vgl. ebd.).

Die Möglichkeiten zur Veränderung der Angebotsseite zugunsten eines ökologisch nachhaltigen Konsums werden von den Fachdisziplinen durchaus unterschiedlich beurteilt. Insbesondere die Möglichkeiten der politischen Steuerung, die über die bisherigen Ansätze in den Bereichen Verbraucherschutz und -beteiligung hinausgehen, stehen noch am Anfang. Aus ökonomischer Sicht sind Angebotsänderungen nur indirekt möglich; aktiv müssen sie von der Nachfrageseite eingefordert werden. Allgemein lassen sich demnach zwei unterschiedliche Definitionen bzw. Ansätze für nachhaltigen Konsum identifizieren:

- a) Konsum wird allein durch das Verbraucherverhalten bestimmt, also liegt auch nachhaltiger Konsum in den Händen der Verbraucher.
- b) Konsum und Produktion bedingen sich gegenseitig, also sind auch beide Seiten für nachhaltigen Konsum verantwortlich.

Bisherige Erkenntnisse der Verbraucher- aber auch der Umweltpolitikforschung verdeutlichen, dass den privaten Haushalten eine wichtige Rolle und damit eine große Verantwortung für die Realisierung eines an Nachhaltigkeitszielen orientierten Konsums zukommen. Allerdings wird auch vor einer einseitigen Verantwortungsverlagerung gewarnt. Weller (2001) verweist in diesem Zusammenhang etwa auf die "Privatisierung der

Umweltverantwortung“ (vgl. auch Schultz & Weller 1995). Grundsätzlich benötigt ein ökologisch reflektierter Konsum mehr Zeit für Information und Wissensaneignung, für Absprachen, Beschaffung, Pflege und ggf. Entsorgung. Zudem sind Faktoren wie die geschlechtsspezifische Macht- und Arbeitsteilung in Haushalten, die sozialen Möglichkeiten der Konsumsteuerung oder die Implikationen des Alters auf Konsummuster und -anforderungen bislang nur unzureichend in Verbindung zu Ansätzen politischer Steuerung gebracht worden. In den Länderstudien sind daher diejenigen spezifischen Ansätze herauszufiltern, die Maßnahmen von politischer Seite zur Unterstützung bzw. Entlastung der Verbraucherseite sowie der systematischen Einbeziehung der Produktionsseite zum Gegenstand haben. Zu nennen sind hierbei Ansätze zur Steigerung der Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) etwa in Form verpflichtender Umweltberichterstattung oder die Unterstützung zur Umsetzung von Umweltmanagementsystemen (EMAS oder niederschwellige Systeme) in Unternehmen. Gerade für die internationale Dimension der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit, die systematisch faire Produktionsbedingungen in Entwicklungsländern anvisiert, sind zudem eine entsprechende Ausrichtung des öffentlichen Beschaffungswesens oder die Förderung von so genannten Fairtrade-Produkten als Ansätze zu beachten.

2.2 Die Rolle internationaler Einflüsse und der EU-Verbraucherpolitik

Motive und Ziele der Verbraucherpolitiken in verschiedenen Ländern werden maßgeblich durch internationale Prozesse beeinflusst. Dies gilt noch stärker für die Frage einer nachhaltigen Entwicklung, ging doch die Initialzündung für das Leitbild wesentlich von der internationalen Ebene aus. Im Folgenden werden in Grundzügen die Ansätze auf UN-Ebene, der OECD und der EU skizziert, die als maßgebliche Prozesse anzusehen sind. Letztere stellt mittlerweile den wesentlichen Bezugsrahmen für verschiedene umwelt- und verbraucherpolitische Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten dar und hat durch die enge Verzahnung der Märkte diesseits und jenseits des Atlantiks auch mittelbar Auswirkungen auf den amerikanischen Kontext.

2.2.1 Die Vereinten Nationen und Verbraucherpolitik

Im Mittelpunkt der verbraucherpolitischen Aktivitäten der Vereinten Nationen (United Nations, UN) standen lange Zeit die 1985 in einer Resolution der Generalversammlung verabschiedeten Richtlinien für den Verbraucherschutz (UN 1985, vgl. für eine ausführliche Betrachtung Mitropoulos 1997, 272ff.). Diese wurden vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) ausgearbeitet und waren das Ergebnis eines über Jahre andauernden Diskussionsprozesses. Die Verabschiedung fällt in eine Zeit, in der verbraucherpolitische Fragen in den einzelnen Industrieländern deutlich an politischer Priorität eingebüßt hatten und vielfach Vorbehalte vor der Verabschiedung internationaler Standards bestanden. Entsprechend weist die Resolution auch einen starken Konsenscharakter auf. Sie konzentriert sich überwiegend auf die noch bestehenden Defizite in Entwicklungsländern und Möglichkeiten ihrer Lösung. Eine zentrale Rolle spielt die Bedeutung der marktwirtschaftlichen Ordnung, so dass von dieser Ebene im Wesentlichen die Selbstregulierung als Instrument befürwortet wird. Dagegen wird die Stärkung der Beteiligung von Verbraucherorganisationen nicht speziell hervorgehoben. Nach der

Resolution gab es zwar einzelne Ansätze, die Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu überprüfen und zu bewerten, allerdings konnte sich Verbraucherschutz nicht als ein eigener Zuständigkeitsbereich der UN etablieren. Dennoch war es der UN gelungen, den Handlungsbedarf in Verbraucherschutzfragen zu artikulieren und damit auf die internationale politische Agenda zu setzen.

Die nachhaltige Dimension von Verbraucherfragen wurde in der Folge auf internationaler Ebene im Rahmen der Diskussionen um das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung adressiert. Die Bezüge in der Agenda 21 (insbesondere Kapitel 4) wurden bereits erwähnt. Da die Umsetzungsebenen der Agenda 21 lokale, nationale bis hin zu globalen Ansätzen umfasst, kommt ihr bei der Verbreitung der Debatte um nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster ein bedeutender Stellenwert zu. Allerdings hat sich bislang, verglichen zu anderen Problemfeldern (etwa Klimawandel), nicht im gleichen Maße ein ausdifferenzierter politischer Steuerungsprozess entwickelt, was auch dem Querschnittscharakter des Politikfeldes zuzuschreiben sein mag. Dennoch kam es im Anschluss an die UNCED 1992 zu einer systematischen Diskussion, die letztlich unter der Federführung der Commission on Sustainable Development (CSD) zu einer Überarbeitung der UN-Richtlinien zum Verbraucherschutz und einer Erweiterung um die Anforderungen eines nachhaltigen Konsums führte (vgl. UN DESA 2003). Die entsprechende Resolution wurde 1999 von der UN-Generalversammlung angenommen (AS/RES/S-19/2). Diese Aktivitäten der CSD waren Teil eines Arbeitsprogramms, das sich explizit mit einem Wandel der Konsum- und Produktionsmuster befasste. Die Richtlinien verweisen auf die besondere Verantwortlichkeit der Industrieländer, deren Bevölkerung durch ihre Konsummuster erheblich zu einem nicht nachhaltigen Ressourcenverbrauch beitragen. Hervorgehoben wird die zentrale Rolle der Regierungen, die in Zusammenarbeit mit den relevanten Gruppen (Unternehmen, Zivilgesellschaft) einen Wandel in den Konsummustern herbeiführen sollen. Zu diesem Zweck wird ein umfassendes Instrumentarium (Regulierung, fiskalische Ansätze, Erziehung etc.) aufgelistet. Vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) wurde in der Folgezeit begutachtet, inwieweit Fortschritte bei der Umsetzung der Agenda 21 im Bereich nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster zu verzeichnen waren. Über entsprechende Ansätze informiert etwa die UNEP-Unterabteilung "Production and Consumption", die in diesem Bereich eine einem Clearing House ähnliche Funktion einnimmt.

Angesichts der nur geringen Fortschritte in diesem Bereich erhielt das Thema bei dem Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD) gesteigerte Aufmerksamkeit. Kapitel 3 des Umsetzungsplans legt entsprechend dar, dass verstärkte internationale Zusammenarbeit notwendig ist, um in diesem Problembereich Fortschritte zu erzielen. Die UN-Mitgliedstaaten werden dazu aufgefordert, sich verstärkt der Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster zu widmen. Diese Entscheidung wurde durch die Initiierung des so genannten Marrakesch-Prozesses präzisiert, der die Ausgestaltung und Umsetzung eines 10-Jahres-Rahmenprogramms zu diesem Thema beinhaltet (vgl. IISD 2003). Ziel des Marrakesch-Prozesses ist unter anderem, Ansatzpunkte für eine Langzeitstrategie zu identifizieren, mit der ein entsprechender Wandel in individuellen und kollektiven Verhaltensmustern bewirkt werden kann. Hierzu tragen substantiell auch andere internationale Verhandlungsprozesse bei, auf die hier allerdings nur verwiesen werden kann. So sind die Maßnahmen des internationalen Klimaschutzregimes, gestützt auf die Klimarahmenkonvention und sein Kyoto-Protokoll, darauf ausgerichtet, die

Verursachung von Treibhausgasemissionen im Zuge der Energieerzeugung, im häuslichen Gebrauch oder im Verkehr zu vermindern. Entsprechend spielen Verbrauchsstandards, Steigerung der Energieeffizienz aber auch die Nutzung erneuerbarer Energiequellen bei der Stromversorgung eine zentrale Rolle beim Klimaschutz. Auch das sich gegenwärtig herausbildende internationale Netzwerk Ren21 zur Förderung erneuerbarer Energien hat Auswirkungen auf nationale Konsum- und Produktionsmuster. Schließlich sind auch die Regelungen der Welthandelsorganisation WTO von verbraucherpolitischer Bedeutung. In Form des Codex Alimentarius etwa werden für den Lebensmittelbereich und die Ernährungssicherheit Vorgaben verabschiedet, die sich auf die nationalen Kontexte auswirken. Bei der Betrachtung der nationalen Fallstudien wird im Einzelnen darauf zu verweisen sein, welche politischen Prozesse den verbraucherpolitischen Kern mitprägen und welche Auswirkungen sich auf die Trends (nicht) nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster ergeben.

2.2.2 Verbraucherpolitische Aktivitäten der OECD

Die OECD greift in ihrer Arbeit eine Reihe von verbraucherrelevanten Themen auf. Eine zentrale Rolle fällt dabei dem Ausschuss für Verbraucherpolitik (Committee for Consumer Policy) zu. Dieser beschäftigt sich hauptsächlich mit drei Themengebieten, dem Verbrauchervertrauen in die digitale Wirtschaft, den Auswirkungen der neuen Technologien und Geschäftspraktiken auf Verbraucher sowie verschiedenen Verbraucherpolitiken im Vergleich. Letzterer Vergleich fokussiert sich insbesondere auf die wirtschaftliche Grundlage von Verbraucherpolitik und die Wechselwirkungen mit der Wettbewerbspolitik; Nachhaltigkeitsgesichtspunkte spielen in diesem Zusammenhang keine wesentliche Rolle. In Anschluss an UNCED 1992 hat sich allerdings der OECD Ausschuss für Umweltpolitik der Frage nachhaltiger Konsummuster systematisch angenommen und entsprechende Politikempfehlungen erarbeitet. Eine erste Arbeitsphase von 1995 bis 1998 befasste sich mit Verbrauchsmustern und möglichen Politikmaßnahmen etwa in Bezug auf den Wasserverbrauch oder den Individualverkehr. Gleichzeitig wurde die Wirkung verschiedener Politikinstrumente zur Förderung nachhaltiger Konsummuster in verschiedenen Sektoren untersucht. In einer zweiten Phase (1999-2001) wurden die Ergebnisse zu einem konzeptionellen Rahmen verdichtet, der den Regierungen als Referenz dienen und weitere Analysen anleiten soll. Das Arbeitsprogramm verknüpfte dabei empirische Studien zu Konsumtrends mit Analysen von verschiedenen politischen Steuerungskonzepten. Auf diese Weise sucht die OECD nicht nur den sektoralen Verbrauch, sondern auch einzelne Haushaltsentscheidungen zu beeinflussen. Teil dieser Arbeiten ist zudem die Entwicklung und ständige Verfeinerung von Indikatorensystemen zur Messung der negativen Umweltauswirkungen von (sektoralen) Verbrauchsstrukturen.

Die Erkenntnisse zu Politiken zur Förderung eines nachhaltigen Konsums hat die OECD am Ende der zweiten Phase zusammengefasst und in einem Bericht veröffentlicht (vgl. OECD 2002). Da diese Herangehensweise für einzelne Länder und Sektoren herunter gebrochen wird, stellt die Arbeit der OECD gerade für die hier betrachteten Länder einen gewichtigen Orientierungsrahmen dar. Nicht umsonst wird die OECD auch als "idea-mongering Organisation" bezeichnet (Rose 1993: 68). In dem Bericht wird betont, dass zur Erreichung einer nachhaltigen Verbraucherpolitik, auch wenn diese Begrifflichkeit an sich nicht fällt, nur

über ein integriertes Verständnis der Konsumprozesse und ihrer Träger Veränderungen herbeizuführen sind. Ob und was konsumiert wird und wie Waren und Dienstleistungen produziert werden, sind zentrale Fragen, deren Beantwortung sowohl Verbraucher als auch Produzenten politisch einbindet (OECD 2002: 11). Eine Klärung, in welcher Weise gesellschaftliche Grundbedürfnisse mit einem Minimum an Umweltauswirkungen befriedigt werden können, ist für das politische Vorgehen zentral, wobei die OECD ein nachfrageorientiertes Vorgehen befürwortet. Dabei werden auch Maßnahmen auf der Mikroebene, die unmittelbar beim Verbraucher ansetzen, ins Blickfeld genommen.

Als entscheidende Kriterien zur Herbeiführung eines Wandels in der Verbrauchsstruktur werden *angemessenes Wissen*, eine *positive Einstellung zu einem Wandel* und *Zugang zu ausreichend attraktiven Alternativen* genannt ("knowing, wanting and being able"). Die politischen Instrumente zur Erreichung dieser drei Kriterien werden in "Soft"- und "Hardware" unterschieden. Mittels der Software werden Wissen und Einstellung beeinflusst, hier kommen soziale (Kampagnen), ökonomische (Steuern) und regulative (Ge- und Verbote) Instrumente zur Anwendung. Durch die Hardware werden entsprechende Alternativen bereitgestellt, etwa in Form von Infrastruktur, Waren und Dienstleistungen. Das bedeutet, Politik kann zum einen versuchen, Verhaltensänderungen bei den Konsumenten mittels Überzeugungsleistungen herbeizuführen, sie kann aber auch anstreben, ein funktional gleiches Produkt zu etablieren, das mit weniger negativen Umweltauswirkungen auskommt. Mit Blick auf die anzuwendenden Instrumente kommt die OECD zu folgenden Ergebnissen:

- Umweltsteuern als zentrales *ökonomisches* Instrument weisen eine hohe Flexibilität auf, die mit geringen Kontrollkosten für die Erreichung eines bestimmten Zieles einhergehen. Durch die Beeinflussung des Preises zielen sie zudem auf ein zentrales Kriterium der Kaufentscheidung ab;
- Das Verbot von bestimmten Produkten als Beispiel für *regulatives* Eingreifen spielt bislang in Diskussionen keine nennenswerte Rolle, kann aber im Zweifelsfall (v.a. wenn ein funktionales Äquivalent auf einem vergleichbaren Preisniveau existiert) ein wirksames politisches Steuerungselement darstellen;
- Unter den *sozialen* Instrumenten zur Bewusstseinsbildung gilt die Bereitstellung verlässlicher Informationen als vorrangig, ferner sind Werbung und Marketingansätze für nachhaltige Produkte bedeutend. OECD-Untersuchungen haben in diesem Zusammenhang ein "Informationsdilemma" ausgemacht, da im Grunde oftmals genügend Informationen vorhanden sind, dies allerdings von Seiten der Verbraucher nicht so wahrgenommen wird (OECD 2002: 20). Ein weiterer Ansatz besteht in freiwilligen Vereinbarungen zwischen Unternehmen und der Regierung etwa in Bezug auf die Erfüllung bestimmter Standards. Dieser Ansatz gewinnt zunehmend an Gewicht, wobei die OECD auf Erkenntnisse verweist, dass Unternehmen nicht nur aus strategischem, gewinnorientiertem Interesse, sondern auch aus einem Verantwortungsgefühl heraus handeln.

Ein ohne weiteres anzuwendendes Set als "Tool-Box" an Politikinstrumenten kann das OECD- Arbeitsprogramm nicht anbieten, vielmehr verweist der Bericht darauf, dass bei der Auswahl des politischen Steuerungsansatzes maßgeblich der konkrete Konsumkontext in Betracht zu ziehen ist. Ein integrierter, allumfassender verbraucherpolitischer Ansatz ist demnach kaum zu gestalten, da die angestrebten Wirkungen von politischen Maßnahmen

vielfach durch bereits existierende Politikansätze bzw. langfristige Investitionsentscheidungen in einzelnen Sektoren beeinflusst werden (z.B. in den Bereichen Raumplanung, Bausektor, Energieversorgung, Wasser, Landwirtschaft oder Verkehrspolitik). Im Ergebnis empfiehlt die OECD einen spezifisch auf einzelne Problemkontexte abgestimmten Policy-Mix, der sich aus verschiedenen Instrumenten zusammensetzt und schließlich durch weitere Maßnahmen der Verbraucherbeteiligung und -erziehung ergänzt wird.

Die Politikempfehlungen der Organisation verdeutlichen eine gewisse Skepsis, sich für den als notwendig erachteten Wandel im Konsumverhalten lediglich auf soziale Instrumente zu verlassen (OECD 2002: 30ff). Diese weisen zwar die höchste Akzeptanz unter den betroffenen Akteuren auf, sind den Beweis ihrer Wirkung bislang jedoch oftmals schuldig geblieben. Die ökonomischen Instrumente konnten ihr gesamtes Potenzial bislang noch nicht unter Beweis stellen und die Anwendung regulativer Instrumente stößt oftmals auf erhebliche Widerstände. Ein möglicher Lösungspfad liegt in der Kombination von regulativen und ökonomischen Instrumenten mit dem der freiwilligen Vereinbarung. Erweisen sich letztere nicht als effektiv, so greifen im nächsten Schritt Instrumente mit höherer Eingriffsintensität. Hierfür sind aber zunächst klare Zielvorgaben notwendig, die politische Entscheidungsträger auf der Grundlage der bestehenden Erkenntnisse festlegen müssen. Diese Vorgehensweise erlaubt gleichzeitig eine wirksame Fortschrittskontrolle politischer Steuerung und ist unerlässlich zur Überprüfung politischen Lernens. Die OECD sieht es zudem als erforderlich an, regulative Eingriffe in Form von Vorgaben zur Ressourceneinsparung früh innerhalb des Produktionsprozesses anzusetzen. Damit wird die unmittelbare Auseinandersetzung mit den Endverbrauchern ebenso vermieden wie eine Regulierung einer unüberschaubaren Anzahl von Produkten. Auf Seiten der Produzenten können auf diese Weise zudem weitreichende Innovationen angeschoben werden. Dieses Vorgehen ist schließlich durch weitere Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung zu begleiten, um die Bemühungen für einen nachhaltigen Konsum auf eine breite Basis zu stellen und mithin eine umfassende Akzeptanz zu erzeugen.

2.2.3 Verbraucherpolitik auf EU-Ebene

Einen besonderen Einfluss auf vier der fünf hier betrachteten verbraucherpolitischen Länderansätze haben Maßnahmen auf EU-Ebene (vgl. z. B. Reisch 2003: 7; Reisch 2005; Steffens 2004: 111ff.). Durch die primäre Zielsetzung der EU, einen einheitlichen Wirtschaftsraum zu gewährleisten, rückten verbraucherpolitische Fragen zunehmend auf die politische Tagesordnung, obwohl Kompetenzen in diesem Bereich zunächst nicht vorgesehen waren. Erst in den frühen siebziger Jahren wurden innerhalb der damaligen EG verstärkt sozialpolitische Fragen aufgegriffen und damit auch Fragen des Verbraucherschutzes adressiert. Das Themenfeld wurde zu Beginn in einer Dienststelle zusammen mit Umweltschutzfragen behandelt, aus der eine entsprechende Generaldirektion ("Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit") hervorging. 1989 erhielt Verbraucherschutz einen eigenen unabhängigen Dienst, der die Verbraucherpolitik der Europäischen Institutionen und die nationalen Verbraucherorganisationen koordinieren sollte, ferner gehörten die Unterstützung des Verbraucherausschusses (seit 1995) sowie Informationsdistribution zu den Aufgaben. 1999 wurde schließlich die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz eingerichtet. Während sich Kommission und Parlament

für eine weitere Stärkung der Kompetenz der EU im Bereich der Verbraucherpolitik stark machten, wurde dies vom Rat, der stärker durch nationale Eigeninteressen bestimmt wird, eher zurückhaltend aufgenommen. Spätestens mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 etablierte sich das Politikfeld jedoch endgültig auf europäischer Ebene. Mittlerweile ergeben sich durch Richtlinien und Verordnungen aus Brüssel in hohem Maße Anpassungserfordernisse für nationale politische, wirtschaftliche und rechtliche Strukturen. In ihren jüngeren Bemühungen um ein verbraucherpolitisches Profil hat die EU zum einen die verbraucherpolitische Strategie für die Jahre 2002-2006 sowie jüngst 2007-2013 verabschiedet (vgl. Europäische Kommission 2002; 2005), zum anderen – beeinflusst durch die Ergebnisse von Johannesburg – im Jahre 2004 ein Inventar zu europäischen Aktivitäten im Bereich nachhaltiger Konsum und Produktion vorgelegt (vgl. Europäische Kommission 2004).

Die verbraucherpolitische Strategie strebt ein gleichmäßig hohes Verbraucherschutzniveau in der gesamten EU, eine wirksame Durchsetzung der Rechtsvorschriften zum Schutz der Verbraucher und eine angemessene Beteiligung der Verbraucherverbände an der Gestaltung der EU-Politik an. Die Strategie folgte auf den von 1999-2001 geltenden Aktionsplan und ist ein zentraler Baustein, um eine hohe Lebensqualität in Europa zu sichern. Hierzu wird auch die Notwendigkeit der Integration von Verbraucherbelangen in andere Politiksektoren betont. Deutlich wird ferner, dass dieses Ziel stark an die Verwirklichung des Binnenmarktes gekoppelt wird, also vornehmlich marktwirtschaftlich motiviert ist. Um dem Verbraucher zur Seite zu stehen, werden in der Strategie folgende vier Anwendungsbereiche identifiziert, in denen Maßnahmen auf den Weg gebracht werden sollen:

Zur Gewährleistung der *Verbrauchersicherheit* (1) sollen geeignete Mittel für eine europaweite Harmonisierung in Bezug auf die Sicherheit von Waren und Dienstleistungen erreicht werden. Explizit nicht zu diesem Aufgabenbereich gehörig gilt die Lebensmittelsicherheit, die durch einen eigenen Ansatz gewährleistet werden soll. Gleichzeitig werden auch Aspekte der wirtschaftlichen Verbraucherinteressen geregelt. Die wichtigsten Maßnahmen umfassen Initiativen für Folgemaßnahmen zu Fragen der Handelspraxis, wie sie bereits im Grünbuch zum Verbraucherschutz in der EU angesprochen werden, sowie zur Sicherheit von Dienstleistungen. Im Bereich der für die *Verbraucher relevanten Sicherheits- und Rechtsfragen* (2) werden Maßnahmen zur Entwicklung eines Rahmens für die Verwaltungszusammenarbeit der Mitgliedstaaten und Rechtsschutzverfahren für die Verbraucher umgesetzt. Zur Gewährleistung der *Verbraucherinformation und -bildung* (3) sollen die Verbraucher selbst die Gelegenheit haben, auf die Gestaltung der sie betreffenden Politikbereiche Einfluss zu nehmen. Zur Ermächtigung der Verbraucher soll schließlich auch die *Förderung der Verbraucherverbände* (4) beitragen. Um dieses Ziel zu erreichen sollen u.a. Verfahren der Beteiligung der Verbraucherverbände an den politischen Entscheidungen der EU überarbeitet werden, etwa indem in jedem Mitgliedstaat ein Büro des European Consumer Centre Networks (ECC-Network) eingerichtet und somit die Vernetzung von Verbraucherorganisationen vorangetrieben wird.

Damit spiegeln die Anwendungsbereiche im Wesentlichen die bereits oben identifizierten Felder der Verbraucherpolitik wider. Es zeigt sich unter dem Strich, dass die Strategie von 2002 maßgeblich von neuen Entwicklungen wie der Einführung des Euro, der EU-

Erweiterung, der immens gestiegenen Bedeutung von Internet und E-Commerce sowie der zunehmenden Wichtigkeit des Dienstleistungssektors geprägt war. Verbraucherpolitik wird in ihrer Bestimmung dadurch vornehmlich in den Dienst der Lissabonstrategie zur Steigerung der EU-Wettbewerbsfähigkeit gestellt. Die negativen Auswirkungen nicht nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster werden dagegen nicht problematisiert. Allerdings sollen zentrale Sektoren wie der Energiebereich, die Informationspolitik und die Rechte der Verbraucher deutlich gestärkt werden. Dadurch soll es dem Verbraucher ermöglicht werden, z.B. die durch die Liberalisierung der Strommärkte gewonnenen Entscheidungsfreiräume auch zu nutzen. Laut Eurobarometer-Umfragen werden zudem verschiedene Dienstleistungen im Verkehrssektor als verbesserungswürdig eingestuft.

Der nachfolgende Ansatz, der im April 2005 von der Kommission verabschiedet wurde, sucht die Synergien zwischen Gesundheits- und Verbraucherschutz systematisch zu erfassen, in eine Strategie zu integrieren und mittels eines Aktionsprogramms umzusetzen. Ziel ist es, die Bürger vor *externen Risiken zu schützen*, die nicht mehr im Einflussbereich von Verbrauchern und Nationalstaaten liegen. Ferner soll die *Entscheidungsfähigkeit gestärkt* und *Gesundheits- wie Verbraucherschutzbelange in andere Sektoren integriert* werden. Die starke Betonung des Gesundheitsschutzes weist auch Schnittstellen zur Bekämpfung negativer Umwelteinflüsse auf, die auch bei der Lebensmittelkennzeichnung und der Förderung nachhaltiger Lebensmittelproduktion von Belang sind. Auch die Chemikalienpolitik und Fragen der Produktsicherheit bezeichnen politische Steuerungsbereiche, die sich unmittelbar auf die nationalen Kontexte einer nachhaltigen Verbraucherpolitik auswirken. Durch die Ansätze soll grundsätzlich das Verbrauchervertrauen gestärkt werden. Dies gilt insbesondere in Bereichen, in denen Verbraucher nicht eigenständig eine fundierte Entscheidung über die Produktqualität treffen können. Eine Reihe von Maßnahmen sind in diesem Zusammenhang von Seiten der EU in den letzten Jahren auf den Weg gebracht worden, so im Bereich der Lebensmittelsicherheit, in Form von Maßnahmen gegen irreführende Werbung oder bei der Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen. Auch wenn sich hier im Einzelnen Schnittstellen zu einer nachhaltigen Verbraucherpolitik ergeben, so ist doch in dem ausgewiesenen Feld europäischer Verbraucherpolitik keine systematische Integration der weiter oben skizzierten Belange festzustellen. Dennoch trägt im Idealfall die Stärkung von Verbraucherrechten, die Pflicht zur Bereitstellung fundierter und transparenter Informationen sowie die Ausweitung der Verbraucherbeteiligung zu einer systematischen Ermächtigung von Verbrauchern bei, die ihrerseits eine positive Wirkung auf Fragen einer nachhaltigen Verbraucherpolitik entfalten kann.

Im Nachgang zum WSSD sah sich schließlich die EU angesichts der nur bescheidenen Fortschritte im Bereich nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster dazu gezwungen, ein Inventar der bislang auf EU-Ebene hierzu unternommenen Aktivitäten zu erstellen (Europäische Kommission 2004). Das Inventar verdeutlicht, dass die Aktivitäten zur nachhaltigen Gestaltung des Verbrauchs auf EU-Ebene keinem kohärenten Ansatz folgen, sondern eine äußerst fragmentierte Landschaft darstellen. Die entsprechenden Ansätze werden entsprechend auch eher als Beitrag zur Umsetzung der EU-Nachhaltigkeitsstrategie sowie der EU-Lissabon-Strategie aufgefasst. Zudem wird darauf verwiesen, dass sich diese EU-Aktivitäten und die jeweiligen nationalstaatlichen Bemühungen ergänzen. In Bezug auf thematische und horizontale Politikstrategien verweist die Kommission auf verschiedene Prozesse, die sich auf nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster auswirken:

- Strategie zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen
- Strategie zur städtischen Umwelt
- Integrierte Produktpolitik
- Verbraucherpolitik (s.o.)
- Unternehmensverantwortung (CSR)
- Maßnahmen im öffentlichen Beschaffungswesen
- Aktionsplan Umwelttechnologie

Auf der Instrumentenebene werden folgende Maßnahmen ins Feld geführt:

- Ökonomische Instrumente (Steuern, Beihilfen, Zertifikatsysteme, Zoll- und Handelsbestimmungen)
- Informationsinstrumente ((Bewusstseins-)Bildung, Labelling, Verbraucherinformation, Europäisches Emissionsregister)
- Analyseinstrumente (Indikatorensysteme, Berichtspflichten)
- Forschung & Entwicklung

Schließlich wird die Bandbreite der EU-Aktivitäten noch um die in den einzelnen Sektoren ergriffenen Maßnahmen ergänzt. Dies betrifft

- die Industrie (Regulative Rahmen zur Luft- und Wasserverschmutzung, Integrierte Verschmutzungsvermeidung/-kontrolle, Produktstandards, freiwillige Vereinbarungen, Umweltmanagementsysteme, Ökodesignvorgaben für Energiegeräte)
- Energie (Europäisches Klimaschutzprogramm, Energieeffizienzmaßnahmen in Haushalten und Standards für Gebäude) sowie
- Maßnahmen in der Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Tourismus, Abfall und Chemikalien.

Die zukünftigen Aktivitäten der EU werden insbesondere durch den oben bereits umrissenen Marrakesch-Prozess bestimmt. Bereits im November 2004 wurde aus diesem Anlass ein "European Stakeholder Meeting" in Ostende (Belgien) abgehalten, um die bestehenden Hürden auf dem Weg zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern und notwendige politische Maßnahmen zu identifizieren. Politikempfehlungen umfassen u.a. die systematische Einbeziehung dieses Themenfeldes in die Nachhaltigkeitsstrategie der EU, die institutionelle Repräsentation des Gebietes in Form eines Kommissars oder Ministers, die Festlegung konkreter Ziele und Zeitpläne sowie die Integration anderer Ressorts und von Unternehmen in gemeinsame Anstrengungen (vgl. UNEP 2004: 9ff.). Hierzu soll ein entsprechender Folgeprozess etabliert werden, um horizontale wie vertikale Partnerschaften zu bilden, Leuchtturmprojekte in Form von "Lead-Märkten" ein Forum zu geben und weitere Maßnahmen abzustimmen.

Die relative Vielfalt der Empfehlungen, die ganz unterschiedliche Bereiche abdeckt und zum größten Teil sehr offen gehalten ist, verdeutlicht, dass ein kohärenter politischer Ansatz auf europäischer Ebene zunächst nicht zu erwarten ist. Vielmehr wird die Kommunikation von Initiativen und Maßnahmen innerhalb des regulativen Mehrebenensystems der EU zunächst

die Hauptsäule einer nachhaltigen europäischen Verbraucherpolitik darstellen. Fortschritte in diesem Bereich werden primär von Maßnahmen(-bündeln) in einzelnen Sektoren bestimmt. Die Umsetzung entsprechender europäischer Vorgaben lässt zurzeit den einzelnen Mitgliedstaaten noch genügend Spielraum, Ansätze für eine nachhaltige Verbraucherpolitik zu gestalten. Dennoch zeigt die Diskussion der verschiedenen internationalen und europäischen Prozesse, dass bereits heute zu einem gewissen Grad eine Konvergenz nationaler Verbraucherpolitiken zu erwarten ist, zumindest insofern, als die im folgenden Abschnitt vorgestellten Regulierungstypen kaum in Reinform vorliegen. Vielmehr dürften die bislang diskutierten Instrumente in der einen oder anderen Form in allen Fallstudienländern zur Anwendung kommen, da der Problemcharakter und -druck eine einseitige Verlagerung der Verantwortung auf politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Akteure verbietet.

2.3 Die Rolle von Regulierungstraditionen

Der in der Untersuchung eingehend zu analysierende Bereich nationaler Verbraucherpolitik umfasst die jeweiligen Verbraucherregime. Vergleichende Studien, etwa im Bereich der Sozial- oder Umweltpolitik verdeutlichen, dass die verfolgte Politik und ihre Erfolge maßgeblich von unterschiedlichen Regulierungstraditionen bestimmt werden (Heritier 1997; Windhoff-Heritier 1987; Jänicke & Weidner 1995; Kern & Bratzel 1994). Im Kern können hier nach einem Ansatz von Wolfgang Streeck und Philippe Schmitter (1985) fünf **Koordinationsmechanismen** (Markt, Unternehmen, Gemeinschaft, Staat und Verbände) unterschieden werden, die maßgeblich die Form der politischen Steuerung mitbestimmen (vgl. ausführlich Mayntz 1996; Offe 1990, Scharpf 1989). In der einen oder anderen Weise wurden diese Mechanismen bereits in den skizzierten Verbraucherpolitikbereichen (vgl. Abschnitt 2.3) angesprochen.

Markt: Vertreter eines marktwirtschaftlichen Ansatzes, wie sie etwa in der Neoklassik zu finden sind, gehen davon aus, dass der Markt das am besten geeignete Mittel ist, um die Wahrung von Verbraucherinteressen zu gewährleisten. Entscheidende Annahme hierbei ist, dass alle wirtschaftlichen Akteure über vollständige Informationen verfügen. Dies ist jedoch in der Realität selten der Fall, oft spielen zudem verbraucherseitig die Reputation der Anbieter und das Vertrauen, das ihnen entgegengebracht wird, eine bedeutende Rolle. Um hier mögliche negative Auswirkungen auf die Verbraucher zu vermeiden, kommt es in Kooperation mit anderen Koordinationsmechanismen (Staat, Verbände) zu Marktkorrekturen, etwa in Form eines zusätzlichen Informationsangebotes oder durch die Etablierung eines Haftungsregimes, das die Marktanbieter bei Fehlverhalten zur Rechenschaft zieht. Dieser Mechanismus ist vor allem mit Blick auf die bedeutende Rolle der Haftungsfrage in den USA zu berücksichtigen.

Unternehmen: Die Vielschichtigkeit von Produktionsprozessen kann es erfordern, dass durch das Management eines Unternehmens (oder allgemeiner: einer Organisation) steuernd in das Marktgeschehen eingegriffen und dieses koordiniert wird. Je nach Unternehmensgröße kann es dabei zur Kartellbildung kommen, die die Verbraucherinteressen massiv beeinträchtigt. In diesem Fall wird die Funktionsfähigkeit mittels des Kartell- und Wettbewerbsrechts gewährleistet. Darüber hinaus gibt es andere

innovative Ansätze unternehmerischer Selbstkontrolle oder zur Integration von Verbrauchern in Produktionsprozesse.

Gemeinschaft: Das Verbraucherverhalten wird stark vom sozialen Umfeld (Familie, Freundeskreis) beeinflusst, das entlang spezifischer Werte und Normen Verbraucherentscheidungen mitprägt. Diese gemeinschaftlichen Zusammenhänge bilden einerseits die Keimzelle verbraucherseitiger Koordination, andererseits werden sie gezielt über Anbieterkampagnen etwa bei Produktbewerbung angesprochen. Innovative Ansätze können hier in der gemeinschaftsbildenden Funktion der Informationsbereitstellung für soziale Netze liegen, die in nachhaltiger Weise Verbraucherinteressen unterstützt.

Staat: Der Staat stellt zwar auch – etwa in Form von Bildungsleistungen – Produkte zur Verfügung, wird aber in der Regel überwiegend als die Instanz wahrgenommen, die für die weiteren verbraucherpolitischen Institutionen die strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen vorgibt. Staatliche Entscheidungsprozesse werden von unterschiedlichen Interessen und nationalen Regulierungstraditionen beeinflusst. Davon hängt auch ab, in welchem Maße sich bestimmte Beteiligungsformen seitens der Verbraucher oder aber marktbasierende Ansätze seitens der Produzenten herausbilden und die nationalen Verbraucherpolitiken prägen. Entscheidend ist zudem die jeweilige Form der Institutionalisierung verbraucherpolitischer Themen entweder als Querschnittsaufgabe oder aber durch die Einrichtung eines speziellen Ressorts. Zudem bestimmen allgemein institutionelle Rahmenbedingungen die staatliche Steuerungsfähigkeit wie etwa durch eine föderale Struktur (dies wird bei den USA eine bedeutende Rolle spielen). Auch die Frage, ob in einem Staat eher eine Konkurrenz- oder Konkordanzdemokratie vorliegt, also der Wettbewerb unter den politischen Konzepten oder die Suche nach Kompromissen im Vordergrund stehen, ist im Rahmen dieser vergleichenden Studie herauszuarbeiten.

Verbände: Im Zuge der Ausbildung korporatistischer Strukturen in einer Gesellschaft können schließlich auch Verbände spezifische Koordinationsfunktionen übernehmen, die über Normen- und Standardsetzung verbraucherpolitischen Einfluss entfalten. In diesem Bereich sind vor allem die Entstehung von verbraucherpolitischen Verbänden und ihre Rolle unter den verbraucherpolitischen Institutionen zu beachten. Verbraucherverbände stellen einen zentralen Pfad dar, um nachhaltige verbraucherpolitische Innovationen zu generieren. In dem zu erarbeitenden Vergleich werden hierfür die Einflussfaktoren für besonders wirkungsvolle und leistungsfähige Verbraucherverbände herauszuarbeiten sein. Dies gilt etwa für Informationsleistungen, die in der Lage sind, Markt- und Staatsversagen zu kompensieren. Von weiterem Interesse ist, in welcher Beziehung diese Verbände zu Wirtschaftsunternehmen einerseits und zu staatlichen Akteuren andererseits stehen, z.B. mit Blick darauf, wie sich diese Verbände finanzieren.

Die genannten Koordinationsmechanismen bzw. Regulierungsinstanzen resultieren in ihrer Summe in **länderspezifischen Regulierungstraditionen** und **Akteurskonfigurationen**, denen erhebliche Auswirkungen auf die Konzeption einer nachhaltigen Verbraucherpolitik zugeschrieben werden können. Sie manifestieren sich in unterschiedlichen institutionellen Arrangements innerhalb des sozialen Raumes und beeinflussen in unterschiedlichen Konstellationen das staatliche Handeln. Ihre spezifische Rolle ist im Zuge nachfolgenden Länderfallstudien zu überprüfen. Der Bereich nachhaltiger Verbraucherpolitik stützt sich demnach abhängig von spezifischen regulativen Traditionen auf bestimmte Instrumente (Information, Kartell- und Wettbewerbsrechte, unternehmensinterne Kontrollen, staatliche

Regulierung, Kommunikation, Beteiligungsprozesse etc.) zur Koordination divergierender gesellschaftlicher Interessen.

Für die zu untersuchenden Länder kann somit jeweils herausgearbeitet werden, in welcher Weise mögliche Zielkonflikte zwischen Verbraucherschutz und einer auf die Hervorbringung von Innovationen ausgerichteten Wirtschaftspolitik gelöst werden, wie erfolgreich die Ansätze sind und in welchem Maße sich Erfolge in anderen Ländern auf das Verbraucherregime in Deutschland übertragen lassen. Dies muss im Einzelnen für die verschiedenen unter Abschnitt 2.3 aufgeführten Sektoren (Lebensmittelsicherheit, Verkehr etc.) differenziert werden, da Verbraucherpolitik kaum als einheitliches Politikfeld aufgefasst werden kann.

2.4 Indikatoren zur Messung einer nachhaltigen Verbraucherpolitik

Angesichts der Komplexität des Nachhaltigkeitsbegriffs lässt sich der Erfolgsgrad nachhaltiger Verbraucherpolitik nur schwierig messen. Anhaltspunkte können Nachhaltigkeitsindikatoren (NI) liefern, die es erleichtern, die Auswirkungen einer verfolgten Nachhaltigkeitsstrategie zu bewerten. Unter Nachhaltigkeitsindikatoren (NI) versteht man per Definition Kennwerte, deren absolute Werte bzw. deren Veränderungsgeschwindigkeit und -richtung sinngemäß den Zustand und die Weiterentwicklung in Bezug auf die Nachhaltigkeit aufzeigen sollen (vgl. Born/de Haan o. J.: 2).

Indikatoren kommt dabei eine ganze Fülle verschiedener Funktionen zu.¹ Für die vorliegende Studie sind sie vor allem in ihrer Funktion als Monitoring-Instrument von Interesse, das die Bewertung der Wirksamkeit nachhaltiger Verbraucherpolitik bzw. der Nachhaltigkeitspolitik im Allgemeinen und die Überwachung von Bedingungen, Veränderungen, Aktivitäten und Verhaltensmustern ermöglicht. Alle fünf Vergleichsländer verfügen über eigenständige Nachhaltigkeitsindikatoren-Systeme.² Der Prozess der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren (NI) in den Vergleichsländern lässt sich wie folgt zusammenfassen:

In **Deutschland** begann die Arbeit an der Entwicklung von NI im Jahr 1996 mit der Teilnahme am UNCSO-Testverfahren.³ Auf Grundlage der UNCSO-Indikatoren wurde 1999 ein vorläufiges Set von 218 NI erstellt, das in den Folgejahren gestrafft wurde. Im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden 21 Schlüsselindikatoren veröffentlicht. Es handelt sich dabei vor allem um sogenannte State-Indikatoren⁴, die Aufschluss über den

1 Siehe dazu u.a. Born/de Haan o. J., Dieck/Wenke 2001.

2 Detailliertere Darstellungen der nationalen Indikatorensysteme sind den entsprechenden Kapiteln "Das System der Erfolgsmessung und -kontrolle" in den einzelnen Länderprofilen zu entnehmen.

3 Die United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSO) initiierte 1996 ein Testverfahren, um zu überprüfen inwiefern die von ihr entwickelten 132 Nachhaltigkeitsindikatoren auf die nationale Ebene übertragbar sind. An dem Testprogramm beteiligten sich weltweit 22 Staaten, darunter auch Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden.

4 Der Pressure-State-Response-Ansatz der OECD unterscheidet zwischen drei Formen von Umweltindikatoren. Pressure-Indikatoren, die den Druck auf die Umwelt abbilden, State-Indikatoren, die den Umweltzustand abbilden und Response-Indikatoren, die gesellschaftliche und politische Reaktionen auf die Umweltgefährdung abbilden.

Zustand der Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland geben sollen. Eingebettet werden sollen diese in ein umfassendes Set von 60-80 NI, die sich derzeit in Entwicklung befinden. Für den Umweltbereich stehen zudem mit dem Umweltbarometer und dem Deutschen Umweltindex (DUX) zwei weitere Ansätze zur überblicksartigen und öffentlichkeitswirksamen Abbildung des Umweltzustands zur Verfügung (vgl. EC/Eurostat 2004: 44ff.).

Großbritannien nimmt auf diesem Gebiet eine Vorreiterrolle ein. Es veröffentlichte bereits 1996 als eines der ersten Länder überhaupt ein Set von 120 NI. Die Erkenntnisse aus der Nachbearbeitung dieses Sets sowie aus der Teilnahme am UNCSD-Testverfahren flossen in die 1999 – im Rahmen der überarbeiteten Nachhaltigkeitsstrategie "A Better Quality of Life" – veröffentlichten 147 Nachhaltigkeitsindikatoren (15 Headline Indicators und 132 Core Indicators) ein. Die 15 Headline Indicators sollten in Form eines Lebensqualitätsbarometers das öffentliche Interesse fokussieren. Ebenso wie die Nachhaltigkeitsstrategie wurde das Indikatorenset kontinuierlich überarbeitet und aktualisiert. Im März 2005 wurde abermals eine neue Strategie und mit ihr ein aktualisiertes Set von 68 NI veröffentlicht. Aus verbraucherpolitischer Sicht besonders interessant ist, dass 2003 zudem ein vorläufiges Set mit 12 Indikatoren zur Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umwelterstörung im Hinblick auf nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster veröffentlicht wurde. Nach Abschluss des Konsultationsprozesses stehen diese seit Juni 2005 in aktualisierter Version zur Verfügung (vgl. EC/Eurostat 2004: 50ff., DTI/Defra 2003 I).

Anders als die meisten anderen Länder hat **Schweden** ein Indikatorenset entwickelt, bevor eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht wurde. Die 2001 veröffentlichten 30 NI orientieren sich eng an 12 Umweltindikatoren, den sog. "Green Headline Indicators", die bereits 1999 vorgelegt wurden. Sie sind in 4 Themenbereiche gegliedert, lassen sich aber grob den drei Nachhaltigkeitsdimensionen zuordnen (10 ökologische, 12 ökonomische und 8 soziale Indikatoren (vgl. EC/Eurostat 2004: 64f.).

Frankreich verabschiedete 1996 eine erste nationale Nachhaltigkeitsstrategie und beteiligte sich im Anschluss ebenfalls am UNCSD-Testverfahren. Insgesamt wurden 111 Indikatoren getestet, von denen 53 auch auf nationaler Ebene genutzt wurden. Seit 1997 war das Institut français de l'environnement (IFEN) mit der Entwicklung eines nationalen Indikatorensets betraut, das schließlich 2001 vorgelegt wurde und insgesamt 307 NI umfasste. Im Zuge des anschließenden Konsultationsprozesses wurde die Zahl der Indikatoren auf 47 reduziert. Als Ausdruck eines integrierten Verständnisses von nachhaltiger Entwicklung wurde die klassische Dreiteilung zwischen ökonomischen, ökologischen und sozialen Indikatoren verworfen und die NI stattdessen 5 sog. Achsen und 10 Modulen zugeordnet, die die französische Prioritätensetzung verdeutlichen (vgl. EC/Eurostat 2004: 41ff.).

In den **USA** wurde 1993 von der neu gewählten demokratischen Regierung der President's Council for Sustainable Development (PCSD) ins Leben gerufen, der 1996 ein erstes Indikatorenset vorschlug. Dieses fand jedoch – ebenso wie die weitere Arbeit des Rates, der 1999 wieder aufgelöst wurde – wenig öffentliche Beachtung. 1998 legte die US Interagency Working Group on Sustainable Development Indicators (SDI) ein weiteres Set von 40 vorläufigen NI vor, das 2001 noch einmal geringfügig überarbeitet wurde. Dennoch wird NI in USA auf nationaler Ebene wenig Bedeutung beigemessen. Es existiert jedoch eine Reihe von lokalen oder regionalen Ansätzen wie etwa "Sustainable Seattle" oder die "City of Austin's Sustainable Community Initiative (vgl. Mitra 2003: 17ff., U.S. Interagency Working Group on SDI 2001).

Ungeachtet der unterschiedlichen thematischen Gliederung und des Umfangs der Sets, lässt sich ein generelles Anforderungsprofil unter Verwendung der folgenden Auswahlkriterien erkennen (vgl. Dieck/Wenke 2001, Coenen 2000, ILS 2001):

- Verfügbarkeit verlässlicher Daten
- Verständlichkeit für die Öffentlichkeit
- Repräsentativität und Adäquatheit
- Überblickscharakter
- Erweiterungsfähigkeit
- Planungs- und Politikrelevanz
- Vergleichbarkeit auf internationaler Ebene
- Sensitivität gegenüber ökonomischen, ökologischen und sozialen Wechselwirkungen/Eignung zur Erfassung von Trends

Neben den jeweils auf nationaler Ebene entwickelten Indikatorensets existieren zahlreiche weitere Systeme auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene. Sie beziehen sich allesamt in erster Linie auf nachhaltige Entwicklung, nicht aber speziell auf eine nachhaltige Verbraucherpolitik. Daher wurde auf Grundlage bestehender NI-Systeme ein geeignetes Indikatorenset für das Erkenntnisinteresse dieser Studie zusammengestellt, wobei den Kriterien der Datenverfügbarkeit und der internationalen Vergleichbarkeit besondere Bedeutung beigemessen wurde. Die von Eurostat entwickelten Indikatoren wurden dieser Anforderung – zumindest im Hinblick auf die europäischen Vergleichsländer – in hohem Maße gerecht. Darüber hinaus wurde auf Daten und Indikatoren der OECD, des World Resources Institute (WRI), der Weltgesundheitsorganisation (WHO), des US-amerikanischen Bureau of Transportation Statistics (BTS) sowie aus dem Human Development Report (HDR) des United Nations Development Programme (UNDP) zurückgegriffen. Indikatoren aus den nationalen Sets kamen wegen mangelnder Datenverfügbarkeit in den Vergleichsländern zumeist nicht in Frage bzw. waren über die Indikatoren aus obigen Quellen ohnehin abgedeckt. Im Sinne der internationalen Verfügbarkeit wäre es interessant gewesen, auch auf die von der CSD entwickelten NI zurückgreifen zu können. Trotz der aufwändigen Testverfahren liegen hier jedoch keine Daten vor und auch die Entwicklung der Indikatoren selbst wurde lange Jahre nicht vorangetrieben. Inzwischen hat die CSD jedoch angekündigt 2006 ein aktualisiertes Indikatorenset vorlegen zu wollen.⁵

Hinsichtlich der Ursachen-Wirkungszusammenhänge wird sich der Einfluss der implementierten Verbraucherpolitik anhand der Indikatoren kaum exakt isolieren lassen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, an die in Kapitel 1 erörterten Erkenntnisse der Policy-Forschung anzuknüpfen. Diese unterscheidet mindestens zwei Erfolgskriterien für Politik (Jänicke 1995: 13):

- "die tatsächliche erreichte Verbesserung (etwa die Reduzierung einer Emission) und

⁵ Siehe dazu <http://www.un.org/esa/sustdev/natlinfo/indicators/isd.htm>.

- der Einstieg in einen längerfristigen Lernprozess, dessen Erfolg oft erst in zehn Jahren beurteilt werden kann. Die Schaffung umweltpolitischer Institutionen kann als Beitrag zu solchen Lernprozessen verstanden werden."

Demnach können Nachhaltigkeitsindikatoren darüber Auskunft geben, inwiefern Maßnahmen und Strategien zur Förderung nachhaltiger Entwicklung – auch im Bereich der Verbraucherpolitik – greifen. Zu diesem Zweck sollen im Rahmen der Länderfallstudien Länderprofile erstellt werden, um Trends abzubilden und Erfolge und Defizite herauszuarbeiten. Gleichzeitig wird der Schwerpunkt der vergleichenden Länderstudie jedoch auf der Analyse eingeleiteter Politikmaßnahmen und Lernprozesse liegen müssen, da sich das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung nur langsam als handlungsleitendes Gebot durchsetzt.

Die für die Länderprofile gewählten Indikatoren lassen sich vier Bereichen zuordnen (die ausführliche Darstellung der Trends findet sich im Anhang zu dieser Studie):

Energie und Material: Die ausgewählten Indikatoren sollen Aufschluss darüber geben, inwieweit es gelungen ist, die Energie- und Materialeffizienz der Wirtschaft zu steigern. Gleichzeitig lässt sich die sektorielle Entwicklung nachvollziehen und die vor dem Hintergrund nachhaltiger Verbraucherpolitik besonders interessante Entwicklung bei den privaten Haushalten verfolgen. Auch die Indikatoren zu Abfallaufkommen und Recyclingquote geben Aufschluss über Fortschritte bei der Etablierung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster. Klimapolitische Erfolge lassen sich anhand der Indikatoren zu CO₂-Emissionen aus Energieverbrauch und dem Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung abprüfen.

Gesundheit, Ernährung und Landwirtschaft: Die hier gewählten Indikatoren beziehen sich vor allem auf Ernährungs- und Gesundheitsfragen. Konsumstrukturen in Bezug auf Fleisch, Alkohol und Tabakwaren sowie der Anteil von Übergewichtigen an der Gesamtbevölkerung und die Verbreitung von Herz-Kreislauf-Erkrankungen als Todesursache können Hinweise darauf geben, wie erfolgreich die nationale Politik bei der Förderung gesunder Lebensstile ist. Der Flächenanteil der biologischen Landwirtschaft sowie Daten zum Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln erlauben Rückschlüsse auf Erfolge beim Übergang zu einer verstärkt nachhaltigen Landwirtschaft.

Verkehr und Mobilität: Es wurden einerseits Indikatoren gewählt, die Aufschluss über die Gesamtentwicklung im Transportsektor und damit verbundene negative Umweltwirkungen geben sollen. So lässt sich über Gesamtenergie- und Treibstoffverbrauch sowie die verschiedenen Emissions-Indikatoren die Nachhaltigkeitsentwicklung im Transportsektor insgesamt abbilden, gleichzeitig lassen sich Verkehrsaufkommen, mögliche Effizienzsteigerungen und Auswirkungen auf klimapolitische Ziele miteinander in Bezug setzen. Die zweite Gruppe von Indikatoren untersucht die anteilige Nutzung verschiedener Verkehrsmittel im Personen- und Frachtverkehr und zeigt auf, inwieweit eine verstärkte Nutzung nachhaltiger Transportmodi (z. B. die Verlagerung von der Straße auf die Schiene) erreicht wurde.

Haushalte und Sozialstruktur: Die hier erhobenen Indikatoren sollen vor allem die Entwicklung im Konsumverhalten der privaten Haushalte und die soziale Dimension nachhaltiger Entwicklung abbilden. Ressourcenverbrauch und Pro-Kopf-Emissionen geben Hinweise darauf, ob das Konsumverhalten der Haushalte insgesamt nachhaltiger geworden

ist. Die Indikatoren zu Preis- und Einkommensentwicklung sowie -verteilung bilden die Entwicklung im Bereich der sozialen Nachhaltigkeit ab. Sie lassen Rückschlüsse auf das Maß an Geschlechtergerechtigkeit und sozialer Ausgrenzung ärmerer Bevölkerungsschichten sowie die finanziellen Möglichkeiten jener Schichten, nachhaltig zu konsumieren, zu.

2.5 Literaturverzeichnis Kapitel 2

Andresen, Uta 2004: Vertreter zweiter Klasse, in: Verdi Publik 12/04.

Arbeitsgruppe Politische Öffentlichkeit und Mobilisierung 2001: Institutionalisierte Protest, in: WZB-Mitteilungen 91/März 01, S. 38-42.

Blanke, Bernhard/Henning Schridde 1999: Bürgerengagement und Aktivierender Staat. Ergebnisse einer Bürgerbefragung zur Staatsmodernisierung in Niedersachsen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B24-25/99, S. 3-12.

Born, Manfred und Gerhard de Haan o. J.: Methodik, Entwicklung und Anwendung von Nachhaltigkeitsindikatoren.
http://www.umweltschulen.de/download/nachhaltigkeitsindikatoren_born_deHaan.pdf.
31.05.2005.

Bundesregierung 2003: Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

Bundesregierung 2004a: Perspektiven für Deutschland - Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Berlin.

Bundesregierung 2004b: Verbraucherpolitischer Bericht 2004 der Bundesregierung. Berlin.

Cartledge, J 2005: Watchdogs - The example of LTUC and the British system of institutionalised representation, Vortrag auf Tagung "Mehr Kunden durch mehr Beteiligung?", Berlin, 30.9.05

Coenen, Reinhard 2000: Konzeptionelle Aspekte von Nachhaltigkeitsindikatorenssystemen. In: TA-Datenbank-Nachrichten, Heft 2, 47-53.

Dieck, Henner und Martin Wenke (Hrsg.) 2001: Nachhaltige Entwicklung in Mönchengladbach. Organisation, Konzepte und Indikatoren der Lokalen Agenda 21.

DTI/Defra 2003a: Sustainable Consumption and Production Indicators. Joint Defra/DTI consultation paper on a set of 'decoupling' indicators of sustainable development. London.

EC / Eurostat 2004: Working Paper: EU Member State Experiences with Sustainable Development Indicators. Luxembourg.

Europäische Kommission 2002; Verbraucherpolitische Strategie 2002-2006. KOM (2002) 208 final Brüssel.

- Europäische Kommission 2004: Sustainable consumption and production in the European Union. Luxemburg.
- Europäische Kommission 2005: Mitteilung der Kommission: Mehr Gesundheit, Sicherheit und Zuversicht für die Bürger - Eine Gesundheits- und Verbraucherschutzstrategie. Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft in den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz (2007-2013) KOM(2005) 115 endgültig. Brüssel.
- Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren der Berg. Universität Wuppertal 2002: Bürgergutachten zum Verbraucherschutz in Bayern (im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz). Wuppertal
- Frei, Bruno S. 1999: Morality and Rationality in Environmental Policy. *Journal of Consumer Policy*, Jg. 22, Heft 4, 395 - 417.
- Grunert-Beckmann, Suzanne C. und Alice Grønhøj, Rik Pieters et al. 1997: The Environmental Commitment of Consumer Organizations in Denmark, the United Kingdom, The Netherlands, and Belgium. *Journal of Consumer Policy*, Jg. 20, Heft 1, 45 - 67.
- Hansen, Ursula und Ulf Schrader 1997: A Modern Model of Consumption for a Sustainable Society. *Journal of Consumer Policy*, Jg. 20, Heft 4, 443 - 468.
- Harms, Sylvia u.a. 2000: The role of users in developing sustainable transport practices, in: R. Häberli u.a. (Hg.): *Proceedings of the International Transdisciplinarity 2000 Conference, Workbook I*, S. 393-398. Zürich.
- Heiskanen, Eva und Mika Pantzar 1997: Toward Sustainable Consumption: Two New Perspectives. *Journal of Consumer Policy*, Jg. 20, Heft 4, 409 - 442.
- Héritier, Adrienne 1997: Umweltregulierung im Wandel. Regulierungsvielfalt und die Möglichkeit der Instrumentenwahl in der Europäischen Union. In: Hiller et al.(Hrsg.): *Risiko und Regulierung*. Frankfurt: Suhrkamp, 176-194.
- Hertwich, Edgar G. 2005: Consumption and Industrial Ecology. In: *Journal of Industrial ecology*. Vol. 9, Issues 1-2 - Winter-Spring 2005, 1-6.
- Hippel, Eike von: Präventiver Verbraucherschutz: Vorbeugen ist besser als Heilen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B24/2001*, S.16-22
- Huefner, Jonathan C, H. Keith Hunt 1994: Extensions of the Hirschman Model: When Voice and Exit Don't Tell the Whole Story, in: *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior* vol 7, S. 267-270
- Huefner, Jonathan C, H. Keith Hunt 2000: Consumer Retaliation As A Response To Dissatisfaction, in: *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior* vol 13, S.61-82
- Klaffke, Kathrin u.a. 2000: Kundenorientierte Ökologisierung der Produktentwicklung und -vermarktung. Methodenentwicklung zum produktlinienorientierten Umweltmanagement. Freiburg, Berlin (Öko-Institut, Werkstattreihe Nr. 122
- Koch, Achim (Hrsg.) u.a. 2001: Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen. Opladen.

- IISD 2003: International Expert Meeting on a 10 year Framework of Programmes for Sustainable Consumption and Production. 16-19 Juni 2003. Abrufbar unter <http://www.iisd.ca/download/pdf/sd/sdvol87num1e.pdf> [18. August 2005]
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) 2001: Nachhaltigkeitsindikatoren. Wegweiser für die räumliche Entwicklung in Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Jänicke, Martin: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In: ders. (Hrsg.): Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklungen-Bilanz-Erfolgsbedingungen. Berlin: Edition Sigma, 9-28.
- Jänicke, Martin und Helmut Weidner (Hrsg.) 1995: Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases. Berlin.
- Kantelhardt, Jochen und Alois Heißenhuber 2005: Nachhaltigkeit und Landwirtschaft. In: Brunner, Karl-Michael und Gesa U. Schönberger (Hrsg.): Nachhaltigkeit und Ernährung, Produktion – Handel – Konsum. Frankfurt: Campus Verlag. 25-48.
- Kern, Kristine und Stefan Bratzel 1994: Erfolgskriterien und Erfolgsbedingungen von (Umwelt-) Politik im internationalen Vergleich: Eine Literaturstudie. FFU-report 94-3.
- Klaffke, Kathrin und Thomas Krick: Informationsoffenheit von Unternehmen. Die Nachhaltigkeitsberichterstattung der DAX 100 Unternehmen. (imug-Arbeitspapiere 12/2003) Hannover 2003.
- Koch, Achim (Hrsg.) u.a. 2001: Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen. Opladen.
- Kroeber-Riel, Werner, 1992: Konsumentenverhalten. München: Vahlen.
- Kuhlmann, Eberhard 1990: Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis, München: Verlag Franz Vahlen.
- Libbe, Jens u.a. 2001: Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen - sozial-ökologische Problemlagen und Chancen für eine nachhaltige Entwicklung (Endbericht Sondierungsprojekt 07SOE22) Berlin.
- Mähling, Friedrich W. 1983: Werbung, Wettbewerb und Verbraucherpolitik. München.
- Mayntz, Renate 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: dies. (Hrsg.): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt a.M., New York, 263-292.
- Müller, Edda 2003: Nachhaltige Vorsorge - Woran orientieren wir langfristige Entscheidungen? Statement von Frau Prof. Dr. Edda Müller, Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) auf der Kooperationstagung der Evangelischen Akademie Loccum mit dem Rat für nachhaltige Entwicklung und der Hanns-Lilje-Stiftung Loccum, 19. bis 21. September 2003.
- Mitra, Anindita 2003: Painting the town green. The use of urban sustainability indicators in the United States of America. London.
- Mitropoulos, Stefan 1997: Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen. Berlin: Duncker & Humblot.

- Neuner, Michael 2000: Collective Prototyping: A Consumer Policy Strategy to Encourage Ecological Marketing. *Journal of Consumer Policy*, Jg. 23, Heft 2, 153 - 175.
- OECD - Programme on Sustainable Consumption 2002: Policy Case Studies Series: Policies to Promote Sustainable Consumption: an Overview (ENV/EPOC/WPNEP(2001)18/FINAL). Paris: OECD.
- OECD - Programme on Sustainable Consumption 2002a: Sector Case Studies Series: Household Energy & Water Consumption and Waste Generation: Trends, Environmental Impacts and Policy Responses (ENV/EPOC/WPNEP(2001)15/FINAL). Paris: OECD.
- Offe, Claus 1990: Staatliches Handeln und Strukturen der kollektiven Willensbildung - Aspekte einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens (Hrsg.), *Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung?*, Baden-Baden, 173-190.
- Reich, Norbert 1977: *Markt und Recht*. Darmstadt.
- Reisch, Lucia A 2003: *Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik*. Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL. Stuttgart-Hohenheim, Berlin.
- Reisch, Lucia A et al. 2003: *Studie zum Stand der Verbraucherforschung in Deutschland - im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv)*. Hohenheim 2003.
- Reisch, Lucia A. 2004: *Nachhaltiger Konsum: Aufgabe der "Neuen Verbraucherpolitik?"* artec-paper Nr. 120/ November 2004, Bremen.
- Reisch, Lucia A. 2004a: Sustainable consumption as a consumer policy issue, in: Reisch, Lucia A. und Inge Røpke: *The Ecological Economic of Consumption*. Cheltenham: Edward Elgar. 175-189.
- Reisch, Lucia A. 2005: *Neue Verbraucherpolitik – Ziele, Strategien und Instrumente*. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Jg. 8, Heft 8, 441-445.
- Reisch, Lucia A., Tilman Becker, Heribert Schatz, Helmut Voelzkow 2005: *Forschung für eine neue Verbraucherpolitik - Ein Forschungsdesign zur Zukunft der verbraucherpolitisch orientierten Forschung*, in: *Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (Hrsg.): Verbraucherforschung in Deutschland*. Berlin: BWV - Berliner Wissenschaftsverlag. 77-114.
- Rose, Richard 1993: *Lesson-Drawing in Public Policy. A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham : Chatham House.
- Scharpf, Fritz W. 1989: *Politische Steuerung und Politische Institutionen*. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 30, Heft 1, 10-21.
- Schiefelbusch, Martin 1998: *Fahrgastvertretungen im britischen ÖV*, in: *Der Nahverkehr* 3/98, S. 60-65.
- Schiefelbusch, Martin 2005: *Citizens' Involvement and the Representation of Passenger Interests in Public Transport: Dimensions of a Long-neglected Area of Transport Planning and Policy with Case Studies from Germany*, in: *Transport Reviews* Vol. 25, No. 3, S. 261–282.

- Scherhorn, Gerhard 1975: Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik. Göttingen.
- Schiefelbusch, M 1998: Fahrgastvertretungen im britischen ÖV (in "Der Nahverkehr" 3/1998)
- Schoenheit, Ingo 2004: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Verbraucherinformation, in: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Politikfeld Verbraucherschutz. Potsdam: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung. 47-64.
- Schultz, Irmgard und Ines Weller (Hrsg., 1995): Gender & Environment. Ökologie und die Gestaltungsmacht der Frauen. Frankfurt a.M.
- Spangenberg 2001: Nachhaltiger Konsum – Genuß ohne Reue? Köln: Sustainable Europe Research Institute.
- Stern, Paul C. 1999: Information, Incentives, and Proenvironmental Consumer Behavior. Journal of Consumer Policy, Jg. 22, Heft 4, 461-478.
- Steurer, Reinhard 2001: Paradigmen der Nachhaltigkeit. In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht, Vol. 24, No. 4, 537-566.
- Streck, Wolfgang und Philippe Schmitter 1985: Gemeinschaft, Markt und Staat - und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: Journal für Sozialforschung, 25. Jg., 133-157.
- Thøgersen, John 2000: Psychological Determinants of Paying Attention to Eco-Labels in Purchase Decisions: Model Development and Multinational Validation pp. Journal of Consumer Policy, Jg. 23, Heft 3, 285 - 313.
- Tonner, Klaus 2000: Consumer Protection and Environmental Protection: Contradictions and Suggested Steps Towards Integration. Journal of Consumer Policy, Jg. 23, Heft 1, 63-78.
- Truffer, Bernhard und Susanne Bruppacher 2002: Nachfrage nach Ökostrom. Ergebnisse einer Fokusgruppenerhebung in den Städten Bern, Zürich und Stuttgart. (Ökostrom Publikationen, Band 8) Kastanienbaum, Schweiz.
- UN 1985: Guidelines for Consumer Protection. UN General Assembly, A/RES/39/248.
- UN - Department of Economic and Social Affairs 2003: United Nations Guidelines for Consumer Protection. New York: United Nations.
- UNEP 2004: Background Paper. European Stakeholder Meeting on Sustainable Consumption and Production. Ostende (Belgien). 25.-26. November 2004.
- U.S. Interagency Working Group on Sustainable Development Indicators 2001: Sustainable Development in the United States: An Experimental Set of Indicators. Washington D.C.
- Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. 2005: Verbraucherforschung in Deutschland. Berlin: BWV - Berliner Wissenschaftsverlag.
- Voelzkow, Helmut 2005: Verbraucherschutz als Gegenstand der Politikwissenschaft, in: Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (Hrsg.): Verbraucherforschung in Deutschland. Berlin: BWV - Berliner Wissenschaftsverlag. 55-66.

Weller, Ines (2001): Ökologie im Alltag: Wahrnehmung und Bewertung der Gestaltungsmacht privater KonsumentInnen. In: W. Elsner, A. Biesecker, K. Grenzdörffer (Hg.): Ökonomische Be-Wertungen in gesellschaftlichen Prozessen: Markt - Macht - Diskurs. Herbolzheim, 241 - 258

Wilhelmsson, Thomas 1998: Consumer Law and the Environment: From Consumer to Citizen. Journal of Consumer Policy, Jg. 21, Heft 1, 45 - 70.

Windhoff-Heritier, Adrienne 1987: Policy-Analyse. Eine Einführung. Frankfurt and New York: Campus.

2.6 Abkürzungsverzeichnis Kapitel 2

BTS	Bureau of Transportation Statistics
CSD	Commission on Sustainable Development
CSR	Corporate Social Responsibility
DUX	Deutscher Umweltindex
ECC-Network	European Consumer Centre Networks
ECOSOC	Economic and Social Council
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EU	European Union
HDR	Human Development Report
KMU	kleine und mittelständische Unternehmen
NI	Nachhaltigkeitsindikatoren
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCSD	President's Council for Sustainable Development
PRVR	Projektgruppe "Regierungs- und Verwaltungsreform"
SDI	Sustainable Development Indicators
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNCSD	United Nations Commission on Sustainable Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
WHO	World Health Organization

WRI	World Resources Institute
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organization

3 Deutschland

3.1 Grundlagen

3.1.1 Einführung

Seitdem die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung sich auf der politischen Agenda etabliert haben, hat sich die deutsche Politik – weitgehend parteiübergreifend – dieses Themas als politischer Herausforderung angenommen. Dies spiegelt sich in der oftmals ausgefüllten Führungsrolle bei internationalen Umweltabkommen wider und auch die Gipfel zu Umwelt und Entwicklung in Rio 1992 sowie zu einer nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg 2002 können als Beleg für diese Politikausrichtung gelten. Allerdings dauerte es bis 2001, bis ein Rat für Nachhaltige Entwicklung eingerichtet und ein Jahr später eine Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet wurde. Die jüngsten Aktivitäten sind zum Teil sicherlich einer deutlichen Bedeutungszunahme von Nachhaltigkeitsanforderungen in den politischen Zielen der 1998 angetretenen rotgrünen Regierung zuzuschreiben, die auch eine Wirkung auf das Feld der Verbraucherpolitik entfaltet haben. Hierzu haben aber auch internationale politische Prozesse, der Anpassungsdruck an Vorgaben der europäischen Politik sowie krisenhafte Erscheinungen in einzelnen Verbraucherbereichen beigetragen.

Im Folgenden werden die jüngsten Entwicklungen für zentrale verbraucherpolitische Bereiche nachgezeichnet und versucht, die wesentlichen Defizite zusammenzufassen. Auf dieser Grundlage können prioritäre Handlungsfelder identifiziert werden, um ein Profil des bestehenden Handlungsbedarfs zu erstellen. Zunächst werden die Grundzüge der Regulierungstradition sowie der Akteurskonfigurationen im verbraucherpolitischen Feld skizziert, um die bestehenden politischen Prozesse und Maßnahmen einordnen zu können.

3.1.2 Regulierungstradition

Die deutsche Verbraucherpolitik hat sich nach dem Regierungswechsel hin zu einer liberal-konservativen Koalition seit 1982 weitgehend interventionsskeptisch verhalten und ihre Politik stark an einem marktliberalen Konzept ausgerichtet (Janning 2004: 406). Der oben genannte Nachhaltigkeitsdiskurs hat diese Tradition zwar in gewissem Maße herausgefordert, aber zu keinem grundlegenden Politikwechsel geführt. Tiefe Eingriffe staatlicher Regulierungen zum Schutz der Verbraucher sind in Deutschland bislang nur punktuell festzustellen und beschränken sich primär auf Fragen des Gesundheitsschutzes und der Ernährungssicherheit. Maßnahmen zur Regulierung des Marktgeschehens werden weitgehend vermieden, stattdessen wird auf die Selbstregulierung durch die Wirtschaft gesetzt (vgl. DTI 2003: 2ff.). Gemäß den eingangs eingeführten Regulierungsmodi dominiert daher eine Mischung aus Markt- und Unternehmenssteuerung, die zusätzlich durch die Umsetzung der Vorgaben auf EU-Ebene ergänzt werden. Ferner wird, dem Leitbild der Konsumentensouveränität folgend, darauf gesetzt, die Stellung der Verbraucher durch

rechtliche sowie informationsbezogene Instrumente zu stärken. Hierfür wird ein zivilrechtlicher Rahmen gegeben, auf dessen Grundlage sich die Verbraucher selbst schützen können. Die Gewährleistung eines hohen Niveaus bei der Produktqualität steht dabei im Vordergrund, Maßnahmen zur Steigerung des Wettbewerbs werden dagegen kaum angestrebt. Hier zeigen sich verschiedene Defizite, da es der Rechtsrahmen dem einzelnen Verbraucher deutlich erschwert, seine wirtschaftlichen Interessen gegen ein Unternehmen vor Gericht zu vertreten. Entsprechende Verfahren sind langwierig, kostspielig und selten von Erfolg gekrönt, auch die Verbraucherrepräsentation durch Verbraucherzentralen kann diese Defizite kaum kompensieren. Zudem sind die Möglichkeiten, Schadensersatzansprüche als Individuum oder in Form einer Sammelklage einzureichen, unzureichend. Die verbraucherseitige Ermächtigungsstrategie basiert deswegen weitgehend auf der Informationsbereitstellung sowie auf der Verbraucherbildung, die von der Regierung bislang weitgehend an die Verbraucherverbände delegiert wurde. Wie der folgende Überblick über die Akteurskonfiguration zeigt, steht diese Tradition zurückhaltender Eingriffe aber angesichts neuer und komplexer Herausforderungen für Konsum wie Produktion zunehmend auf dem Prüfstand.

3.1.3 Akteurskonfiguration und Rolle der politischen Beteiligung

Für verbraucherpolitische Maßnahmen in Deutschland sind verschiedene Ministerien verantwortlich, allerdings wurde mit der Ausweitung des Landwirtschaftsressorts zu einem Ressort für Verbraucher, Ernährung und Landwirtschaft 2001 eine konzeptionelle Neuausrichtung vorgenommen. Im Zuge der BSE-Krise war deutlich geworden, dass in einem zentralen Bereich der Verbraucherversorgung nicht ausreichend Vorsorge zur Gewährleistung der Qualität im Nahrungsmittelbereich getroffen worden war. Das neu formierte Ministerium hat in den ersten Jahren einen Schwerpunkt im Bereich der Lebensmittelsicherheit gesetzt, ist darüber hinaus aber wenig legislativ in anderen Bereich aktiv geworden (vgl. DTI 2003; Janning 2004: 423ff.). Vielmehr fällt ihm im verbraucherpolitischen Akteursgefüge eine koordinierende Rolle zu. Zudem hat das Ministerium damit begonnen, die Leitlinien eines verbraucherpolitischen Ansatzes durch einen Aktionsplan und eine Strategie zu konturieren, um damit dem Politikfeld ein stärkeres Profil zu geben. Dabei hat Verbraucherpolitik an sich bereits verschiedene Stadien durchlaufen, die sich bis ins deutsche Kaiserreich zurückverfolgen lassen (vgl. ausführlich Janning 2004). Angesichts der massiv sichtbar gewordenen Krisenerscheinungen bedurfte es zu Beginn des neuen Jahrtausends einer grundlegenden Neuausrichtung. Davor war der Bereich institutionell im Wirtschaftsministerium bzw. in anderen Ressorts (Landwirtschaft) angesiedelt und damit maßgeblich wettbewerbspolitischen Prioritäten untergeordnet. Dies entsprach auch dem seit den achtziger Jahren vorherrschendem Paradigma der Entstaatlichung und Deregulierung, das aber durch erste Lebensmittelskandale (Glykolwein, Kalbfleisch) während der neunziger Jahre zunehmend in seiner Angemessenheit in Frage gestellt worden war.

Die fragmentierte Zuständigkeit in Verbraucherfragen besteht auch nach der Neuausrichtung der Ressorts fort, so gehen wesentliche verbraucherpolitisch relevante Entscheidungen vom Justizministerium, dem Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, (BMWA), dem Verkehrs- (BMVBW) aber auch dem Umweltministerium (BMU) aus. Die Länder spielen innerhalb der Akteurskonfiguration eine weniger bedeutende Rolle als Akteure im Prozess der

Politikformulierung, sind aber bei der Gesetzesdurchsetzung und beim Monitoring, also im Umsetzungsprozess, eingebunden. Zusammen mit Kommunen und Repräsentanten der Zivilgesellschaft konnten sich die Länder allerdings bei der Erstellung der Nachhaltigkeitsstrategie einbringen, in der Fragen nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster ihre Berücksichtigung fanden. Ferner können verbraucherrelevante Fragestellungen alle sechs Monate bei der Bund-Länderkoordination angesprochen werden. Zudem hat Bayern, als eines der am meisten von der BSE-Krise betroffenen Bundesländer ebenso ein Verbraucherschutzministerium installiert, dessen Kompetenzen strikt von dem des Landwirtschaftsministeriums abgegrenzt sind.

Zwar spiegelt alleine die Einrichtung des BMVEL eine deutlich erhöhte politische Resonanz auf verbraucherpolitische Belange wider – und zwar auch mit Blick auf die Förderung eines nachhaltigen Konsums (Reisch 2004a: 175). Seinem Einfluss werden jedoch durch den Verbleib zentraler wettbewerbspolitischer Kompetenzen beim BMWA deutlich Grenzen gesetzt. Es ist aber auch zu beachten, dass Verbraucherpolitik ebenso wie Nachhaltigkeit zu einer Querschnittsaufgabe für alle Ministerien und Sektoren geworden ist (Reisch 2004a: 179). Eine zentrale politische Steuerung erscheint aus dieser Perspektive weder möglich noch sinnvoll, geht es doch darum, eine möglichst weit reichende horizontale Integration zu bewerkstelligen. Diese Aufgabe hat sich das BMVEL gestellt, das ansonsten in seiner internen Arbeitsaufteilung im Grunde auf zwei primäre Bereiche fokussiert. Das erste Augenmerk liegt neben Organisationsfragen in erster Linie auf Verbraucherschutzfragen (Ernährung, Forschung, Bio- und Gentechnik, Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen). Das zweite konzentriert sich auf agrarpolitische Fragen (Markt, ländlicher Raum, Sozial- und Forstpolitik).

Betrachtet man die Kompetenzverteilung in verbraucherrelevanten Fragen jenseits des federführenden BMVEL, dann ergibt sich folgendes Bild: Das Justizministerium (BJM) ist im Kern für den wirtschaftlichen Schutz der Verbraucher zuständig, dies gilt für die Bereiche des unlauteren Wettbewerbs, für den Markenschutz und die zivilrechtliche Gesetzgebung. Laut einer Studie des DTI (2003: 3) balanciert das Ministerium die Interessen des Verbraucher- und Wirtschaftsministeriums aus. Letzteres ist seit 2002 auch für Fragen der Arbeitsmarktpolitik zuständig, gibt die Richtlinien in der Wettbewerbspolitik vor und zeichnet für die Produktsicherheit verantwortlich. Auch energiepolitische Fragen sind in diesem Ministerium verankert, etwa im Bereich der Energieeffizienz, aber auch mit Blick auf die "traditionellen" Energieträger. Diesen für den Bereich einer nachhaltigen Verbraucherpolitik zentralen Sektor teilt es sich jedoch mit dem Umweltministerium (BMU), das federführend den Ausbau erneuerbarer Energien begleitet. Diese Kompetenzverteilung resultierte aus den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 2002 und bildet im Feld der Energiepolitik deutlich die Konflikte zwischen den Produzenten der bereits am Markt etablierten, herkömmlichen (zumeist fossilen) Energiequellen einerseits und den im Bereich der Förderung erneuerbarer Energien aufstrebenden Unternehmen andererseits ab. Verbraucherrelevante Fragen der Verkehrspolitik, etwa in Bezug auf Fahrgastrechte im öffentlichen Personennahverkehr, aber auch hinsichtlich der Rolle alternativer Kraftstoffe, sind beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) angesiedelt.

Über diese ministeriellen Verantwortungsbereiche hinaus kommt "Akteuren" der Verbraucherinformation im Akteursgefüge eine wesentliche Rolle zu, um die Konsumentensouveränität zu steigern und die Kompetenz zum qualitätsbewussten Kaufen

zu erhöhen. Hier sind vor allem die Bildung und Aufklärung über die ökologischen, sozialen und gesundheitsbezogenen Auswirkungen von Gütern des Alltagsverbrauchs zentral. Die Aufgabe der Wissensvermittlung wird von Regierungsseite im Wesentlichen an Verbraucherorganisationen delegiert. Der erst 2000 aus drei Vorgängern zusammengefasste VZBV bildet dabei den Dachverband der 16 in den einzelnen Ländern angesiedelten Zentralen. Diese regionale Ausrichtung der Beratungsleistung kann eine gewisse Nähe zu den konkreten Problembereichen gewährleisten, während dem Dachverband, der zu achtzig Prozent aus Mitteln des BMVEL unterhalten wird, eine eher koordinierende Rolle zukommt. Die Fragmentierung der Ressortzuständigkeiten spiegelt sich auch in der Landschaft der Verbraucherverbände wider, die neben dem VZBV sehr stark fach- und gruppenspezifisch ausgerichtet sind. Dadurch können sie in ihren Feldern oftmals einen hohen Kompetenzgrad vorweisen, tragen in ihrer Summe allerdings zu einer gewissen Unübersichtlichkeit der Beratungs- und Informationslandschaft bei. Hinzu kommt, dass unter den Verbänden nicht nur Konkurrenz um knappe Ressourcen herrscht, sondern auch die Felder Nachhaltigkeit und Verbraucherschutz nicht ohne weiteres ein harmonisches Pärchen darstellen (s. Kapitel 2). Im Einzelfall können soziale und ökologische Interessen hier in Widerspruch geraten, etwa wenn es um Preise für Energie und Kraftstoffe geht, die ökologisch gerechtfertigt sind, aber sozial zu Mehrbelastungen führen. Allerdings dürften die Aktivitäten von Umweltschutzorganisationen wie Greenpeace innerhalb der Sphäre verbraucherpolitischer Fragestellungen auch zur Stärkung der Verbraucherrepräsentation insgesamt beigetragen haben. Strukturell stehen die Organisationen vor der Herausforderung, auf dem Markt diffuse Interessen gegen oftmals gut organisierte Industrie- und Unternehmensinteressen vertreten zu müssen (vgl. Scharpf 2002). Das gilt sowohl für sektorspezifische Einrichtungen wie beispielsweise den Bund der Energieverbraucher, als auch für sektorübergreifende Verbände wie den VBZV.

Die Möglichkeiten der Verbraucherbeteiligung werden vielfach als defizitär eingestuft. Lobbying, Information und Verbraucheraufklärung beanspruchen erhebliche Ressourcen und der Zugang zur politischen Arena ist bislang auf formale Anhörungsrechte beschränkt, allerdings bestehen hier nicht im ausreichenden Maße formalisierte Mechanismen der Beteiligung. Erschwert wird die Ermächtigung der Verbraucher durch Verbraucherverbände zudem dadurch, dass der Klageweg erhebliche Kosten mit sich bringt, so dass eher übergeordnete Komplexe in dieser Weise angegangen werden. Für den einzelnen Verbraucher stellt sich die Lage in Bezug auf das individuelle Klagerecht, aber auch die Möglichkeit von Sammelklagen in Deutschland noch sehr viel negativer dar. Die Tatsache, dass richterlichen Grundsatzentscheidungen im Verbraucherbereich vielfach eine höhere Schutzwirkung zugeschrieben wird als gesetzgeberischen Tätigkeiten, kann dieses Defizit nur teilweise kompensieren. Hilfreich zur Seite stehen den Verbrauchern bei der Verbraucherbildung immerhin noch Stiftung Warentest sowie ferner Öko-Test, die im Bereich der unabhängigen, fundierten Produkttestung ein hohes öffentliches Ansehen genießen.

In der Zusammenschau skizzieren Akteursgefüge und vorherrschende Regulierungstradition ein politisches Feld, das sich bislang nur punktuell durch eine gestaltende staatliche Steuerung ausweist. Damit trifft die Verpflichtung, die Anforderungen einer nachhaltigen Entwicklung umzusetzen, auf ein schwieriges Terrain. Die Ermächtigung der Verbraucher unter Bedingungen der Selbstregulierung wirtschaftlicher Akteure und nur zurückhaltendem Eingreifen des Staates dürfte sich angesichts der fragmentierten Ressortzuständigkeiten als

schwierig erweisen. Es bedarf sektoraler Zielsetzungen, einer qualitativ hochwertigen Fortschrittskontrolle sowie deutlicher Signale an den Ausbau der Verbraucherrepräsentation. Im Folgenden wird zu erörtern sein, in welcher Weise unter diesen Bedingungen die jüngsten Ansätze zur Verfolgung einer integrativen Verbraucherpolitik die anspruchsvollen Vorgaben einer nachhaltigen Politik umsetzen können.

3.2 Ausgangslage und Problemwahrnehmung: Nachhaltige Entwicklung und Verbraucherpolitik

3.2.1 Zentrale Sektortrends an den Schnittstellen zwischen Verbrauch und Nachhaltigkeit

Der Untersuchung von Erfolgen und Defiziten der Nachhaltigkeitspolitik und der nachhaltigen Verbraucherpolitik soll – als Hintergrund für die weitere Analyse - zunächst ein auf Grundlage des zusammengestellten Indikatorensets⁶ ausgearbeitetes Nachhaltigkeitsprofil vorangestellt werden. Es wird dabei nicht auf jeden Einzelindikator eingegangen, vielmehr sollen die aus der Datenlage ersichtlichen Trends und Auffälligkeiten überblicksartig dargestellt und somit überprüft werden, inwiefern die Umsetzung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung in praktische Politik messbare Auswirkungen zur Folge hatte.

Für den Sektor **Energie & Material** ergibt sich aus der Datenanalyse ein heterogenes Gesamtbild. Der inländische Materialverbrauch, als Anzeiger für die Ressourceneffizienz, ist deutlich zurückgegangen und auch die Energieintensität der Wirtschaft ist rückläufig. Anders als in den Vergleichsländern ist der industrielle Energieverbrauch seit Beginn der neunziger Jahre gesunken und auch im Verkehrssektor zeigt sich nur ein leichter Anstieg des Energieverbrauchs. Zudem lässt sich hier seit 1999 eine Trendwende ausmachen. Hingegen ist der Energieverbrauch der privaten Haushalte nur in Deutschland deutlich angestiegen, was aufzeigt, dass hier im Hinblick auf nachhaltige Konsummuster verstärkte Anstrengungen erforderlich sind. Die CO₂-Emissionen aus Energieverbrauch sind zwar gesunken, liegen aber im Vergleich zu den übrigen europäischen Ländern immer noch auf sehr hohem Niveau. Entgegenwirken ließe sich dem durch die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien. Hinsichtlich der Stromerzeugung aus solchen Quellen verzeichnet Deutschland den deutlichsten Anstieg aller Vergleichsländer, wenngleich der Anteil erneuerbarer Energien insgesamt in Frankreich und vor allem Schweden sehr viel größer ist.

Im Bereich **Verkehr & Mobilität** ist hinsichtlich des Straßenverkehrs ein negativer Trend zu erkennen. So ist nicht nur der Anteil des Autoverkehrs an der Gesamtpersonenbeförderung gestiegen, auch die Anzahl der PKWs pro Einwohner ist in Deutschland auf hohem Niveau noch einmal deutlich gewachsen. Im Frachtverkehr ist für den Transportweg Straße ebenfalls ein Anstieg zu verzeichnen, während Bahn und Schiff als Transportmittel an Bedeutung verloren haben. Angesichts dieser Entwicklung ist es wenig überraschend, dass auch die aus Transportaktivitäten resultierenden Treibhausgasemissionen angestiegen sind. Dagegen ist der Energieverbrauch durch Straßenverkehr in Deutschland rückläufig, was darauf schließen lässt, dass es diesbezüglich zumindest gelungen ist, den oben skizzierten Negativtrend durch Effizienzsteigerungen abzufedern. Die Emissionen von Luftschadstoffen

⁶ Siehe dazu 2.4 Entwicklung von Indikatoren zur Bewertung einer erfolgreichen nachhaltigen Verbraucherpolitik

durch Transportaktivitäten sind deutlich zurückgegangen. Neben dem Straßenverkehr hat auch der besonders klimaschädliche Luftverkehr erheblich zugenommen, erreicht in Deutschland allerdings nicht das Niveau der Vergleichsländer.

Im Hinblick auf **Ernährung und Gesundheit** zeigt sich, dass die Deutschen vergleichsweise ungesund leben. Hier werden die meisten Tabakwaren konsumiert und auch der Alkoholkonsum liegt auf relativ hohem Niveau. Die Anzahl übergewichtiger Personen ist ebenfalls gestiegen. Diese Entwicklung war jedoch auch in den Vergleichsländern zu beobachten. Deutschland nimmt hier einen Mittelplatz ein und erreicht bei weitem nicht die dramatischen Werte Großbritanniens oder der USA. Dennoch besteht – angesichts der Tatsache, dass mehr als jeder achte Deutsche übergewichtig ist – erhöhter Bedarf bei der Förderung einer gesunden Ernährung und Lebensweise. Herz-Kreislauf-Erkrankungen als Todesursache sind zwar zurückgegangen, doch liegt ihr Anteil in Deutschland vor allem bei Frauen immer noch sehr hoch. In der **Landwirtschaft** ist ein deutlicher Rückgang des Einsatzes von Düngemitteln zu verzeichnen, jener von Pflanzenschutzmitteln ist jedoch nur minimal rückläufig. Im Jahr 2003 wurden 4,1% der gesamten landwirtschaftlich genutzten Flächen biologisch bewirtschaftet. Damit liegt Deutschland unter den Vergleichsstaaten im Mittelfeld. Der Zuwachs im Vergleich zum Vorjahr betrug 5,3%.⁷ Die in der Nachhaltigkeitsstrategie verankerte Zielvorgabe von 20% im Jahre 2010 erscheint vor diesem Hintergrund sehr ambitioniert.

Im Bereich **Haushalte & Sozialstruktur** zeigt sich, dass die klimaschädlichen Pro-Kopf-Emissionen, obwohl in Deutschland der deutlichste Rückgang zu verzeichnen war, im Vergleich mit Schweden, Frankreich und Großbritannien immer noch auf hohem Niveau liegen. Auch der Stromverbrauch für Beleuchtung und Haushaltsgeräte ist leicht gestiegen, was sich ins Bild des gestiegenen Energieverbrauchs der Haushalte insgesamt einfügt und ein weiterer Hinweis darauf ist, dass bei der Förderung nachhaltiger Konsummuster Nachholbedarf besteht. Steigender Energieverbrauch belastet auch die Kassen der Verbraucher in Deutschland in besonderem Maße. Zwar sind die Energiepreise in den neunziger Jahren auch in den Vergleichsstaaten gestiegen, doch sind sie – mit Ausnahme Schwedens – dort im Gegensatz zu Deutschland seit 2000 wieder rückläufig. Die **Sozialstruktur** betreffend ergibt die Datenlage ein zwiespältiges Bild. Positiv zu verzeichnen ist vor dem Hintergrund sozialer Nachhaltigkeit, dass bei der Verteilung des Einkommens bzw. des Konsums Deutschland große Zuwächse bei den ärmeren Bevölkerungsschichten aufweist. Gleichzeitig fällt Deutschland jedoch negativ durch die höchste Ungleichheit bei der Einkommensverteilung zwischen Männern und Frauen auf.

Zusammenfassend lassen sich anhand der Analyse der Indikatorendaten drei Trends identifizieren, die im Hinblick auf Deutschlands Nachhaltigkeitsziele alarmierend wirken:

- das weitere Anwachsen des Straßenverkehrsaufkommens sowohl im Personen- als auch im Frachtverkehr,
- der steigende Energieverbrauch der Haushalte
- und die ungleiche Einkommensverteilung zwischen Männern und Frauen.

⁷ Quelle: Bio-Markt kompakt: Kennzahlen zum Markt für Bio-Lebensmittel in Deutschland.
<http://www.oekolandbau.de/data/000C196D3F891060BF776521C0A8D816.0.pdf>. 04.07.2005.

Zudem ist angesichts der oben genannten Daten für 2002 und 2003 nicht zu erwarten, dass sich die Zielvorstellung im Ökolandbau realisieren lassen wird. Als Positivtrend lässt sich die Steigerung der Energie- und Materialeffizienz in der Industrie werten.

3.2.2 Die Rolle von Nachhaltigkeitskriterien bei der Ausgestaltung der Verbraucherpolitik

Marktverhaltensweisen von Unternehmen und Konsumenten, Herstellungsprozesse von Produkten und die Ausgestaltung privater und öffentlicher Dienstleistungen sind zentrale Einflussfaktoren für die nachhaltige Entwicklung einer Gesellschaft. Der Aktionsplan Verbraucherschutz (BMVEL 2003) sowie der Verbraucherpolitische Bericht der Bundesregierung (Bundesregierung 2004b) betonen die bedeutende Rolle, die nachhaltigen Konsummustern und Produktionsweisen zukommt, um die Ziele einer sozial gerechten, ökologisch verträglichen und wirtschaftlich tragfähigen Entwicklung zu erreichen.

Insofern stellt die Verbindung der Verbraucher- und Nachhaltigkeitsperspektive – wie sie in Deutschland in der Stellung des "Verbraucherministeriums" zum Ausdruck kommt – einen Fortschritt dar, der bislang noch nicht in allen Ländern erreicht ist (vgl. Länderstudien).

In der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird den Verbraucherinnen und Verbrauchern eine zentrale Rolle bei der Verwirklichung von Nachhaltigkeitszielen zugewiesen. Ihr Konsumverhalten sichere ihnen große Gestaltungsmacht und damit Steuerungsmöglichkeiten durch die Nachfrage nach ökologischen und sozialverträglichen Produkten und Dienstleistungen zu (Bundesregierung 2004a:117). Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung orientiert sich vor diesem Hintergrund am "Leitbild des selbstbestimmten und informierten Verbrauchers" (Bundesregierung 2004b:5) und konzentriert sich stark auf die Steuerungsfunktion der Nachfrageseite auf den Märkten. Angesichts der Pluralisierung der Lebensstile, der Individualisierungstendenzen der Gesellschaft und der damit einhergehenden Konsumbedürfnisse ist diesem Leitbild auch bei der Entwicklung von Strategien für nachhaltigen Konsum und Produktion unbedingt Rechnung zu tragen. Zudem ist kritisch zu fragen, wie mit denjenigen Gruppen umzugehen ist, die dem o.a. Leitbild (noch) nicht entsprechen, da ihnen die Möglichkeit zur selbstbestimmten Information und Beurteilung fehlt (vzbv 2005:66f).

3.2.3 Eingriffsoptionen und -tiefe der verfolgten Politik

Es wurde mit Blick auf die Regulierungstradition schon verdeutlicht, dass die deutsche Verbraucherpolitik seit den achtziger Jahren ein deutlich marktliberales Profil aufweist. Das Ministerium betont diesbezüglich, dass Verbraucherpolitik immer im Spannungsfeld zwischen starkem Verbraucherschutz durch Regulierung und der Gewährleistung freien marktwirtschaftlichen Handelns steht. Als regulativer Ansatz wird daher vom BMVEL gegenwärtig die Beschreitung problemorientierter Lösungswege bevorzugt, die mit Maßnahmen möglichst niedriger Eingriffsintensität auskommen (BMVEL 2005: 6). Allerdings hat nicht zuletzt die BSE-Krise gezeigt, dass für einen vorsorgenden, sich am Verursacherprinzip orientierenden Ansatz der Verbraucherpolitik der Anspruch an die staatliche Schutzfunktion sehr viel umfangreicher ist. Im Folgenden ist die Art und Weise staatlicher Eingriffe für einzelne Felder und Sektoren isoliert zu betrachten.

3.2.4 Das System der Erfolgsmessung und -kontrolle

In Deutschland begann die Arbeit an der Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren (NI) im Jahr 1996 mit der Teilnahme am UNCSD-Testverfahren.⁸ Auf Grundlage der UNCSD-Indikatoren wurde 1999 ein vorläufiges Set von 218 NI erstellt, das in den Folgejahren gestrafft wurde. Im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden 2002 21 Schlüsselindikatoren veröffentlicht. Es handelt sich dabei vor allem um sogenannte State-Indikatoren⁹, die Aufschluss über den Zustand der Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland geben sollen. Eingebettet werden sollen diese in ein umfassendes Set von 60-80 NI, die sich derzeit in Entwicklung befinden. Für den Umweltbereich stehen zudem mit dem Umweltbarometer und dem Deutschen Umweltindex (DUX) zwei weitere Ansätze zur überblicksartigen und öffentlichkeitswirksamen Abbildung des Umweltzustands zur Verfügung (vgl. EC/Eurostat 2004: 44ff.).

Während letzteres als Beispiel für eine innovative und medienwirksame Form des Umweltmonitorings gelten kann, kommt Deutschland bei der Nutzung von Indikatoren zur Erfolgskontrolle im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung die Rolle eines Nachzüglers zu. Sämtliche Vergleichsländer legten bereits zu einem früheren Zeitpunkt eigenständige NI-Sets vor und NI als politischem Instrument der Fortschrittskontrolle kommt insgesamt – vor allem im Vergleich zu Großbritannien – eine eher geringe Bedeutung zu. Dies gilt auch für die öffentliche Beachtung und die damit eng verbundene Möglichkeit, NI zu einem Ausgangspunkt für breite gesellschaftliche Debatten zur weiteren Ausgestaltung des Nachhaltigkeitsprozesses zu machen. So richtig und sinnvoll ihre Einbettung in eine Nachhaltigkeitsstrategie ist, wäre es angebracht, die 21 Schlüsselindikatoren eigenständiger zu präsentieren und nicht nur im Rahmen der Vorlage des zweijährlichen Fortschrittsberichts zur Erfolgskontrolle zu nutzen, sondern für einen jährlichen, am besten externen Bericht über Erfolge und Defizite bei der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele zu verwenden. Auch sollte die Entwicklung der weiteren Indikatoren energischer vorangetrieben werden, da die Gesamtentwicklung durch die Schlüsselindikatoren zwar recht gut abgebildet wird, letztere zur Erfassung einzelner sektorieller Trends jedoch weniger geeignet sind. Bei der Erfolgskontrolle gilt es darüber hinaus genauer zu differenzieren zwischen Entwicklungsrichtungen und Entwicklungszielen, um irreführende Trendaussagen zu vermeiden.¹⁰ Schließlich wäre eine stärkere Verknüpfung von Sektorpolitiken und NI sowie quantifizierten Nachhaltigkeitszielen wünschenswert.

Positiv hervorzuheben ist im deutschen System der Erfolgskontrolle die Durchführung von unabhängigen Evaluierungen wie sie im Bereich der Verbraucherpolitik etwa für das Bundesprogramm Ökologischer Landbau oder die Maßnahmen zur Verbraucherinformation durchgeführt wurden. Dies ermöglicht nicht nur intern detaillierte Rückschlüsse auf Erfolge

⁸ Die United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD) initiierte 1996 ein Testverfahren, um zu überprüfen, inwiefern die von ihr entwickelten 132 Nachhaltigkeitsindikatoren auf die nationale Ebene übertragbar waren. An dem Testprogramm beteiligten sich weltweit 22 Staaten, darunter auch Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Schweden.

⁹ Der Pressure-State-Response-Ansatz der OECD unterscheidet zwischen drei Formen von Umweltindikatoren. Pressure-Indikatoren, die den Druck auf die Umwelt abbilden, State-Indikatoren, die den Umweltzustand abbilden und Response-Indikatoren, die gesellschaftliche und politische Reaktionen auf die Umweltgefährdung abbilden.

¹⁰ Siehe dazu 3.1.1.3.1 Verbrauchersicherheit.

und Defizite der implementierten Politik sowie die Initiierung von politischen Lernprozessen, sondern garantiert durch die Veröffentlichung der Berichte auch Transparenz nach außen.¹¹

3.3 Ansätze zum gesundheitlichen Verbraucherschutz

3.3.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Der Bereich der gesundheitlichen Verbrauchersicherheit ist stark von der Art und Weise landwirtschaftlicher Produktion abhängig, betrifft aber auch staatliche Regulierungen. Ausgelöst durch Lebensmittelkrisen in den vergangenen Jahren hat der Aspekt der Lebensmittelsicherheit große Aufmerksamkeit durch Politik und Bevölkerung erfahren.

Folgerichtig bildet der gesundheitliche Verbraucherschutz bei Lebensmitteln und verbrauchernahen Produkten einen Schwerpunkt des im Aktionsplan dargelegten verbraucherpolitischen Programms der Bundesregierung. Sie hat zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit umgesetzt. Durch die Schaffung des Bundesinstituts für Risikobewertung sowie des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit wurden wichtige institutionelle Reformen für eine effektivere Überwachung der Lebensmittelsicherheit im Hinblick auf Risikobewertung, -kommunikation und -management umgesetzt und ein vorbeugender Ansatz verfolgt, wie er auch auf EU-Ebene vorgesehen ist. Mit der Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts¹² sowie der Neufassung der Lebensmittelhygiene-Regelungen wurde dem Prinzip der Lebensmittelsicherheit "vom Stall bis zum Tisch" Rechnung getragen und erstmals Futtermittel als Teil der Lebensmittelherstellungskette einbezogen. Im Zuge der geänderten Lebensmitteletikettierungsrichtlinie und der Einführung der Gen-Kennzeichnungspflicht wurde zudem die Lebensmittelkennzeichnung verbessert. Im Bereich genetisch veränderter Lebensmittel wird dabei im Rahmen der Umsetzung der EU-Richtlinien zur Zulassung sowie zur Rückverfolgbarkeit bzw. Kennzeichnung ein noch höheres Schutzniveau als auf EU-Ebene angestrebt.

Damit wird – gegen wirtschaftliche Interessen – der in einer breiten Bevölkerungsschicht vorherrschenden Risikowahrnehmung entsprochen. So halten es laut einer Umfrage der deutschen Welthungerhilfe aus dem Jahr 2003 75% der Befragten für unwahrscheinlich, dass sie zukünftig zu gentechnisch veränderten Lebensmitteln greifen werden. Um diesen Willen auch im politischen Prozess zu spiegeln, werden unter Beteiligung der Öffentlichkeit Genehmigungsverfahren durchgeführt. Zwar kann auf diese Weise nicht das Restrisiko ausgeschlossen werden, das weiterhin bei der Koexistenz von Landwirtschaft mit und ohne Gentechnik besteht. Allerdings wird durch zivilrechtliche haftungsrechtliche Vorgaben

¹¹Siehe dazu: Übersicht über Einzelmaßnahmen im Bundesprogramm Ökologische Landwirtschaft. <http://www.verbraucherministerium.de/index-000A9712B2E01F7AA99B6521C0A8D816.html> sowie Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung 2004: Abschlussbericht der Evaluierung des Bundesprogramms ökologischer Landbau im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung. http://www.bundesprogramm-oekolandbau.de/pdf/evaluation_boel_bericht_041011.pdf. 11. 07. 2005.

¹² Über einen verbesserten Informationszugang für Verbraucher im Rahmen des neuen Lebens- und Futtermittelgesetzbuches konnte dabei im Bundesrat keine Einigung erzielt werden (vgl. auch Kapitel 3.5).

versucht, dem Vorsorge-Gedanken so weit als möglich Rechnung zu tragen, um die Produzenten zur entsprechenden Umsicht anzuhalten. Hier gibt es unter den Parteien durchaus unterschiedliche Auffassungen, was sich nicht zuletzt auch an der Ablehnung des entsprechenden Gesetzes im Bundesrat ablesen lässt. So werden die haftungsrechtlichen Vorgaben als zu tiefer Eingriff in die unternehmerische Aktivität aufgefasst.

Über den Schutz der Verbraucher vor Lebensmittelkrisen hinaus geht das Ziel einer gesunden Lebensführung, das nicht nur eine gesunde Ernährung, sondern auch Sport und Bewegung in einem gesundheitsfördernden Umfeld sowie einen vorbeugenden Gesundheitsschutz für alle Altersgruppen umfasst. Zum Zweck der Förderung gesunder Ernährung und körperlicher Aktivität hat die Bundesregierung die "Plattform Ernährung und Bewegung"¹³ geschaffen und zudem im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit mehrere Informationskampagnen initiiert, die sich vor allem an Kinder und Jugendliche richten (vgl. Bundesregierung 2004 I: 17). Angesichts des steigenden Anteils übergewichtiger Personen an der Gesamtbevölkerung und der diesbezüglich besonders prekären Lage bei Kindern und Jugendlichen war dies ein fälliger Schritt in die richtige Richtung. Gleiches gilt für die Durchführung einer nationalen Verzehrserhebung, die derzeit in Arbeit ist und es überhaupt erst ermöglichen wird, anhand detaillierter Erkenntnisse über Ernährungsweisen Fehlentwicklungen ganz gezielt zu begegnen.

Die Novelle der EG-Öko-Verordnung soll zur vereinfachten Zugänglichkeit zu gesunden Nahrungsmitteln beitragen, ebenso die Einführung des Bio-Siegels (Bundesregierung 2004b: 28, 37). Dieses setzt sich offenkundig zunehmend als Gütesiegel durch und hat dazu beigetragen, die Zahl der Labels insgesamt zu reduzieren und eine klarere Struktur zu entwickeln. Dieses klare Informationsmanagement gelingt nicht in allen Produkt- und Dienstleistungsbereichen, wo oftmals noch eine verwirrende Vielfalt herrscht. Ein erster Schritt zur Behebung dieses Missstandes ist die Einrichtung der Label-Datenbank www.label-online.de (vgl. Bundesregierung 2004b:28f.). Als kritisch anzusehen ist, dass bei vielen Informationskampagnen die Inhalte vorrangig über das Internet zugänglich sind.

Über die Umsetzung von EU-Vorgaben hinaus bedarf es Konzeptionen, wie sich gesunde Produkte besser vermarkten lassen und schließlich den Marktdurchbruch vollziehen können. Diese Herausforderung aufzugreifen und Maßnahmen zur zielgruppengerechten Informationsaufbereitung zu entwickeln ist allerdings bislang nicht Teil der verbraucherpolitischen Strategie. Zudem ist anzumerken, dass sich der Staat parallel zu diesen, die Stellung der Verbraucher in einer nachhaltigen Weise stärkenden Aktivitäten zunehmend aus der Daseinsvorsorge zurückzieht (z.B. Altersvorsorge, Gesundheitssystem). Hier wird das starke staatliche Engagement nicht mehr als ausreichend angesehen, um angesichts demographischer Entwicklungen, künftigen Generationen entsprechende Leistungen zu garantieren. Darüber, dass dieses zentrale Feld sozialer intragenerativer Gerechtigkeit zunehmend auf stärkerer Eigenverantwortung des einzelnen Verbrauchers basieren muss, besteht offenkundig auch ein breiter gesellschaftlicher Konsens. Unklar aber ist, in welchem Ausmaß diese Verlagerung der Verantwortung vollzogen werden soll. Aus verbraucherpolitischer Sicht kann sich der Staat nicht gänzlich aus seiner grundgesetzlich verankerten Verantwortung herausnehmen; vielmehr muss er mindestens zum "Kontrolleur"

¹³ Vgl. <http://www.ernaehrung-und-bewegung.de/>

der angebotenen Leistungen zur eigenen Vorsorge werden (Reisch 2004: 6). Dies gilt insbesondere für ein sozial gerechtes und nachhaltig wirtschaftendes Gesundheitssystem. Zunehmend privat finanzierte Gesundheitsleistungen verlangen nach verbesserter Transparenz hinsichtlich Preisgestaltung und Wirksamkeit gegenüber den Verbrauchern. Zum nachhaltigen Umgang mit Gesundheitsausgaben gehört schließlich auch der restriktivere Umgang mit Tabak und Alkohol sowie der entsprechenden Werbung. Letzteres wird maßgeblich von der EU-Ebene vorgegeben, gerade bei der Umsetzung im Bereich der Zigarettenwerbung ist es in Deutschland jedoch zu erheblichen Verzögerungen gekommen. Hier ist auch zu beachten, dass es im Rahmen der politischen Ausgestaltung bzw. Instrumentierung zu Entscheidungen kommt, die mitunter gegensätzliche Ziele (möglicherweise aus zwei verschiedenen politischen Problemfeldern) verfolgen. So soll der Verbraucher durch eine zunehmende Erhöhung der Tabaksteuer vom Rauchen abgeschreckt werden. Gleichzeitig werden entsprechende Einnahmen fest als Posten der Haushaltskonsolidierung gebucht, die hinfällig sind, wenn das gesundheits- bzw. verbraucherpolitische Motiv des Gesetzes greift. Diese Art von gegenläufigen Zielsetzungen trägt nur bedingt zur größeren Akzeptanz in der Bevölkerung bei, da auch eine klare Zielkommunikation erschwert wird.

3.3.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Als Beispiel für einen effektiveren Gesundheitsschutz in Folge der getroffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit lässt sich das 2002 vorgelegte Minimierungskonzept für Acrylamid nennen, durch das die gemessenen Acrylamid-Gehalte von Lebensmitteln gesenkt werden konnten (vgl. Bundesregierung 2004 I: 7ff.) Inwiefern die Lebensmittelsicherheit insgesamt nachhaltig verbessert werden konnte, lässt sich kurzfristig nicht bestimmen, Umfragen zeigen jedoch, dass das Vertrauen in die Sicherheit von Lebensmitteln bei deutschen Verbrauchern im europäischen Vergleich gering ausgeprägt ist (vgl. Poppe/Kjaernes 2003: 37). Dies unterstreicht die Notwendigkeit der eingeleiteten Reformen und weist gleichzeitig darauf hin, dass das Vertrauen nicht kurzfristig zurückzugewinnen ist. Vor diesem Hintergrund ist es als verbraucherpolitischer Erfolg zu werten, dass die notwendigen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Verbesserung der Lebensmittelsicherheit geschaffen wurden, wenngleich dies weniger auf Initiativen auf nationaler Ebene als vielmehr auf die Anpassung an europäisches Gemeinschaftsrecht zurückgeht.

Im Hinblick auf die gesunde Ernährung stellt sich – angesichts der wachsenden Zahl übergewichtiger Menschen – die Frage, ob eine verbesserte Verbraucheraufklärung über gesunde Ernährungsweisen ausreicht, um auf diesem Gebiet eine Trendwende einzuleiten. Die gegenwärtige Problemlage erfordert vielmehr verstärkte Anstrengungen etwa mittels Produktkennzeichnungen, um Verbrauchern, gerade in dem Moment, wo sie eine Kaufentscheidung treffen, einen leicht verständlichen Hinweis darauf zu geben, ob ein Produkt einer gesunden Lebensweise dienlich oder abträglich ist. Diesbezüglich gibt es auf nationaler Ebene keine Ansätze, die Aktivitäten beschränken sich auf die Unterstützung von entsprechenden Initiativen auf EU-Ebene (BMVEL 2003: 10).

Im Bereich der Landwirtschaft hat die Bundesregierung im Sinne der propagierten Agrarwende zahlreiche Maßnahmen zugunsten einer nachhaltigeren Landwirtschaft

getroffen (vgl. Kantelhardt/Heißenhuber 2005). Im Mittelpunkt steht dabei das Bundesprogramm Ökologischer Landbau, für das zwischen 2002 und 2007 etwa 150 Mio. Euro bereitgestellt werden. Die strategische Neuausrichtung wurde durch eine Reihe von Maßnahmen konsequent umgesetzt. Zu nennen sind u. a.

- das Öko-Landbaugesetz,
- neue Fördermaßnahmen zu ökologischem Landbau und tiergerechter Haltung,
- ein neuer Ansatz zur nachhaltigen Gesamtentwicklung ländlicher Räume,
- neue Bestimmungen für Legehennen und die Einführung einer Kennzeichnungspflicht für Eier,
- das Bundesprogramm zur Förderung tiergerechter Haltungsverfahren,
- die Aufnahme des Tierschutzes als Staatsziel in das Grundgesetz, sowie
- das Aktionsprogramm "Umweltverträglicher Pflanzenschutz" und die neue Düngemittelordnung (vgl. Bundesregierung 2004: 109ff.).

Diese Implementierungserfolge stehen im Kontrast zur Entwicklung im Hinblick auf die Erreichung der sehr ambitionierten Nachhaltigkeitsziele in diesem Bereich. Zwar konnte der Anteil der Flächen unter biologischer Landwirtschaft zwischen 2000 und 2003 von 3,2% auf 4,3% gesteigert werden, diese Zahlen legen jedoch nahe, dass der für 2010 anvisierte Anteil von 20% unter den derzeitigen Voraussetzungen kaum zu erreichen sein wird. Dass der 2004 vorgelegte Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie im Rahmen der Erfolgskontrolle anhand der Nachhaltigkeitsindikatoren dennoch einen positiven "Trend der Zielerfüllung" vermeldet, offenbart eine fragwürdige Auffassung von Erfolgskontrolle. Die Entwicklung der Anbaufläche des ökologischen Landbaus ist zwar positiv und somit das Ziel näher gerückt; angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung ist diese Trendaussage jedoch irreführend und weckt Zweifel an der Verbindlichkeit von Nachhaltigkeitszielen (vgl. Bundesregierung 2004 II: 38). Inzwischen liegen aktuellere Zahlen vor, die sowohl die insgesamt leicht positive Entwicklung im ökologischen Landbau einerseits, wie auch die zu erwartende Verfehlung der entsprechenden Zielvorgabe andererseits widerspiegeln. Demnach stieg der Anteil der ökologisch bewirtschafteten landwirtschaftlichen Betriebe bis zum 31.12.2004 im Vergleich zum Vorjahr minimal um 0,8 % auf 3,9 %, 4,5 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche wurden ökologisch bewirtschaftet, was einem Zuwachs von 4,9 % entspricht (vgl. SÖL 2005).

3.4 Ansätze zum wirtschaftlichen Schutz der Verbraucher

3.4.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Im Bereich des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher tritt der Gegensatz zwischen wettbewerbspolitischen und schutzbezogenen Motiven der Politik besonders deutlich zu Tage. Wettbewerbsrelevante Rechtsprechung wurde in den letzten Jahren mehrmals novelliert (zuletzt 2003), oftmals, um entsprechende EU-Regelungen umzusetzen,

also nicht, um hier eigene Impulse im Verbraucherschutz zu setzen. Ein zentrales Beispiel mit bedeutenden Bezügen zur Nachhaltigkeit stellt die seit 1998 zu vollziehende Deregulierung des Energiemarktes dar, die zu einem breiteren Wettbewerb beitragen und es dem Verbraucher ermöglichen soll, den Anbieter frei wählen und entsprechend wechseln zu können.

Allerdings lassen sich auch in der Energiepolitik mehrere Maßnahmen nennen, die auf einen stärkeren Wettbewerb abzielen. Zum einen hat das BMWA einer *Task Force Netzzugang* den Auftrag erteilt, "pragmatische Lösungen zu erarbeiten oder so anzupassen, dass sie von allen Marktteilnehmern akzeptiert und für die Anwendung empfohlen werden, dazu gehört auch die Erstellung eines Best-Practice-Katalogs zur Einigung in umstrittenen Fragen".¹⁴ Die Bundesregierung hat zudem verschiedene Förder-Programme zugunsten erneuerbarer Energien und der Kraft-Wärme-Kopplung aufgelegt. Ferner hat die Deutsche Energie-Agentur eine Energie-Hotline eingerichtet, um Verbraucher über Energieeffizienz und erneuerbare Energiequellen zu informieren.¹⁵ Im Zusammenhang mit der Deregulierung wurde im Februar 2000 im Deutschen Bundestag ein Gesetz verabschiedet, das den Strom aus erneuerbaren Energiequellen systematisch und langfristig fördert, das 2004 novellierte Erneuerbare-Energien-Gesetz. Zudem wurde eine ökologische Steuerreform umgesetzt, die die Steuersätze für nicht-erneuerbare Energiequellen nach und nach erhöht hat, um im Gegenzug den Rentenbeitrag stabil zu halten. Hier zeigt sich jedoch ein weiteres Mal, dass Ziele in zwei unterschiedlichen Problemfeldern verfolgt werden, die sich im Zweifelsfall gegenseitig ausschließen. Sollte die ökologische Besteuerung eine Lenkungswirkung entfalten, dann wird der Verbrauch sinken, damit aber auch entsprechend die Einnahmen für die Rentenkassen. Konsequenz zu Ende gedacht führt die Stabilisierung der ökologischen Nachhaltigkeitssäule zu einer Destabilisierung der sozialen. Dies mag in der Praxis so nicht in diesem Ausmaß eintreten, allerdings hat diese Problematik auch eine kommunikative Dimension, da dem Verbraucher das Ziel der Maßnahmen nicht klar ist und er keine entsprechende Verhaltensänderung herbeiführen kann.

Im gesamten Dienstleistungsbereich wird als verbraucherpolitisches Ziel der Bundesregierung formuliert, Informationsangebot und Aufklärungsmaßnahmen deutlich verbessern zu wollen. Das gilt auch für die Transparenz der Dienstleistungen selbst. Dies spiegelt den vorherrschenden Regulierungstrend in der Bundesrepublik ebenso wider, wie die etwa im Verkehrsbereich bevorzugten Selbstverpflichtungen. Hier ist als Beispiel die Deutsche Bahn (DB) zu nennen. Die DB verpflichtet sich nunmehr, eine Entschädigung bei von ihr verschuldeten Verspätungen zu zahlen. Die bisher in Form einer Kulanzregelung bestehenden Bedingungen wurden mit der Festschreibung allerdings dahingehend wesentlich verschlechtert, dass nun erst ab einer Verspätung von einer Stunde, statt wie vorher einer halben Stunde eine Entschädigung erfolgt.

Dem sozialen Schutz der Verbraucher dienen Regelungen in dem zunehmend komplexen Bereich der Telekommunikation, wie das Verbot von sog. Dialern, die neuen Bestimmungen in Bezug auf 0190/0900-Nummern und ein erweitertes Zugangs- und Klagerecht. Diese

¹⁴ Siehe Pressemitteilung des BMWA 2005. "Task Force Netzzugang – Best-Practice-Katalog". www.bmwa.bund.de 2005-07-20

¹⁵ Deutsche Energie-Agentur 2005. "Energie-Hotline 08000 736 734". http://www.thema-energie.de/article/show_article.cfm?cid=1583&id=4630 2005-07-20

Maßnahmen sind aus Sicht der Gewährleistung sozialer Nachhaltigkeit bedeutend, da in diesem Bereich oftmals noch junge Verbraucher in eine Schuldenfalle zu geraten drohen, die ihnen alle zukünftigen Handlungsspielräume raubt – inklusive die, höherwertige bzw. -preisige Produkte zu erwerben.

Im Jahr 2004 wurde das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) erneut präzisiert und ergänzt. Dabei wurden Anliegen des Verbraucherschutzes integriert, allerdings nicht immer in dem Umfang, den manche Akteure sich erwünscht hätten. Die wichtigste Neuerung dürfte in der Möglichkeit zur Ausschöpfung von Gewinnen bestehen, die durch unlautere Vermarktungstechniken erlangt wurden.¹⁶ Diese Regelung wurde sowohl von Seiten des BMVEL als auch des vzbv angestrebt, wobei die Praxis zeigen wird, ob die Regelung tatsächlich ein brauchbares Mittel darstellt.¹⁷ Andere Steuerungsmittel des neuen UWGs sind das Verbot von "Lockvogelangeboten", belästigender Werbung, täuschenden Werbeangebote sowie die grundsätzliche Erlaubnis für Verkäufer, Sonderaktionen jederzeit durchzuführen.¹⁸

Die neuen Initiativen der Bundesregierung deuten auf eine Bereitschaft nicht nur im Verbraucherministerium, sondern auch bei BMWA und BMJ hin, diesen Fragen mehr Bedeutung zuzuweisen. Als Instrument zur Erreichung von Verbraucherschutzzielen werden in der Regel jedoch freiwillige Vereinbarungen mit Branchen bevorzugt. Allerdings wurde auch die eigenständige Organisation von Verbraucherinteressen gefördert. So gibt es seit einigen Jahren Ombudsstellen für die Versicherungs- und Bankenbranche¹⁹ und auch im Bereich der alternativen Streitschlichtungsmechanismen ist eine zwar zögerliche, insgesamt jedoch positive Entwicklung festzustellen. Hier lässt sich eine leichte Tendenz ablesen, vermehrt neben der Verbraucherseite auch die Produzentenseite ins Blickfeld politischer Steuerung zu nehmen.

Fasst man die Zielvorhaben der Bundesregierung zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen zusammen, wie sie in den Maßnahmen der letzten Jahre zum Ausdruck kommen, so stützen sie sich auf drei Typen von Instrumenten: Informationsstärkende Instrumente, Instrumente zur Erweiterung des Handlungsspielraums der Verbraucher und – allerdings in sehr geringem Maße – Instrumente zur Beteiligung. Die Produzenten- bzw. Anbieterseite wird allerdings oftmals nicht ausreichend ins Visier genommen, so dass nicht nur ökologische, sondern auch soziale Belange zurückstehen müssen. Teilweise setzt sich das Programm "Moderner Staat – Moderne Verwaltung" als Verbrauchermaßnahme durch. Ein Teilbereich dessen ist die gesteigerte Transparenz und Informationsvermittlung der Verwaltung gegenüber den Bürgern und den Verbrauchern.²⁰ In keinem der Teilgebiete lässt sich eine Ausrichtung politischer Maßnahmen nach zielgruppenspezifischen Erwägungen

¹⁶ Bundesregierung 2005. *Verbraucherpolitischer Bericht 2004 der Bundesregierung*, S. 20f. www.bundesregierung.de

¹⁷ Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., 2005. Jahresbericht 2005, S. 42f. www.vzbv.de/mediapics/jb_2005_vzbv_juni05_copy.pdf 2005-07-19

¹⁸ BMVEL 2005. *Drei Jahre Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – Was hat Renate Künast erreicht?*, S. 12. www.verbraucherministerium.de

¹⁹ Bundesverband Deutscher Banken. <http://www.bankenverband.de> ; Verbraucherschutz-Forum. <http://www.verbraucherschutz-forum.de>

²⁰ Bundesregierung 2005. www.moderner-staat-moderne-verwaltung.de

ausmachen, allenfalls die Jugend wird als Gruppe speziell angesprochen. So existieren offensichtlich keine Kriterien für ein Bewusstsein über die Gender-Dimension dieses Problemfeldes. Alle Bereiche haben genderspezifische Folgen, aber die genderrelevante Dimension des Konsums von Finanzdienstleistungen, Gesundheit, Pflege oder Energieverbrauch wird offensichtlich nicht im Rahmen der verwendeten Instrumente abgebildet.

3.4.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Als nachhaltigkeitsrelevantes und – angesichts des beobachteten Trends eines wachsenden Straßenverkehrsaufkommens im Personenverkehr – besonders dringliches Thema bietet sich hier der öffentliche Personenverkehr für eine vertiefende Analyse an. Das im Aktionsplan Verbraucherschutz festgelegte Ziel der Bundesregierung war es, "den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher mit einer den Markterfordernissen entsprechenden und den ökologischen Folgewirkungen Rechnung tragenden Verkehrspolitik im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs gerecht zu werden" (Bundesregierung 2004 I: 24). Zur Steigerung der Attraktivität öffentlicher Verkehrsmittel wurde eine "Qualitätsoffensive öffentlicher Personenverkehr" angekündigt, die Fahrgastrechte fortentwickeln und die Rechtsposition des Verbrauchers insgesamt stärken sollte (vgl. ebd.). Im verbraucherpolitischen Bericht von 2004 findet der öffentliche Personenverkehr jedoch keinerlei Erwähnung mehr und auch sonst gibt es keinen Hinweis darauf, dass die angekündigte Qualitätsoffensive eingeleitet wurde. So beschränkt sich die verbraucherpolitische Politikimplementierung – abgesehen von der Umsetzung einschlägiger EU-Richtlinien zur wettbewerbsfördernden Verbesserung des Zugangs zur Eisenbahnstruktur – hier auf die im Dezember 2004 eingerichtete Schlichtungsstelle Mobilität, die in Streitfällen zwischen Fahrgästen und Verkehrsunternehmen vermitteln soll. Im Sinne der erleichterten Durchsetzung von Fahrgastrechten für Verbraucher ist dies ein Fortschritt, als alleinstehende Maßnahme im Bereich der Förderung des öffentlichen Personenverkehrs jedoch bei weitem nicht ausreichend. Für eine in ihrer Attraktivität gesteigerte und ökologischen Folgewirkungen Rechnung tragende Verkehrspolitik im Interesse der Verbraucher, wie sie in den eingangs erläuterten Zielen skizziert wurde, ist ein wesentlich weiter reichender Ansatz erforderlich.

Der Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie weist eine zumindest geringfügige Verlagerung des Verkehrsaufkommens zugunsten des öffentlichen Personenverkehrs aus. Sein Marktanteil an der Personenverkehrsleistung stieg demnach zwischen 1999 und 2002 von 15,7% auf 16,1%, der Anteil des öffentlichen Personenverkehrs im selben Zeitraum von 9,5% auf 10%. Die von Eurostat erhobenen Daten lassen einen gegenläufigen Trend und ein Absinken des Anteils des Personenverkehrs im selben Zeitraum von 15% auf 14,5% erkennen. Ungeachtet der Frage, welche Daten den Trend korrekt abbilden, weist die Tatsache, dass langfristig seit Beginn der neunziger Jahre der PKW-Anteil gestiegen, jener des öffentlichen Personenverkehrs jedoch gesunken ist, darauf hin, dass beim Übergang zu einem nachhaltigeren Verkehrswesen bislang kaum Fortschritte gemacht wurden. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen befindet in seinem kürzlich veröffentlichten Bericht zu Umwelt und Verkehr, "dass die verkehrsbedingten Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit noch immer unannehmbar hoch sind" (SRU 2005: 13). Zusammenfassend bleibt daher festzuhalten, dass die diesbezügliche Politik der Bundesregierung weder dem

eigenen, im Aktionsplan dargelegten Anspruch, noch den Erfordernissen nachhaltiger Entwicklung gerecht wird.

Zudem wurde die Chance, dem Verbraucher den Kostenfaktor eines überhöhten Spritverbrauchs zu verdeutlichen und damit sowohl sozial wie ökologisch wichtige verbraucherpolitische Zielsetzungen zu verfolgen, lange Zeit nicht wahrgenommen. So wurde eine EU-Richtlinie zur verbindlichen PKW-Energieverbrauchskennzeichnung erst im März 2004 umgesetzt (PKW-EnVKV). Dadurch müssen Händler an allen neuen PKWs einheitliche Hinweisschilder über Verbrauchsangaben anbringen. Der Verkehrsclub Deutschland (VCD) hat die Art der Informationsvermittlung kritisiert, die in keiner Weise die Übersichtlichkeit des Energielabellings aufweist. Ein vergleichendes Label, wie es der VCD mit dem vzbv und dem Umweltbundesamt gefordert hatte, wurde nicht etabliert. Dies hätte Ergebnissen der Europäischen Kommission zufolge den Verbrauch von Neuwagen in zehn Jahren um fünf Prozent senken können. Eine verbrauchsbewusste Kaufentscheidung wird durch die jetzt verabschiedete Praxis nicht befördert.

Im liberalisierten Energiemarkt haben – obwohl mittlerweile einige Hürden auf dem Weg zum Anbieterwechsel entfernt werden konnten – nur etwa 4 % der Haushalte ihren Stromanbieter gewechselt. Dies ist zum Teil auch der Tatsache zuzuschreiben, dass anstatt mehr Konkurrenz in diesem Markt zu schaffen, dieser sich mittlerweile in hohem Maße auf vier Anbieter reduziert hat. Erst jüngst hat die Diskussion über steigende Strompreise gezeigt, dass diese Anbieter ihre Marktposition ausnutzen und etwa trotz kostenloser Zuteilung von Emissionsrechten, die sie seitens der Bundesregierung im Zuge der Umsetzung des europäischen Emissionshandelssystems erhalten haben, steigende Kosten durch das Handelssystem gelten machen und auf die Verbraucher umlegen. Unter dem Strich sind entgegen der üblichen Tendenz bei Liberalisierungsprozessen, die zu einem eher verbraucherfreundlichen Niveau führen, die Preise für Strom und Gas deutlich gestiegen. Durch die starke Stellung der Energieversorger auf dem Markt hat es sich demnach als überaus schwierig erwiesen, die Interessen der Verbraucher am Energiemarkt zu realisieren.²¹ Auch der Bund der Energieverbraucher bemängelt diese Situation und verweist neben personellen Verflechtungen von politischen Entscheidungsträgern mit der Energiewirtschaft auf Überschneidungen der vier großen Energiekonzerne mit gewichtigen Akteuren der Finanzwirtschaft und die hierdurch entstehende Machtkonzentration (vgl. auch Corbach 2005). Die konkrete Politik der Bundesregierung weist hier auch insofern konkrete Defizite auf, als dass die Einrichtung einer Regulierungsbehörde für diesen Sektor lange Zeit verschleppt worden ist. Dies wurde im Zuge des neuen Energiewirtschaftsgesetzes nachgeholt. Die vormalige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post erhält unter dem neuen Namen Bundesnetzagentur auch die Aufsicht über die Energieversorgungsnetze (vgl. BMWA 2005). Eine Einbindung von Verbraucherverbänden zur Institutionalisierung von Verbraucherinteressen ist dabei jedoch nicht vorgesehen (vgl. vzbv 2005).

²¹ OECD 2004 (2), akp. 2, passim.

3.5 Ansätze zur Verbraucherrepräsentation und -information

3.5.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Eine stärkere Einbeziehung von Verbrauchern in verbraucherpolitische Entscheidungs(findungs)prozesse im Sinne einer besseren Beteiligung ist in der Agenda der Bundesregierung und des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) nicht vorgesehen. Zumindest finden sich weder im Aktionsplan Verbraucherschutz noch im verbraucherpolitischen Bericht 2004 Hinweise darauf.

Eine Ausnahme bildet hier das Gesundheitswesen, wo erste Maßnahmen zur Stärkung der Beteiligungsrechte der Verbraucher und zur Verbesserung der Informationsvermittlung getroffen wurden. Die so genannte Patientenquittung ermächtigt Patienten, sich über erhaltene Leistungen und damit verbundene Kosten zu informieren. Mit den entsprechenden Reformen wird – neben einem Zuwachs an Transparenz – auch das Ziel verfolgt, über eine stärkere Patienteneinbeziehung die Qualität des Gesundheitswesens zu verbessern. In diesen Politikformulierungsprozess wurden auch Patientenorganisationen einbezogen, allerdings ist gerade der Bereiche der Gesundheitspolitik stark von wirtschaftlichen Lobbyinteressen geprägt, der die Berücksichtigung von Verbraucherinteressen erheblich erschwert.²²

Davon abgesehen soll jedoch vor allem ein verbessertes und leichter zugängliches Informationsangebot eine Stärkung der Stellung des Verbrauchers bewirken. "Ziel der Bundesregierung ist es daher, die Verbraucherinnen und Verbraucher über Kennzeichnung und Zertifizierung, Informationsangebote sowie unabhängige Beratung und Aufklärung in die Lage zu versetzen, ihre Kauf- und Konsumententscheidungen frei, selbstbestimmt und ohne Bevormundung treffen zu können" (BMVEL 2003: 28). Zu diesem Zweck strebte die Bundesregierung eine Neuauflage des Verbraucherinformationsgesetzes und des Umweltinformationsgesetzes an (vgl. ebd.). Letzteres wurde im Februar 2005 verabschiedet und setzt die EU-Umweltinformationsrichtlinie in nationales Recht um. Es verpflichtet die öffentliche Verwaltung und bestimmte private Stellen zur Herausgabe von Umweltinformationen und verbessert somit den Informationszugang für Verbraucher. Bisher steht es jedoch zu isoliert und ohne ausreichende Anbindung an die entsprechenden Politikbereiche. Der Entwurf zum Verbraucherinformationsgesetz als Teil des neuen Lebens- und Futtermittelgesetzbuches ist im Juni 2005 bereits zum zweiten Mal im Bundesrat gescheitert. Damit sind die Behörden zwar nun befugt, im Gefahrenfall Auskunft zu geben, Verbraucher haben aber nach wie vor keinen Rechtsanspruch auf Information etwa über festgestellte Verstöße bei Lebens- und Futtermitteln.²³

Weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Verbraucherinformation umfassen u. a. die Förderung verschiedener Energieberatungsangebote, die Energieverbrauchs- und die

²² Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung; BMVEL 2004, *Drei Jahre Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft – Was hat Renate Künast erreicht?*, S. 11ff.

²³ Siehe dazu: BMVEL-Informationen Nr. 11 vom 17. Juni 2005, www.bmvel.de; sowie Pressemitteilung des VZBV "Absage an Verbraucherinformationsrechte", <http://www.vzbv.de/go/presse/559/1/2/index.html>. 11. 07. 2005.

Stromkennzeichnung sowie die Unterstützung der Umweltdachmarke "Viabono" für nachhaltige Reiseangebote (BMVEL 2003: 31ff.). Der Informationszugang für Verbraucher bzw. die Markttransparenz in nachhaltigkeitsrelevanten Gebieten wie der Wahl des Stromanbieters, der Energieeffizienz von Produkten und dem nachhaltigen Tourismus konnte damit verbessert werden. Positiv hervorzuheben ist an dieser Stelle – obgleich nicht Teil der jüngeren Politikformulierung – auch die Etablierung unabhängiger, transparenter und in hohem Maße bekannter Institutionen für Produktvergleiche (Stiftung Warentest, Öko-Test), die wesentlich zur Kompetenzbildung beitragen.

In Anbetracht der Tatsache, dass das Themenfeld der Verbraucherrepräsentation und -beteiligung in der Politikformulierung zur "neuen Verbraucherpolitik" weitgehend ausgespart blieb, erscheint es sinnvoll, zumindest die derzeit vorherrschenden Rahmenbedingungen diesbezüglich genauer zu beleuchten. Bei der Gestaltung der Verbraucherpolitik, also – bezogen auf den Policy-Zyklus – bei der Artikulation der Verbraucherbelange in bzw. gegenüber den legislativen und exekutiven Gremien im Rahmen der Problemdefinition, der Diskussion von Lösungsalternativen und der Politikformulierung, sind Partizipationsmöglichkeiten zwar im Grundsatz vorhanden, jedoch weniger transparent als möglich. Dies wird im Vergleich zu anderen Ländern besonders deutlich (Großbritannien, Schweden). Damit wird zum einen der tatsächliche Einfluss der Interessengruppen für die Öffentlichkeit nicht deutlich, zum anderen Organisationen mit geringeren personellen Ressourcen und "Insiderwissen" die Teilnahme erschwert.²⁴ In Kombination mit anderen strukturellen Schwächen von Verbraucherorganisationen²⁵ werden sie dadurch bei der Interessenvertretung benachteiligt. Im Bereich der Politikimplementierung und -evaluierung findet diese Haltung ihre Entsprechung in der relativ geringen Transparenz des Verwaltungshandelns. Das Konzept der Informationsfreiheit ist bisher nur wenig verbreitet, auch wenn hier in den letzten Jahren Fortschritte gemacht wurden, wie das Scheitern des Informationsfreiheitsgesetzes einerseits und die Umsetzung der EU-Umweltinformationsrichtlinie andererseits verdeutlichen. Dies betrifft die Bürger und Nichtregierungsorganisationen vor allem als Nutzer bzw. Verbraucher staatlicher Leistungen, aber auch die Transparenz politischer Entscheidungsprozesse.²⁶

Generell erfolgen Wahrnehmung und Repräsentation von Verbraucherinteressen in Deutschland, wie bereits angeführt, durch relativ wenige als "allgemeine Verbraucherverbände" zu klassifizierende Organisationen, auf nationaler Ebene im Wesentlichen durch den vzbv.²⁷ Daneben besteht zwar eine Reihe branchen- oder gruppenspezifischer Verbände, in der Öffentlichkeit werden jedoch vor allem der vzbv (bzw. die Verbraucherzentralen) als "Stimme der Verbraucher" wahrgenommen. Er hat auch die umfassendste finanzielle und institutionelle Absicherung, was etwa in der Möglichkeit des Verbandsklagerechts zum Ausdruck kommt, auch wenn dies bisher ein eher reaktives

²⁴ Instrumente mit umfassenderer Beteiligung und ihrer Dokumentation bestehen in anderen Politikfeldern, z.B. in Enquete-Kommissionen sowie auf regionaler und kommunaler Ebene. Sie wurden bisher aber nur fallweise bzw. auf experimenteller Basis umgesetzt.

²⁵ vgl. Müller 2001, vzbv 2003a, INRA Europe 1999

²⁶ Informationsansprüche bestehen aber nicht nur gegenüber staatlichen Akteuren, vgl. hierzu die Diskussion um ein "Verbraucherinformationsgesetz".

²⁷ Siehe dazu 1.3 Akteurskonfiguration und Rolle der politischen Beteiligung

Instrument ist.²⁸ Damit werden an ihn einerseits besonders hohe, weil inhaltlich umfassende Anforderungen der Interessenvertretung gestellt, die ein breites Spektrum fachlicher Kompetenzen erfordern. Andererseits werden die Potenziale der "sektoralen" Verbände nur unzureichend genutzt.

Zur sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit zählen ferner Möglichkeiten der Beilegung von Konflikten auf individueller Ebene. Hier zeichnet sich Deutschland durch eine große Zahl von Schlichtungseinrichtungen aus, die aber durch ihre Heterogenität, fehlende Transparenz und geringe Öffentlichkeitswirksamkeit oft gravierende Mängel aufweisen und die von der EU formulierten Qualitätskriterien nicht erfüllen.²⁹ Ähnliches gilt für das System staatlicher Aufsichtsbehörden. Tendenziell positive Beispiele stellen dabei die in den letzten Jahren im öffentlichen Verkehr eingerichteten Schlichtungsstellen³⁰ dar, die aber bisher nur Teilbereiche abdecken. Der "alternative Weg zum Recht" ist so oft nur schwer zu beschreiten, was wiederum tendenziell die Position der Verbraucher schwächt.

3.5.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Festzustellen ist zunächst, dass es vor dem Hintergrund des Leitbildes des informierten und selbstbestimmten Verbrauchers enttäuschend ist, dass im Aktionsplan Verbraucherschutz kaum Initiativen zur verstärkten Einbeziehung von Verbrauchern in politische Entscheidungs(findungs)prozesse vorgesehen sind, da kompetente Verbraucher gerade bei Fragen des nachhaltigen Konsums einen wertvollen Beitrag zu einer verbrauchergerechten Politik liefern könnten. Dieses Thema sollte in der weiteren verbraucherpolitischen Strategieentwicklung verstärkt Berücksichtigung finden. Negativ ist in diesem Zusammenhang außerdem anzumerken, dass es – im Rahmen des neuen Energiewirtschaftsgesetzes und der damit verbundenen Einsetzung der Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde für die Energieversorgungsnetze – versäumt wurde, die Vertretung von Verbraucherinteressen angemessen zu verankern (vgl. vzbv 2005).

Bei der Interessenvertretung durch Verbraucherverbände ist die mangelnde finanzielle Ausstattung zu bemängeln. Dies betrifft in erster Linie die Länderebene. Hier ist die personelle und finanzielle Ausstattung von Kontrollbehörden und Verbraucherzentralen vor allem in Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Sachsen unzureichend (vgl. vzbv 2004 III: 54). Damit werden eine wirksame Vertretung von Verbraucherinteressen sowie eine kompetente Beratung von vornherein behindert. Hinzu kommt als weiterer gravierender Mangel "der Gesichtspunkt der fehlenden Transparenz und Bürgerorientierung des Verbraucherschutzes in den staatlichen Institutionen. So fehlen in den meisten Ländern Verbraucherinformationsgesetze oder jährliche Verbraucherschutzberichte (ebd.: 53f.)." Angesichts dessen ist es kaum verwunderlich, dass der vom vzbv in Auftrag gegebene Verbraucherschutzindex die Verbraucherschutzpolitik in

²⁸ vgl. Consumers Forum 2002

²⁹ vgl. Heger 2003, Moritz 2003, Nordic Council of Ministers 2002, Teil 5, vzbv 2003,

³⁰ Schlichtungsstelle Nahverkehr für Nordrhein-Westfalen und Schlichtungsstelle Mobilität für den Fernverkehr im Bundesgebiet.

12 Ländern als mangelhaft, in den übrigen vier als ausreichend bewertet und insgesamt zu einem überaus ernüchternden Fazit kommt (vgl. ebd.: 20).

Hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten, ihre Interessen durchzusetzen, fehlt Verbrauchern in Deutschland vor allem ein kostengünstiger und unbürokratischer Rechtszugang wie er etwa in Großbritannien an sog. Small Claims Courts besteht. Hürden in Form eines enormen und oftmals unverhältnismäßigen Zeit- und Kostenaufwands halten Verbraucher davon ab, ihnen zustehende Rechte einzuklagen, was nicht nur ihre Rechtsposition gegenüber dem Anbieter, sondern auch ihre generelle Marktposition im Hinblick auf das Machtverhältnis zwischen Anbieter- und Nachfrageseite schwächt.

Im Hinblick auf die Bereitstellung von Verbraucherinformationen fällt die Bilanz sehr viel positiver aus. Hier sind – gerade auch auf nachhaltigkeitsrelevanten Gebieten – wichtige Fortschritte im Sinne einer Verbesserung von Informationszugang und Markttransparenz erzielt worden. Als Erfolgsmodell lässt sich in diesem Zusammenhang die Einführung des Bio-Siegels werten. Angesichts der enormen Vielzahl unterschiedlicher Kennzeichnungen für Bio-Produkte war für Verbraucher mit seiner Einführung 2001 eine erhebliche Erleichterung des Marktüberblicks verbunden. Die Entwicklung in Zahlen zeigt, dass das Siegel von Herstellern wie von Verbrauchern positiv aufgenommen wurde und sowohl Angebot als auch Nachfrage kontinuierlich steigen. Ende März 2005, also etwa dreieinhalb Jahre nach Einführung des Siegels, stellten 1.290 Betriebe 26.734 zertifizierte Produkte her. Nachdem die Werte nach Einführung zunächst rapide anstiegen, schwächte sich die Wachstumsdynamik naturgemäß ab. Dennoch waren auch für 2003 (41%) und 2004 (21%) ansehnliche Wachstumsraten zu verzeichnen und für 2005 lässt sich anhand der bis einschließlich März vorliegenden Daten sogar ein Wachstum von 47% prognostizieren, wenn sich der in den ersten drei Monaten des Jahres zu beobachtende Trend fortsetzen sollte (IBS 2005). Auch die Entwicklung auf der Nachfrageseite ist deutlich positiv. Im Jahr 2004 betrug der Umsatz mit ökologischen Lebensmitteln etwa € 3,4 Mrd. (vgl. BÖL 2005). Betrug die Steigerungsrate zwischen 1997 und 2000 noch 39%, wurden zwischen 2000 und 2003 Umsatzsteigerungen von 51% erreicht (Yussefi/Willer/Lünzer 2004: 14). Der Anteil des Bio-Siegels an dieser Entwicklung lässt sich naturgemäß nicht exakt quantifizieren, dennoch stützen die vorliegenden Daten eindeutig die These vom Erfolgsmodell Bio-Siegel. Zu bemängeln ist allerdings, dass der Zugang zu diesem Informationsangebot zu häufig weitgehend auf das Internet beschränkt ist, was vor allen Dingen älteren Menschen den Zugriff erschwert.

Ein grundlegendes Problem ist die unzureichende Verknüpfung dieses Bereichs mit der Verbrauchererziehung, der im Zusammenhang mit der Nutzung der bereitgestellten Informationen und ihrer Umsetzung in alltägliche Verhaltensweisen gerade im Bereich des nachhaltigen Konsums eine wichtige Funktion zukommt. Im verbraucherpolitischen Bericht bleibt die Verbrauchererziehung komplett, im Aktionsplan weitgehend ausgespart. Die Kompetenzvermittlung soll in erster Linie über die Verbraucherorganisationen erfolgen, wobei jedoch gerade die Verbraucherzentralen in ihrer Arbeit ohnehin schon durch finanzielle Engpässe behindert werden und daher erst recht nicht in der Lage sind, eine aktive Beratung z. B. in Schulen oder Altersheimen anzubieten. Gerade solche Formen aktiver Beratung stellen aber einen erheblichen Mehrwert gegenüber der herkömmlichen passiven Beratung dar. Hinzu kommt, dass auch unter dem Stichwort der Kompetenzvermittlung im Aktionsplan vor allem Maßnahmen der Verbraucherinformation

und -beratung, nicht aber der Verbrauchernerziehung verstanden werden. Bei der Verbrauchernerziehung in der Schule und der Integration von Verbraucher- und Nachhaltigkeitsthemen in den Lehrplan stehen zwar die Länder in der Verantwortung, dennoch darf, da sich Verbrauchernerziehung ja keineswegs auf die Schule beschränkt, auch auf Bundesebene dieser wichtige Bereich der Verbraucherpolitik in der Politikformulierung und -implementierung nicht komplett ausgeblendet bleiben. Anzumerken ist dazu, dass auf Länderebene der Verbraucherschutz in vier Ländern, Schleswig-Holstein, Thüringen, Brandenburg und Rheinland-Pfalz, gut in den Lehrplänen verankert ist (vgl. vzbv 2004 III: 40, 47, 51f.).

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der Bereich der Verbraucherrepräsentation und -information trotz der zahlreichen Maßnahmen zur Verbesserung des Informationszugangs jener ist, in dem die deutsche Verbraucherpolitik den mit Abstand größten Nachholbedarf aufweist. Eine mangelnde Beteiligung von Verbrauchern lässt sich zwar schwerlich an Zahlen messen bzw. belegen, doch deuten auch die Ergebnisse einer Eurostat-Umfrage unter europäischen Verbrauchern aus dem Jahr 2003 darauf hin, dass hier noch viel Raum für Verbesserungen ist. Lediglich 27,7 % der befragten Deutschen waren der Meinung, sie seien ausreichend über ihre Rechte als Verbraucher informiert, wobei in Ostdeutschland mit 19 % der EU-weit geringste Wert gemessen wurde (vgl. EC 2003: 40). Die Frage, ob in Deutschland Verbraucherorganisationen ausreichend in die Formulierung der Verbraucherschutzpolitik involviert sind, bejahten nur 21,4 %, wobei ebenfalls in Ostdeutschland mit 16,8 % ein deutlich geringerer Wert ermittelt wurde als im Westen des Landes (vgl. ebd.: 42). Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse (für Deutschland gesamt) jeweils nur knapp unter dem EU-Durchschnitt liegen, dennoch offenbaren sie, dass Verbraucher mit ihren Beteiligungsrechten insgesamt unzufrieden sind.

3.6 Ansätze zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster

3.6.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Nachhaltige Konsummuster und Produktionsweisen bedingen sich gegenseitig. Die bereits als solche formulierte Aufgabe der Verbraucherpolitik ist es daher, im Zusammenspiel mit der Wirtschafts-, Umwelt- und Entwicklungspolitik dazu beizutragen, Anreize für nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen zu schaffen (Bundesregierung 2004b:5). Zu den diesbezüglich im Aktionsplan aufgeführten politischen Handlungsfeldern und Zielen zählen u.a. (vgl. BMVEL 2003: 35ff.):³¹

³¹ Zum an dieser Stelle ebenfalls aufgeführten ökologischen Landbau siehe 3. Ansätze zum gesundheitlichen Verbraucherschutz.

- Die Bereitstellung von Informationen und das Aufzeigen von Handlungsmöglichkeiten, um Verbraucher zum nachhaltigen Konsum zu animieren,
- die Unterstützung von Unternehmen bei der Einführung des Umweltmanagementsystems EMAS,
- die Förderung der Erzeugung und Verwendung nachwachsender Rohstoffe und von Bioenergie,
- die Stärkung des Fairen Handels
- und die Entwicklung und Umsetzung von sozialen und ökologischen Verhaltenskodizes zu einer verantwortungsvollen Unternehmensführung

Als zentrales Informations- und Dialoginstrument zur Förderung ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltiger Konsummuster wurde der "Nachhaltige Warenkorb" zusammengestellt (Crome 2004). Zudem wurde im Februar 2004 ein nationaler Dialogprozess zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern gestartet. Die Förderung der Einführung des Umweltmanagementsystems EMAS in Unternehmen konzentrierte sich vor allem auf landwirtschaftliche Betriebe. Hier veröffentlichte das BMU im April 2003 einen "Praxisleitfaden zur beständigen Verbesserung der Umweltleistung von Landwirtschaftsbetrieben".³² Im Bereich der Förderung von Bioenergie und nachwachsenden Rohstoffen wurde zu Jahresbeginn 2004 die Mineralölsteuerbefreiung auf alle Biokraft- und Bioheizstoffe sowie auf biogene Anteile in fossilen Kraft- und Heizstoffen ausgeweitet. Zusätzlich fördert das BMVEL über die Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (FNR) die Markteinführung nachwachsender Rohstoffe und entsprechende Forschungs- und Entwicklungsprojekte sowie Demonstrationsvorhaben. In den Jahren 2004 und 2005 wurden dafür insgesamt gut 74 Mio. € bereitgestellt. Mit weiteren 10 Mio. € wird 2005 und 2006 die Umstellung landwirtschaftlicher Fahrzeuge auf Biokraftstoffe unterstützt (vgl. BMVEL 2005a: 22).

Durch Informationskampagnen wie "Fair feels good" soll das Image des fairen Handels verbessert und über Prinzipien, Produkte und Hintergründe aufgeklärt werden. Zum Zwecke einer verbesserten Markttransparenz und eines erleichterten Marktüberblicks für Verbraucher wurde die Internet-Plattform www.oeko-fair.de eingerichtet. Zudem soll über verschiedene Modellprojekte die Entwicklung und Markteinführung von Fair Trade-Produkten gefördert werden (vgl. Bundesregierung 2004 I: 32). Im Hinblick auf die Umsetzung von CSR-Maßnahmen auf Unternehmensebene orientiert sich die Bundesregierung an den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen, deren Umsetzung über die "Nationale Kontaktstelle" beim BMWA gefördert wird. Eine bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) eingerichtete weitere Kontaktstelle soll die Teilnahme deutscher Unternehmen am Global Compact fördern (vgl. Bundesregierung 2004 II: 140). Im Bereich der Verbraucheraufklärung über Umweltauswirkungen und Arbeitsbedingungen hat das BMVEL Ende 2004 die Kampagne "Echt gerecht - clever kaufen" zu den Themenbereichen "Lebensmittel und Ernährung", "Textilien, Bekleidung und Spielzeug", "Reisen, Mobilität und Geldanlagen" sowie "Bauen, Wohnen, Haushalt und Energie" gestartet.³³ Es fällt auf, dass

³²Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 2003: Praxisleitfaden zur beständigen Verbesserung der Umweltleistung von Landwirtschaftsbetrieben. Berlin.

³³ Siehe dazu: www.echtgerecht.de

der Bereich der Schaffung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung in diesem Zusammenhang keinen Schwerpunkt darstellt, obwohl diese Frage in verschiedenen internationalen Foren und Prozessen diskutiert wird (vgl. u.a. OECD 2000; EU 2002). Wie in den anderen Länderfallstudien zu zeigen sein wird, stellt die diesbezüglich fehlende politische Gestaltung in Deutschland ein erhebliches Defizit dar, wenn es darum geht, von Seiten der politischen Entscheidungsträger eine Vorbildfunktion bei einem nachhaltigen Verbrauch einzunehmen.

3.6.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Auf der Verbraucherseite stellt der oben erwähnte "Nachhaltige Warenkorb" ein zentrales Instrument im Rahmen der Politik der Verbraucheraufklärung zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern (NHKP) dar. Vom Rat für Nachhaltigkeit erstellt, liegt der Warenkorb inzwischen in der dritten Auflage vor und ist vom Grundsatz her als erfolversprechender und zielführender informationsbasierter Ansatz zu begrüßen. Entscheidend ist hierbei, dass es sich nicht um ein reines Informationsangebot zur Bildung eines allgemeinen Nachhaltigkeitsbewusstseins bei Verbrauchern handelt, sondern vielmehr um eine im Alltag konkret anwendbare Entscheidungshilfe. Britische Verbrauchenumfragen zu nachhaltigem Konsum zeigen, dass Verbraucher gerade diese praktische Anwendbarkeit im Zusammenhang mit Nachhaltigkeitsinformationen häufig vermissen (vgl. Darnton 2004: 24). Zwar wünschen sich auch die zum nachhaltigen Warenkorb befragten Teilnehmer noch konkretere Entscheidungshilfen zu Produkten und Bezugsquellen, gleichzeitig geben aber 80% der Befragten an, der Warenkorb habe ihnen nachhaltige Konsumententscheidungen erleichtert (vgl. imug o. J. : 8, 20). Diese Form der Erfolgskontrolle bzw. Ergebnismessung durch Befragung und aktive Einbeziehung von Verbrauchern sowie die Erstellung eines entsprechenden Abschlussberichts sind eine weitere konzeptionelle Stärke und sollten auch bei anderen Maßnahmen vermehrt zur Anwendung kommen. Ihre Bedeutung für die Weiterentwicklung des nachhaltigen Warenkorbs wird vom imug-Institut in seinen – aus den Ergebnissen der Testphase abgeleiteten – Empfehlungen an den Nachhaltigkeitsrat unterstrichen. Weitere Empfehlungen beziehen sich auf ein verstärktes Marketing zur Etablierung des nachhaltigen Warenkorbs als Marke, seine Nutzung als "Kommunikationsinstrument zur Konkretisierung und Popularisierung" nachhaltigen Konsums und konkretere Angaben in Bezug auf Produktnamen und Bezugsquellen (RNE 2002: 4f., 8). Zu bemängeln ist jedoch der geringe Wirkungsradius dieses Instruments. Gerade einmal 70 Testhaushalte wurden mit dem Projekt direkt erfasst und der Einkaufsführer in Papierform nicht offensiv genug vermarktet, sodass nur eine geringe Breitenwirkung erwartet werden kann. Das Konzept scheint derzeit nicht aktiv weiterverfolgt zu werden, zumindest findet sich unter den auf www.echtgerecht.de vorgestellten Einkaufshilfen kein Verweis auf den Warenkorb. Diese Website ist in ihrer öffentlichen Breitenwirkung wesentlich effektiver, lässt dafür jedoch die oben angesprochene praktische Verwendbarkeit des Warenkorbs vermissen. Neben kurzen einführenden Texten beschränken sich die Einkaufshilfen weitgehend auf Linklisten, die auf Webseiten zu einzelnen Siegeln verweisen. Als Instrument zur Etablierung nachhaltiger Konsummuster scheint die Seite daher ungeeignet, da die Bereitschaft zu ausgiebigen Internetrecherchen beim Treffen von Kaufentscheidungen wohl nur bei den wenigsten Verbrauchern vorausgesetzt werden kann. Wenn die tatsächlichen

Auswirkungen des "Nachhaltigen Warenkorbs" auch sehr beschränkt waren, wäre es wünschenswert, bei der Gestaltung zukünftiger Einkaufshilfen zum nachhaltigen Konsum auf die grundlegenden konzeptionellen Stärken dieses Instruments zurückzugreifen.

Auf der Produktionsseite sind – im Hinblick auf die im Aktionsplan angestrebte Ermutigung von Unternehmen zur Einführung des EMAS-Managementsystems – Erfolge festzustellen. Mit insgesamt 3.636 EMAS-Zertifizierungen kommt ein Großteil der in Europa zertifizierten Unternehmen und Organisationen aus Deutschland, bei den Pro-Kopf-Zertifizierungen liegt Deutschland hinter Österreich und Dänemark auf Platz 3.³⁴ Dies sowie vergleichbare Daten von Eurostat belegen, dass hierzulande sehr viel häufiger als in den Vergleichsländern anstelle von ISO 14001 auf das anspruchsvollere EMAS zurückgegriffen wird. Diese erfreuliche Tendenz wird allerdings dadurch relativiert, dass die Gesamtzahl der Unternehmen bzw. Organisationen mit einem Umweltmanagementsystem (EMAS oder ISO 14001-Zertifizierung) vergleichsweise niedriger liegt als etwa in Großbritannien (absolut) und Schweden (pro Kopf).³⁵ Hier gilt es zu prüfen, inwiefern Unternehmen, die eine EMAS-Zertifizierung ablehnen, zur ISO 14001-Zertifizierung ermutigt werden können, ohne damit den Erfolg von EMAS zu gefährden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, inwiefern die große Zahl von Zertifizierungen als Ergebnis politischen Handelns erachtet werden kann, da sich in der jüngeren Vergangenheit die konkrete Unterstützung weitgehend auf landwirtschaftliche Betriebe beschränkten, während für andere Branchen vergleichbare Leitfäden nicht vorliegen.

Bei der Förderung des fairen Handels lassen sich – zumindest auf der Wirkungsebene – keine positiven Entwicklungen ausmachen. "Er stagniert derzeit in Deutschland, während in anderen Ländern, begünstigt durch breit angelegte Kampagnen, in den letzten Jahren erhebliche Zuwächse erzielt wurden" (Bundesregierung 2004 II: 122). Inwiefern die oben erwähnten neuen Maßnahmen ausreichend sind, um die herrschende Stagnation auf dem Fair-Trade-Markt in Deutschland zu lösen, lässt sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilen. Marktforschungsdaten der Kampagne "fair feels good" zufolge ist der Anteil regelmäßiger Fair Trade-Käufer von 2,9 % im Jahr 2004 auf 2,6 % in 2005 gesunken. Gleichzeitig stieg die Zahl derer, die angaben, gelegentlich oder selten solche Produkte zu erwerben, von 19 % auf 23,2 %. Da bei der Befragung die Definition von "regelmäßig", "gelegentlich" und "selten" der subjektiven Einschätzung der Befragten überlassen blieb, erscheint es sinnvoller, beide Werte kombiniert zu betrachten. Dann ergibt sich ein Anteil von 25,8 % und damit ein Plus von insgesamt 3,9 %, was sich als leichter Aufwärtstrend deuten lässt (vgl. Fair Feels Good Website 2005). Dies gilt jedoch nur für die jüngste Entwicklung, da sich im Jahr 2002 noch 29,1 % der Befragten als regelmäßige, gelegentliche oder seltene Fair-Trade-Konsumenten bezeichneten (vgl. Lübke 2002: 26).

Eindeutige Tendenzen lassen sich hieraus nicht ableiten, es erscheint aber insgesamt ein breiter angelegter Ansatz notwendig, der neben der Verbraucherinformation auch verstärkt

³⁴ Quelle: EMAS Organisations and Sites - As of 10/06/2005.

http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/5_5articles_en.pdf. 11. 07. 2005.

³⁵ Quelle: Eurostat. Indikatoren für Nachhaltige Entwicklung: Unternehmen mit einem Umweltmanagementsystem.

http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=de&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_pc/sdi_pc_cor/sdi_pc1600. 11. 07. 2005.

auf andere Instrumente zurückgreift. Zudem sollte geprüft werden, inwieweit sich anhand der mit dem Bio-Siegel und – zumindest auf konzeptioneller Ebene – mit dem nachhaltigen Warenkorb gemachten positiven Erfahrungen Erfolgsfaktoren identifizieren und auf den Fair-Trade-Bereich übertragen lassen. Wichtige Impulse könnten von der derzeit in Ausarbeitung befindlichen Gesamtstrategie zur Förderung des Fairen Handels in Deutschland ausgehen (vgl. Bundesregierung 2004 II: 122.)

Im Bereich Corporate Social Responsibility (CSR) beschränken sich die Maßnahmen auf nationaler Ebene weitgehend auf die beiden oben beschriebenen Kontaktstellen. Die nationale Kontaktstelle beim BMWA orientiert sich dabei an den OECD-Leitlinien für multinationale Konzerne, die die Bundesregierung als wichtigstes Instrument erachtet. Von weitaus größerer Bedeutung für die flächendeckende Verbreitung von CSR wären jedoch gezielte Angebote für KMU, die hier nicht zur Zielgruppe zu gehören scheinen. Beleg für die mangelnde Unterstützung von KMU liefern von der Europäischen Kommission vorgelegte Zahlen. Erhalten im europäischen Durchschnitt etwa 8 % der KMU öffentliche Unterstützung (in Form von Steuererleichterungen, Zuschüssen, Informationen u. ä.), sind es in Deutschland weniger als 2 % (vgl. Europäische Kommission 2002: 52).

Die zum Global Compact eingerichtete Kontaktstelle erscheint auch nicht geeignet, die weitere Etablierung von CSR in deutschen Unternehmen zu gewährleisten, da dieser Ansatz generell nur von geringer Verbindlichkeit ist. Begibt man sich auf die Unternehmensebene, schneidet Deutschland hinsichtlich des Anteils der National 100-Unternehmen, die einen separaten CSR-Report veröffentlichen, im internationalen Vergleich dennoch recht gut ab. Unangefochtene Spitzenreiter sind hier Japan und Großbritannien mit 80 % bzw. 71 %, Deutschland liegt mit einem Anteil von 36 % knapp hinter Kanada und Frankreich auf Platz 5 und konnte zwischen 2002 und 2005 ein Plus von 4 % verzeichnen. In Bezug auf die externe Verifizierung der CSR-Reporte ergibt sich ein anderes Bild. Hier besteht großer Nachholbedarf, da lediglich 5 der 36 National 100-Unternehmen, die CSR-Reporte veröffentlichen, diese extern verifizieren lassen (vgl. KPMG 2005: 11, 31).

3.7 Zusammenfassung: Erfolge & Defizite der angewandten Instrumente

Ein zentrales Instrument deutscher Verbraucherpolitik ist die Verbraucherinformation. Die Bundesregierung betrachtet sie als Grundlage für funktionierende Märkte und schreibt ihr die Schlüsselfunktion zu, "Verbrauchern eigenverantwortliche und selbstbestimmte Konsumententscheidungen zu ermöglichen und einen wichtigen Beitrag zur Herstellung von Markttransparenz zu leisten" (BMVEL 2003: 2).

Als Erfolgsmodell lässt sich in diesem Zusammenhang die Einführung des Bio-Siegels werten. Angesichts der enormen Vielzahl unterschiedlicher Kennzeichnungen für Bio-Produkte war für Verbraucher mit seiner Einführung 2001 eine erhebliche Erleichterung des Marktüberblicks verbunden. Die Entwicklung in Zahlen zeigt, dass das Siegel von Herstellern wie von Verbrauchern positiv aufgenommen wurde und sowohl Angebot als auch Nachfrage kontinuierlich steigen. Auch die Entwicklung auf der Nachfrageseite ist deutlich positiv. Im Jahr 2004 betrug der Umsatz mit ökologischen Lebensmitteln etwa € 3,4 Mrd, zwischen

2000 und 2003 wurden Umsatzsteigerungen von 51% erreicht. Der Anteil des Bio-Siegels an dieser Entwicklung lässt sich naturgemäß nicht exakt quantifizieren, dennoch stützen die vorliegenden Daten eindeutig die These vom Erfolgsmodell Bio-Siegel. Angesichts der vergleichsweise weniger erfolgreichen Entwicklung auf dem Fair-Trade-Markt ist zu prüfen, inwieweit die Erfahrungen bei der Einführung, Verbreitung und Vermarktung des Bio-Siegels übertragen werden können.

Die starke Fokussierung auf die Verbraucherinformation und den Verbraucherschutz im Aktionsplan ist mit einer Vernachlässigung des verbraucherpolitischen Instruments der Verbraucherrepräsentation und -beteiligung verbunden. Es findet im Aktionsplan kaum Beachtung und wird auch im verbraucherpolitischen Bericht 2004 nur bezüglich einer verbesserten Patientenbeteiligung im Gesundheitswesen aufgegriffen. Ansonsten weist die Bundesregierung lediglich allgemein darauf hin, dass Verbraucherorganisationen finanziell gefördert werden und zudem Zuwendungen für Projektarbeit erhalten (Bundesregierung 2004 I: 25f.). Gerade in diesem Bereich hätte jedoch auch erheblicher Gestaltungsbedarf bestanden. So verweist der Wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL auf "die ständig prekäre Finanzlage der Verbraucherzentralen [...]. Ein tragfähiges Finanzierungskonzept muss in naher Zukunft entwickelt werden" (Wissenschaftlicher Beirat beim BMVEL 2003: 31). Dies ist zwar weniger der Bundesregierung als vielmehr den Ländern anzulasten, doch auch von ihrer Seite wäre eine verstärkte finanzielle Unterstützung der nachhaltigkeitsbezogenen Projektarbeit ein notwendiges Signal. Problematisch ist darüber hinaus die generell unbefriedigende Verbraucherbeteiligung. Gerade im Bereich des nachhaltigen Konsums, wo von Verbrauchern erwartet wird, dass sie durch ihr Marktverhalten den Übergang zu nachhaltigeren Konsummustern vorantreiben, müssen neue Beteiligungsformen entwickelt werden, die Verbraucher aktiver in politische Entscheidungs(findungs)prozesse einbeziehen. Der Dialog Nachhaltigkeit und die eingeleiteten Dialogprozesse zu Konsum und Produktion und zum Johannesburg-Folgeprozess sind Schritte in die richtige Richtung, richten sich jedoch eher an eine Fachöffentlichkeit. Die Einrichtung eines Gremiums zur Entwicklung verbrauchergerechter politischer Ansätze zur Verankerung nachhaltiger Konsummuster unter breiter Einbeziehung von Verbrauchern und ihren Vertretern wäre hier wünschenswert und könnte wichtige Impulse für die Politikformulierung liefern.

Zusammenfassend lassen sich somit schlaglichtartig folgende Ergebnisse festhalten:

- Die deutsche Verbraucherpolitik hat sich seit 1982 weitgehend interventionsskeptisch verhalten und ihre Politik stark an einem marktliberalen Konzept ausgerichtet.
- Der Nachhaltigkeitsdiskurs hat diese Tradition zwar herausgefordert, aber zu keinem grundlegenden Politikwechsel geführt.
- Die Einrichtung des BMVEL spiegelt eine deutlich erhöhte politische Resonanz auf verbraucherpolitische Belange wider, diesem Einfluss sind jedoch durch den Verbleib zentraler wettbewerbspolitischer Kompetenzen beim BMWA deutliche Grenzen gesetzt.

- Tiefe Eingriffe staatlicher Regulierungen zum Schutz der Verbraucher sind in Deutschland primär auf Fragen des Gesundheitsschutzes und der Ernährungssicherheit beschränkt, mit zwischenzeitlich positiven nachhaltigen Folgen.
- Maßnahmen zur Regulierung des Marktgeschehens werden weitgehend vermieden, stattdessen wird auf die Selbstregulierung durch die Wirtschaft gesetzt. In den Bereichen der Energiemarktliberalisierung aber auch im Verkehrsbereich ging dies zu Lasten sozialer wie ökologischer Nachhaltigkeitsaspekte.
- Die Möglichkeiten, Schadensersatzansprüche als Individuum oder in Form einer Sammelklage einzureichen, sind unzureichend. Die verbraucherseitige Ermächtigungsstrategie basiert weitgehend auf der Informationsbereitstellung sowie auf der Verbraucherbildung, die bislang weitgehend an die Verbraucherverbände delegiert wird.
- Die Möglichkeiten für Verbraucherrepräsentation und -beteiligung sind zwar im Grundsatz vorhanden, jedoch weniger transparent als möglich.
- Teilweise werden prinzipiell einander zuwiderlaufende Ziele mit einem Instrument anvisiert, was nicht nur Zielerreichung, sondern auch die Zielkommunikation mit den Verbrauchern erschwert (Tabaksteuer, Ökosteuer).
- Über die Umsetzung von EU-Vorgaben (die alleine wichtige Impulse setzen könnte, wenn sie denn zeitiger stattfinden würde) hinaus bedarf es Konzeptionen, wie gesunde Produkte vermarktet werden und schließlich den Marktdurchbruch vollziehen können. Diese Herausforderung und Maßnahmen zur zielgruppengerechten Informationsaufbereitung sind allerdings bislang nicht Teil der verbraucherpolitischen Strategie.

3.8 Literaturverzeichnis Kapitel 3

- Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) 2003: Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung.
<http://www.verbraucherministerium.de/data/0000B1CA41FD1EBA9E2F6520C0A8E066.0.pdf>. 10. 07. 2005.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) 2005: Verbraucherfreundlich, effizient und sicher - Bundesnetzagentur übernimmt Regulierung des Strom- und Gasmarktes.
<http://www.bmwa.bund.de/Navigation/Technologie-und-Energie/energiepolitik,did=74584.html>. 03. 10. 2005.
- Bundesrat 2003: Drucksache 323/1/03 vom 30. 6. 2003. Empfehlungen der Ausschüsse A – Wi zu Punkt ... der 790. Sitzung des Bundesrates am 11. Juli 2003: Bericht der Bundesregierung - Aktionsplan Verbraucherschutz.
http://www3.bundesrat.de/coremedia/generator/Inhalt/Drucksachen/2003/0323_2D1_2D03,property=Dokument.pdf. 11. 07. 2005.
- Bundesregierung 2004 I: Verbraucherpolitischer Bericht 2004 der Bundesregierung.
<http://www.verbraucherministerium.de/broschueren/Verbraucherpolitischer-Bericht-2004.pdf>. 10. 07. 2005.

- Bundesregierung 2004 II: Fortschrittsbericht 2004: Perspektiven für Deutschland. Unser Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Crome, Kira 2004: "Weil wir es uns wert sind" Der Nachhaltige Warenkorb als Wegweiser zum zukunftsfähigen Konsum. In: in: Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Politikfeld Verbraucherschutz. Potsdam. 79-110.
- Europäische Kommission 2002: Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2002, Nr. 4: Europäische KMU und soziale und umweltbezogene Verantwortung. Luxemburg.
- European Commission (EC) 2005: Special Eurobarometer 228 / Wave 63.2. TNS Opinion & Social: Passengers' Rights.
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_228_sum_en.pdf. 05. 07. 2005.
- EC 2003: Special Eurobarometer / Wave 59.2 – 193 - European Opinion Research Group EEIG: Consumer Protection in the EU.
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_193_en.pdf. 13. 07. 2005.
- Food Standards Agency Website: About us. <http://www.food.gov.uk/aboutus/>. 27.09.2005.
- Gammelin, Cerstin 2004: Deutscher Strom soll teuer bleiben. Strom kostet in der Bundesrepublik viel mehr als bei den Nachbarn. Warum eigentlich?, Die Zeit 38/2004.
<http://www.zeit.de/2004/38/Regulierer?page=all>. 30.09.2005.
- Institut für Markt-Umwelt-Gesellschaft e. V. (imug) o. J.: Nachhaltiger Warenkorb – eine Hilfestellung für den nachhaltigen Konsum. Ergebnisse zur Auswertung der Testphase.
http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/NaHaW-Abschlussbericht_Teil1_Chartband.pdf. 11. 07. 2005.
- Kantelhardt, Jochen und Alois Heißenhuber 2005: Nachhaltigkeit und Landwirtschaft. In: Brunner, Karl-Michael und Gesa U. Schönberger (Hrsg.): Nachhaltigkeit und Ernährung, Produktion – Handel – Konsum. Frankfurt: Campus Verlag. 25-48.
- KPMG Global Sustainability Services 2005: KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2005. Amsterdam.
- Poppe, Christian und Unni Kjaernes 2003: Trust in Food in Europe. A comparative analysis.
<http://www.trustinfood.org/SEARCH/BASIS/tif0/all/wp/DDD/24.pdf>. 10. 07. 2005.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) 2002: Der nachhaltige Warenkorb – Resümee zur Testphase des nachhaltigen Warenkorbes mit Empfehlungen des imug-Instituts an den Rat für Nachhaltige Entwicklung.
http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/pdf/NaHaW-Abschlussbericht_Teil2_Resumee.pdf. 11. 07. 2005.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2005: Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten.
http://www.umweltrat.de/02gutach/downlo02/sonderg/SG_Umwelt%20und%20Stra%D Ferverkehr2005_Hausdruck.pdf. 10. 07. 2005.
- Stiftung Ökologie & Landbau (SÖL) 2005: Entwicklung des ökologischen Landbaus in Deutschland.

http://www.soel.de/inhalte/oekolandbau/dokumente/entw_flaeche_betriebe_05.pdf.
03.10.2005.

vzbv 2004: Verbraucherschutzindex der Bundesländer - Zur Verbraucherpolitik auf Landesebene. Berlin.

vzbv 2005: Selbstbedienungs-Mentalität der Energiekonzerne. Interview mit Edda Müller, Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband, in der Netzeitung vom 27. Juli 2007.
http://www.vzbv.de/start/index.php?page=themen&bereichs_id=9&themen_id=48&dok_id=411&search_1=netzagentur&search_2=&highlighting=yes. 03.10.2005.

Wissenschaftlicher Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL 2003: Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik. Diskussionspapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL. 2. redaktionell überarbeitete Fassung.
<http://www.verbraucherministerium.de/data/000C0EF46CD21017A7556521C0A8D816.0.pdf>. 12. 07. 2005.

Yussefi, Minou, Helga Willer und Immo Lünzer 2004: Öko-Landbau in Deutschland.
http://www.soel.de/inhalte/oekolandbau/dokumente/oekolandbau_deutschland_ueber.pdf. 12. 07. 2005.

3.9 Abkürzungsverzeichnis Kapitel 3

BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMJ	Bundesministerium der Justiz
CSR	Corporate Social Responsibility
DB	Deutsche Bahn
DTI	Department of Trade and Industry
DUX	Deutscher Umweltindex
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EU	European Union
FNR	Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
ISO	International Organization for Standardization
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen

NHKP	Nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern
NI	Nachhaltigkeitsindikatoren
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PKW-EnVKV	PKW-Energieverbrauchskennzeichnung
UNCSD	United Nations Commission on Sustainable Development
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VCD	Verkehrsclub Deutschland
VZBV	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

4 Großbritannien

4.1 Grundlagen

4.1.1 Einführung

Wie in den meisten Ländern leitete auch in Großbritannien der Erdgipfel von Rio 1992 eine Wende in Richtung einer stärker an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichteten Politik ein. Unter der konservativen Regierung wurde bereits 1994 eine erste Nachhaltigkeitsstrategie veröffentlicht. Mit dem Regierungswechsel 1997 erfuhr die Nachhaltigkeitspolitik noch einmal eine erhebliche Bedeutungsaufwertung und auch auf dem Gebiet der Verbraucherpolitik wurde eine strategische Neuausrichtung unternommen. 1999 veröffentlichte die Labour-Regierung sowohl eine neue Nachhaltigkeitsstrategie als auch eine neue verbraucherpolitische Gesamtkonzeption. Zwar wurden in der Folgezeit Verbraucher- und Nachhaltigkeitspolitik auch weiterhin als zwei separate Politikbereiche behandelt, doch war vor allem im Bereich der Politik zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern ein verstärkt integrativer Ansatz erkennbar.

Daher soll die politische Entwicklung seit 1999 im Mittelpunkt der Untersuchung stehen und in die Analyse sowohl die Verbraucherpolitik im engeren Sinne als auch die Politik zu verbraucherrelevanten Nachhaltigkeitsthemen einbezogen werden. Nach einer einführenden Darstellung der verbraucherpolitischen Rahmenbedingungen im Hinblick auf das britische Regulierungsmodell und die maßgeblichen verbraucherpolitischen Akteure, werden im Rahmen der Policy-Analyse Motive und Ziele der britischen Verbraucherpolitik analysiert und darauf aufbauend geprüft, inwiefern es gelungen ist, auf verschiedenen verbraucherrelevanten Sektoren eine den Erfordernissen der Nachhaltigkeit gerecht werdende Politik zu implementieren. In diesem Zusammenhang sollen zudem das System der Erfolgskontrolle und seine Bedeutung für die Initiierung politischer Lernprozesse und Rückkopplungsschleifen näher beleuchtet werden.

4.1.2 Regulierungstradition

Als Ursprung des Verbraucherschutzes in Großbritannien lässt sich der Sale of Goods Act 1893 bezeichnen, der in Form verschiedener Neuauflagen bis heute eine Hauptstütze des Verbraucherschutzes ist. Generell bildete sich aber wie in den meisten Staaten auch in England erst seit den sechziger Jahren eine moderne Verbrauchergesetzgebung heraus. Die Regulierungsmodelle unterscheiden sich dabei teilweise erheblich. In Anlehnung an eine vom britischen Department of Trade and Industry (DTI) veröffentlichte Vergleichsstudie (DTI 2003 II) lassen sich grob drei verbraucherpolitische Regulierungsmodelle identifizieren.

Während etwa in Dänemark und Frankreich unter großem bürokratischen Aufwand ein auf Regulierung und Intervention bauendes System in Kraft ist, sind Verbraucher z. B. in Deutschland oder Japan im Hinblick auf die Durchsetzung ihrer Rechte weitgehend auf sich allein gestellt. Das britische Modell lässt sich als Mittelweg beschreiben. Es setzt auf eine Mischung aus privater und öffentlicher Rechtsdurchsetzung an Straf- und Zivilgerichten. Verbraucher können im Fall von Rechtsverletzungen oder Vertragsbruch beim Landgericht

oder beim obersten Zivilgericht auf Schadenersatz oder Vertragsrücktritt klagen. Zudem stehen ihnen in Fällen mit einem Streitwert von bis zu £ 5000 die sog. Small Claims Courts zur Verfügung, die einen kostengünstigen, unbürokratischen Rechtszugang ermöglichen und somit die Verhandlungsposition des Verbrauchers stärken. Streitschlichtungsmechanismen (ombudsman schemes) und Einrichtungen zur alternativen Beilegung von Rechtsstreitigkeiten (Alternative dispute resolution) ermöglichen Einigungen unter Umgehung der Gerichte (vgl. DTI 2003 II: 32). Der Sale of Goods Act sowie der Unfair Contract Term Act 1977 bilden die beiden Herzstücke des Vertragsrechts, das Verbraucher vor unfairen Geschäftsabschlüssen und Vertragsbedingungen schützt. Eine generelle Verpflichtung, fair zu handeln, gibt es – anders als etwa in den USA, Australien oder Dänemark – derzeit noch nicht, ihre Einführung ist jedoch im Rahmen der Umsetzung der neuen verbraucherpolitischen Strategie vorgesehen (vgl. DTI 2005: 17).

Als zentrale, auf die Form der politischen Steuerung maßgeblich einwirkende Koordinationsmechanismen lassen sich für Großbritannien Markt und Unternehmen identifizieren. Das marktliberale Regulierungsmodell setzt vor allem auf die Selbstregulierungskräfte der Märkte. Verbraucherpolitik wird vor diesem Hintergrund in erster Linie als Wettbewerbspolitik verstanden, Eingriffe des Staates sollen nur zur Beseitigung von Marktversagen und unter Beachtung des Prinzips der geringstmöglichen Eingriffstiefe erfolgen. Die britische Regierung unterstützt Ansätze zur Selbstregulierung und fördert die Einführung von Codes of Conduct, die sie in vielen Fällen für effektiver und vor allem flexibler als gesetzliche Regelungen hält (vgl. DTI 2003 I: 38). Dieses Regulierungsmodell der Markt- und Unternehmenssteuerung wird flankiert vom Leitbild des aufgeklärten Konsumenten. Vor allem in Nachhaltigkeitsfragen wird die Steuerungsfunktion der Nachfrageseite betont. Demzufolge ist es Aufgabe der Verbraucher, als marktsteuerndes Regulativ nachhaltigere Konsum- und Produktionsmuster zu etablieren, während die Aufgabe des Staates darin besteht, Verbraucher – z. B. durch verbesserten Informationszugang – zu befähigen, dieser Rolle gerecht werden zu können.

4.1.3 Akteurskonfiguration und Rolle der politischen Beteiligung ³⁶

In Großbritannien ist die Verbraucherpolitik ressortübergreifend organisiert. Die Federführung liegt beim Department of Trade and Industry (DTI) und seiner Abteilung für Verbraucher- und Wettbewerbspolitik, dem Consumer and Competition Policy Directorate (CCP). Der Aufgabenbereich des CCP umfasst vor allem den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher und die Verbrauchersicherheit. Im Hinblick auf das erklärte Ziel britischer Verbraucherpolitik, den mündigen Verbraucher in den Mittelpunkt einer effektiven Wettbewerbsordnung zu stellen, kommen dem CCP die folgenden Aufgaben zu (vgl. DTI 2003: 2f.):

- Modernisierung des verbraucherpolitischen Ordnungsrahmens unter Berücksichtigung von Vorgaben auf EU-Ebene

³⁶ Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird im Folgenden in erster Linie die englische Akteurskonfiguration dargestellt. Für Schottland und Wales, vor allem aber Nordirland gelten einige Abweichungen, auf die nicht weiter eingegangen wird.

- Verbesserung des Informationszugangs für Verbraucher
- Steigerung der Effizienz der Verwaltung, um die Leistungsfähigkeit der Märkte sicherzustellen

Angesichts der ressortübergreifenden Organisation fallen einige Zuständigkeiten in den Verantwortungsbereich anderer Ministerien. Zu nennen sind hier (vgl. DTI 2003: 4):

Tabelle 1: Verbraucherpolitische Zuständigkeiten anderer Ministerien

<i>Ministerium</i>	<i>Verantwortungsbereich</i>
Department of Culture, Media and Sport	<ul style="list-style-type: none"> • Verbraucherschutz im Hinblick auf Fernseh- und Rundfunkwesen, Tourismus, Lizenzvergabe, Glücksspiel, Lotterien
Department of the Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA)	<ul style="list-style-type: none"> • Ökologische Verbraucherinformation
Department of Health	<ul style="list-style-type: none"> • Unterbindung des Verkaufs von Tabakprodukten und anderer gefährlicher Substanzen an Minderjährige
Department of Transport	<ul style="list-style-type: none"> • Straßenverkehrssicherheit • Regulierung und Aufsicht über den öffentlichen Verkehr

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Verwaltungsstruktur, die für die Durchführung der Verbraucherpolitik zur Verfügung steht (vgl. DTI 2003: 3f., Europäische Kommission 1999: 8):

Tabelle 2: Verwaltungsstruktur

<i>Institution</i>	<i>Zuständigkeiten und Aufgaben</i>
Office of Fair Trading (OFT)	<ul style="list-style-type: none"> • Durchsetzung der Verbraucher- und Wettbewerbsgesetzgebung • Marktanalyse und Austausch mit allen relevanten Stakeholdern • Verbraucherinformation und -beratung • Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus • Unfairen Handelspraktiken entgegenzuwirken
Food Standards Agency	<ul style="list-style-type: none"> • Lebensmittelsicherheit • Schutz der öffentlichen Gesundheit • Schutz der Verbraucherinteressen im

	Lebensmittelbereich
	<ul style="list-style-type: none"> • Verbrauchererziehung im Hinblick auf Lebensmittelsicherheit und gesunde Ernährung
Financial Services Authority (FSA)	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierung der Finanzdienstleistungsindustrie • Schutz der Verbraucher • Verbraucherinformation • Stärkung des Vertrauens der Bürger in das Finanzsystem

Beim OFT handelt es sich um eine unabhängige, nicht-ministerielle Regierungsstelle, die dem Parlament und der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig ist. Sie hat im Zuge der legislativen Neuerungen der vergangenen Jahre (Competition Act 1998 und Enterprise Act 2002) eine Bedeutungsaufwertung erfahren. Die Food Standards Agency wurde im Jahr 2000 als Reaktion auf den BSE-Skandal ins Leben gerufen und ist eine unabhängige Behörde zur Überwachung der Lebensmittelsicherheit. Auch bei der Financial Services Authority handelt es sich um eine vergleichsweise junge Einrichtung. Sie fungiert seit Inkrafttreten des Financial Services and Market Act 2000 als einzige Regulierungsbehörde im Bereich der Finanzdienstleistungen.

Während die nationalen Verwaltungsbehörden für die Erarbeitung von Rechtsvorschriften zuständig sind, obliegen die Durchsetzung, die Überwachung sowie die Sanktionierung von Verstößen den lokalen Handelsaufsichtsbehörden (Local Authority Trading Standards) als ausführenden Organen. Als Bindeglied zwischen nationaler und lokaler Verwaltung dient LACORS (Local Authorities Coordinators of Regulatory Services), ein Koordinierungsausschuss, der die Arbeit der lokalen Handelsaufsichtsbehörden koordiniert und diesen beratend zur Seite steht. LACORS arbeitet bei der Politikentwicklung eng mit der Regierung zusammen und vertritt ihr gegenüber die Interessen der lokalen Behörden. (DTI 2003: 7f., Europäische Kommission 1999: 18).

Auch im Bereich der Verbraucherorganisation und -information gibt es eine Vielzahl verschiedener Institutionen, deren Aufgaben und Zuständigkeiten an dieser Stelle überblicksartig aufgeführt werden sollen (vgl. DTI 2003: 5ff., Europäische Kommission 1999: 10ff.):

Tabelle 3: Verbraucherorganisationen

<i>Institution</i>	<i>Zuständigkeiten und Aufgaben</i>
National Consumer Council (NCC)	<ul style="list-style-type: none"> • Verbraucherpolitische Forschung und Strategieentwicklung • Verbrauchererziehung, -information und -beratung • Sicherstellung fairer Marktchancen für benachteiligte Verbraucher • Stärkung der Verbraucherrepräsentation

Citizens Advice Bureaux (CAB)	• Verbraucherberatung
Consumers' Association (CA)	• Verbraucherinformation
	• Lobby-Arbeit

Beim NCC, dem Nationalen Verbraucherrat, der 1975 gegründet wurde, handelt es sich um eine größtenteils staatlich finanzierte, jedoch von der britischen Regierung, die in keinem ihrer Organe vertreten ist, unabhängige Organisation. Sie versucht durch Forschungsaktivitäten und Lobby-Arbeit Einfluss auf die Ausgestaltung der Verbraucherpolitik zu nehmen. Dem Rat gehören Vertreter aus dem Rechtswesen, der Industrie sowie dem Gesundheits-, Bildungs- und Verbraucherbereich an (vgl. Europäische Kommission 1999: 10). Auch die National Association of Citizens Advice Bureaux (NACAB), die nationale Vereinigung der Bürgerberatungsbüros, wird vom Staat finanziert. Sie greift Erfahrungen aus der Arbeit in den Beratungsbüros auf, identifiziert Handlungsbedarf und informiert die staatlichen Entscheidungsträger darüber in Form von Kommentaren. Die Citizens Advice Bureaux (CAB) stehen den Bürgern in insgesamt 2.000 Büros in ganz Großbritannien mit Beratungstätigkeiten zur Verfügung und bearbeiten etwa 6 Millionen Anfragen pro Jahr. 79 Prozent der insgesamt 25.000 für CAB tätigen Personen arbeiten ehrenamtlich. Die seit 1957 bestehende Consumers' Association (CA) ist eine private, von der Regierung unabhängige Verbrauchervereinigung mit über 700.000 Mitgliedern. Sie erhält keine Mittel vom Staat, sondern finanziert sich über Einnahmen aus dem Verkauf von Beratungsprodukten und -dienstleistungen (DTI 2003: 5ff., Europäische Kommission 1999: 9f.).

Eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Nachhaltigkeitspolitik kommt den folgenden – im Rahmen institutioneller Neuerungen der letzten Jahre geschaffenen – Akteuren und Koordinierungsgremien zu.

- Das **Referat für Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Unit – SDU)** ist zwar Teil des Defra (Department for Environment, Food and Rural Affairs), ist jedoch für die ressortübergreifende Integration der Ziele nachhaltiger Entwicklung in die Gesamtpolitik zuständig und übernimmt zudem die Aufgaben des Monitorings, der Berichterstattung und der Fortentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.
- Die **Sustainable Development Commission (SDC)** fungiert dabei als unabhängiges Beratungsgremium, das die Arbeit der Regierung bei der Verfolgung ihrer Nachhaltigkeitsziele kritisch bewertet und Empfehlungen zur Strategieentwicklung gibt. Sie spielt bei der Gestaltung britischer Nachhaltigkeitspolitik eine derart zentrale Rolle, dass es Überlegungen gibt, sie in den Rang eines Exekutivorgans zu erheben. Die weitere Bedeutungsaufwertung der SDC durch die 2005 vorgelegte neue Nachhaltigkeitsstrategie kommt auch in der Tatsache zum Ausdruck, dass fortan nicht mehr die Regierung, sondern die SDC als unabhängiger "watchdog" für die Erstellung der Fortschrittsberichte zu dieser Strategie verantwortlich ist (vgl. HM Government 2005: 4, 154).
- Die Politikkohärenz und die ressortübergreifende Integration von Nachhaltigkeitsaspekten im Sinne einer nachhaltigen Gesamtpolitik zu verbessern, ist Aufgabe des **Ministerial Sub-Committee on Sustainable Development in**

Government. In dieses Gremium entsendet jedes Ministerium einen Sustainable Development Minister. Es trat im Mai 2005 an die Stelle des Green Minister's Committee, das vorher mit der interministeriellen Koordination betraut war. Hauptaufgabe der Sustainable Development Minister ist es, die Entwicklung und Umsetzung des ressorteigenen Sustainable Development Action Plans zu überwachen.

- Die **Sustainable Development Task Force** wurde 1999 ins Leben gerufen, um zur Verwirklichung der im Rahmen des Johannesburggipfels 2002 eingegangenen Verpflichtungen und den in der britischen Nachhaltigkeitsstrategie von 1999 festgeschriebenen Zielen beizutragen. Sie setzt sich aus den Ministern der Zentralregierung und der Regionalregierungen sowie wichtigen Stakeholdern zusammen.

Nachdem damit Akteurskonfiguration und Institutionenlandschaft britischer Verbraucherpolitik in ihren Grundzügen dargestellt wurden, stellt sich die Frage, inwiefern und in welcher Form Partizipationsmöglichkeiten für Verbraucher bestehen. Die Beteiligungsfrage ist dabei von doppelter Bedeutung. Einerseits stellt sie eine zentrale Anforderung von Nachhaltigkeit dar, andererseits kommt ihr im Hinblick auf die verbraucherpolitische Neuausrichtung in Großbritannien und ihr Kernziel, den "empowered consumer", also den mündigen, aufgeklärten Verbraucher in den Mittelpunkt der Politik zu stellen, entscheidende Bedeutung zu. Das klassische Modell stellt hier die Verbraucherrepräsentation über unabhängige oder staatlich geförderte Verbraucherschutzorganisationen dar. So unterstützt die Regierung – um die Stellung des aufgeklärten Verbrauchers als zentrales marktsteuerndes Element zu stärken und zu etablieren – vor allem den National Consumer Council (NCC) als wichtigste Repräsentationsinstanz. Dies ist freilich keine neue Entwicklung. Bereits seit Beginn der achtziger Jahre wurden – ungeachtet des insgesamt eher geringen Stellenwerts, der aktiver Verbraucherpolitik damals beigemessen wurde – die Ausgaben für die Unterstützung der Verbraucherorganisationen kontinuierlich erhöht (vgl. Mitropoulos 1997: 135). Seit 1997 hat die britische Regierung jedoch darüber hinaus umfassende Anstrengungen unternommen, Verbrauchern und Bürgern neue Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen und sie vermehrt in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Dies gilt vor allem für den öffentlichen Dienst. Als Beispiele für diese Entwicklung lassen sich nennen (vgl. NCC 2002: 8):

- Mittels der Einführung von **Citizen's Charters** wurden Anbieter öffentlicher Dienste u. a. verpflichtet, Servicestandards aufzustellen und Verbrauchern verbesserte Informations- und Beteiligungsrechte einzuräumen und das Serviceangebot auf ihre Anliegen zuzuschneiden.
- Auch das 1998 eingeführte **Best Value**-Verfahren zielt darauf ab, die Qualität öffentlicher Dienstleistungen zu verbessern, was unter anderem über ein Indikatorensystem sichergestellt werden soll, das die Serviceleistungen lokaler Behörden vergleichbar macht. Als zentrale Qualitätskriterien werden in diesem Zusammenhang verbesserte Transparenz, Rechenschaftspflicht und Nachhaltigkeitsbestrebungen genannt.
- Im Auftrag des Cabinet Office wurde 1998 ein **People's Panel** eingerichtet, das aus 5.000 zufällig ausgewählten Vertretern der Öffentlichkeit bestand. Es wurde für

- den öffentlichen Dienst betreffende – Meinungsumfragen und zur Evaluierung von Nachhaltigkeitsfragen herangezogen (vgl. OECD 2002: 28). In den vier Jahren bis zur Auflösung des Panels wurden umfangreiche Erhebungen zur Verbraucherezufriedenheit durchgeführt und veröffentlicht und zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen genutzt.
- Im Rahmen der 2000 aufgelegten Consumer Focus Initiative wurden Ministerien und wichtige Einrichtungen des öffentlichen Dienstes verpflichtet, auf Führungsebene einen sog. **Consumer Champion** (Verbraucherbeauftragten) zu ernennen. Seine Aufgabe ist es, sicherzustellen, dass die Ansichten von Verbrauchern bei der praktischen Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen entscheidend berücksichtigt werden. Der NCC bewertete dies als wichtigen ersten Schritt in Richtung eines verbrauchergerechten öffentlichen Dienstes (Cabinet Office 2000 II).
 - Das 2001 beim Cabinet Office eingerichtete **Office of Public Services Reform** hat die Aufgabe, zur Verbraucherezufriedenheit erhobene Daten zur Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen im Sinne der Verbraucherinteressen einzusetzen und als Entscheidungsgrundlage für politische Reformprozesse nutzbar zu machen. In sog. Public Service Agreements werden die entsprechenden Ziele des Cabinet Office festgelegt.

Eine wichtige Rolle im Entscheidungsfindungs- und Politikformulierungsprozess spielen **Consultations**, mittels derer die (Fach-)Öffentlichkeit in diese Prozesse eingebunden werden soll. Allein das DTI hat etwa zwischen Januar 2001 und Oktober 2002 insgesamt 127 solcher Consultations durchgeführt (vgl. Rees 2002). Auch zur Fortentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der verbraucherpolitischen Strategie werden regelmäßig Consultations durchgeführt und somit – neben weiteren Stakeholdern – Verbraucher(organisationen) Mitspracherechte eingeräumt. Die eingereichten Antworten müssen sorgfältig und vorurteilsfrei analysiert, die Resultate zeitnah veröffentlicht und dabei die zum Ausdruck gekommenen Ansichten wiedergegeben und klare Begründungen für die Ablehnung von Vorschlägen geliefert werden. Gleichzeitig sind die Ministerien verpflichtet, Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen durchzuführen und einen Consultation Co-ordinator, vorzugsweise den sog. Consumer champion (Verbraucherbeauftragten), zu bestimmen. Seine Aufgabe ist es, sicherzustellen, dass diese und die weiteren im "Code of practice on written consultation" (2000) dargelegten Kriterien bei der Durchführung von Consultations beachtet werden. Bei der Erstellung des Code of practice orientierte sich die Regierung zudem eng an einem 1997 vom National Consumer Council (NCC) vorgelegten Paper³⁷ zur Durchführung von Consultations (vgl. Cabinet Office 2000 I: 6, 18ff.)

Darüber hinaus gab es institutionelle Reformen in Bezug auf Verbraucherorganisation und -beteiligung im Bereich der Versorgungsindustrien. Da in diesem Sektor das Informationsgefälle zwischen Anbieter und Verbraucher besonders groß ist und die eingeschränkte Wettbewerbssituation Marktlösungen erschwert, gab es hier seit jeher sektorspezifische Verbrauchervertretungen. 1999 wurden die bestehenden Institutionen im Telekommunikations-, Post- and Wasserbereich durch unabhängige Verbraucherräte ersetzt.

³⁷ National Consumer Council 1997: Government Consultations: not just a paper exercise. London.

Der Gas Consumers Council und die regionalen Electricity Consumer Committees wurden durch einen unabhängigen Energieverbraucher-Rat ersetzt. Ziel dieser Maßnahmen war es, die Verbraucherbeteiligung in diesen "Problembereichen" zu stärken. Derzeit wird die Einrichtung eines sektorübergreifenden Verbraucherrats für den Versorgungsbereich diskutiert, um die Position der Verbraucher weiter zu stärken (vgl. DTI 2004: 29f.).

Vor dem Hintergrund der Verknüpfung von Nachhaltigkeits- und Verbraucherfragen ist zudem auf die Mitwirkung des National Consumer Council (NCC) in relevanten Beratungsgremien wie dem Sustainable Consumption Roundtable hinzuweisen. In enger Zusammenarbeit mit der Sustainable Development Commission (SDC), die im Prozess der Ausgestaltung britischer Nachhaltigkeitspolitik eine wichtige Rolle spielt, erarbeitet der NCC hier Politikempfehlungen und vertritt in politischen Entscheidungsfindungsprozessen die Interessen der Verbraucher.

4.2 Ausgangslage und Problemwahrnehmung: Nachhaltige Entwicklung und Verbraucherpolitik

4.2.1 Zentrale Sektortrends an den Schnittstellen zwischen Verbrauch und Nachhaltigkeit

Als Hintergrund für die Untersuchung von Motiven und Zielen sowie von Erfolgen und Defiziten der Nachhaltigkeitspolitik und der nachhaltigen Verbraucherpolitik Großbritanniens soll an dieser Stelle zunächst anhand der Analyse der Indikatorendaten ein Nachhaltigkeitsprofil erstellt werden. Trends und Auffälligkeiten werden überblicksartig dargestellt, um ein Bild davon zu erhalten, wie weit Großbritannien auf dem Weg zur Nachhaltigkeit fortgeschritten ist und wo Entwicklungen festzustellen sind, die als Ausgangspunkt für die weitere Ursachenforschung dienen können. Hier gilt es dann im Rahmen der Untersuchung von Politikformulierung und -implementierung zu hinterfragen, inwieweit sich Erfolge und Misserfolge mit der durchgeführten Politik in Beziehung setzen lassen.

Im Bereich **Energie & Material** stützen die Daten für Großbritannien mehrheitlich jene Trends, die sich auch in den Vergleichsländern beobachten lassen. So ist der Energieverbrauch insgesamt sowie auch sektorbezogen (Industrie, Verkehr, Haushalte) seit Beginn der neunziger Jahre gestiegen. Hinsichtlich Gesamtverbrauch und industriellem Verbrauch markiert jedoch das Jahr 1996 einen Wendepunkt, da seitdem der Verbrauch gleichbleibend bzw. leicht rückläufig ist. Gleiches gilt für den Energieverbrauch in der Landwirtschaft, der vor allem seit 1996 deutlich gesunken ist. Auch der inländische Materialverbrauch ist seit 1996 rückläufig. Auffallende Defizite bezüglich nachhaltiger Energiepolitik weist Großbritannien bei der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien auf. Ihr Anteil an der Gesamtstromerzeugung ist zwar seit 1990 deutlich gestiegen, liegt aber mit 1,4% immer noch auf dem mit Abstand niedrigsten Niveau aller Vergleichsländer.

Im Hinblick auf **Verkehr & Mobilität** fällt Großbritannien vor allem durch den sehr hohen Anteil des Straßenverkehrs am gesamten Personen- und Frachtverkehr auf. Zwar ist der PKW-Anteil nicht weiter angestiegen und der Frachtverkehr auf der Straße seit 1995 sogar

leicht rückläufig, dennoch ist das Straßenverkehrsaufkommen mit beinahe 90%igem Anteil immer noch enorm hoch. Dementsprechend gering fällt – trotz leichter Zuwächse – der Anteil des Fracht- und Personenverkehrs auf der Schiene aus, wobei darauf hinzuweisen ist, dass hier nach einer deutlichen Negativentwicklung in der ersten Hälfte der neunziger Jahre eine Trendwende zu erkennen ist. Insgesamt hat der Energieverbrauch im Transportsektor stark zugenommen. All dies deutet darauf hin, dass Großbritannien im Rahmen seiner Nachhaltigkeitspolitik vor (weiteren) großen Herausforderungen bei Ausbau und Förderung des öffentlichen Nahverkehrs wie auch bei der Verlagerung des Frachtverkehrs von der Straße auf die Schiene steht. Bei der Reduzierung der durch den Straßenverkehr verursachten Umweltbelastungen sind jedoch durchaus Erfolge zu verzeichnen. Der sinkende Treibstoffverbrauch pro Kopf sowie die Halbierung der Emissionen von Luftschadstoffen durch Transportaktivitäten zwischen 1993 und 2003 sind Beleg dafür. Überraschend ist angesichts des hohen Straßenverkehrsaufkommens, dass die Anzahl der PKWs pro 1.000 Einwohner (1999: 384) in Großbritannien mit Abstand am niedrigsten ist. Auch gibt es in Großbritannien sehr viel weniger Verkehrstote als etwa in Frankreich oder Deutschland.

Die Datenanalyse im Bereich **Ernährung und Gesundheit** zeigt, dass die Anstrengungen der britischen Regierung zur Förderung einer gesunden Ernährung bislang wenig erfolgreich waren. Dies lässt sich aus der Tatsache schließen, dass dort 22% der Menschen übergewichtig sind und innerhalb von zehn Jahren ein Anstieg um 50% zu verzeichnen war. Damit leiden mehr als doppelt so viele Briten unter Übergewicht wie etwa Franzosen oder Schweden. Dennoch ist bei Herz-Kreislauf-Erkrankungen als Todesursache ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. In der **Landwirtschaft** hat der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln deutlich zugenommen, während der Düngemiteleinsatz rückläufig ist. Der Anteil biologisch bewirtschafteter Flächen an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche betrug 2003 4,2%.

Für den Sektor **Haushalte & Sozialstruktur** ist festzustellen, dass der Stromverbrauch für Beleuchtung und Haushaltsgeräte gestiegen ist. DTI und Defra verweisen zwar in ihrem Consultation Paper zu den britischen "Sustainable Consumption and Production Indicators" auf eine relative Entkopplung von Haushaltsausgaben und Umweltwirkungen (vgl. DTI/Defra 2003 a: 20), dennoch zeigt dieser Wert, dass es auch in Großbritannien nicht gelungen ist, durch Verbraucherinformation, Energielabel und die Förderung energieeffizienter Haushaltsgeräte den insgesamt steigenden Energieverbrauch der Haushalte zu stoppen. Einer daraus resultierenden steigenden finanziellen Belastung der Verbraucher wirken die seit dem Jahr 2000 wieder rückläufigen Energiepreise entgegen. Die klimaschädlichen Pro-Kopf-Emissionen sind trotz des gestiegenen Energieverbrauchs leicht zurückgegangen.

Als zentrale Ergebnisse der Trendanalyse lassen sich zusammenfassend folgende vorrangige Problembereiche identifizieren:

- der sehr hohe Anteil des Straßenverkehrs am gesamten Personen- und Frachtverkehr sowie
- der niedrige Anteil von erneuerbaren Energien an der Gesamtstromerzeugung und
- die hohe Anzahl übergewichtiger Personen

4.2.2 Die Rolle von Nachhaltigkeitskriterien bei der Ausgestaltung der Verbraucherpolitik

Ähnlich wie in Deutschland erlebte die Verbraucherpolitik auch in Großbritannien Mitte der siebziger Jahre eine Hochphase, was sich nicht zuletzt in der Einrichtung eines eigenständigen Verbraucherministeriums, dem Department of Prices and Consumer Protection im Jahr 1974 ausdrückte. Mit dem Regierungswechsel 1979 wurde diese institutionelle Neuerung jedoch wieder rückgängig gemacht (vgl. Mitropoulos 1997: 108). Unter den konservativen Regierungen Thatcher und Major war eine grundsätzliche Hinwendung zu mehr Markt und Wettbewerb festzustellen. Im Mittelpunkt der verbraucherpolitischen Konzeption standen die Sicherung des freien Wettbewerbs und das Leitbild des souveränen Konsumenten. Niedrige Preise und eine hinreichende Auswahl sollten ebenso wie Produktsicherheit weitestgehend durch wettbewerbliche Selbststeuerung erreicht werden. Deregulierungsmaßnahmen und die Förderung der Einführung freiwilliger Codes of Practice waren kennzeichnend für die konservative Verbraucherpolitik. Dem Leitbild des Verbrauchers als souveränem Konsumenten folgend wurde darüber hinaus ein Schwerpunkt auf die Verbraucherinformation gelegt. Der informierte Verbraucher wurde als wichtiges Element für das Funktionieren des Marktes angesehen (vgl. Mitropoulos 1997: 132ff.)

Nachhaltigkeit spielte als Thema der Verbraucherpolitik lange Zeit kaum eine Rolle. Dabei erlebte das Leitbild nachhaltiger Entwicklung seit Beginn der neunziger Jahre auch in Großbritannien einen rasanten Aufschwung. Impulsgeber dieser Entwicklung war der Erdgipfel von Rio 1992. Bereits 1994 legte die britische Regierung eine erste Nachhaltigkeitsstrategie vor, die Nachhaltige Entwicklung jedoch weitgehend auf ihre ökologische Dimension beschränkte. Hierin spiegelt sich die Rolle der EU als zweiter wichtiger Impulsgeber britischer Nachhaltigkeitspolitik wieder. Auch in Europa näherte man sich dem Konzept der Nachhaltigkeit zunächst vor allem auf umweltpolitischer Ebene – in Form von Umweltaktionsplänen und damit verbundenen Richtlinien – an. Mit der verstärkten Einbeziehung der sozialen Dimension nachhaltiger Entwicklung auf EU-Ebene, die nicht zuletzt im Vertrag von Amsterdam Ausdruck fand, wurde diese Thematik auch im Vereinigten Königreich vermehrt aufgegriffen (vgl. OECD 2002: 283f.). Mit dem Regierungswechsel 1997 wurde Nachhaltigkeit als zentrales politisches Leitbild festgeschrieben. War die 1994 vorgelegte erste Nachhaltigkeitsstrategie noch eine vage formulierte Absichtserklärung gewesen, die vor allem Möglichkeiten erörterte, die negativen Umweltwirkungen des gängigen Wirtschaftsmodells zu begrenzen, verfolgte "A better quality of life – A strategy for sustainable development for the UK" einen sehr viel umfassenderen Ansatz, der allen drei Dimensionen der Nachhaltigkeit Rechnung trug und auch die Notwendigkeit institutioneller Reformen und neuer Beteiligungs- und Dialogmechanismen einräumte (vgl. OECD 2002: 283f.). Ebenfalls 1999 legte die Labour-Regierung mit dem White Paper "Modern Markets – Confident Consumers" eine neue verbraucherpolitische Strategie vor. Darin wurde dem Verbraucher eine wichtige Rolle innerhalb des Prozesses hin zu einer ökologisch nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung eingeräumt. Die Marktentscheidungen informierter Verbraucher seien eines der effizientesten Mittel zur Förderung einer Nachhaltigen Entwicklung. Dementsprechend gelte es, aus Fehlern der Vergangenheit zu lernen und den Verbraucher in den Mittelpunkt der Politikgestaltung zu stellen (vgl. DTI 1999: 4). Neu an diesem verbraucherpolitischen Leitbild war in erster Linie die Einbeziehung von

Nachhaltigkeitsaspekten, ansonsten verfolgte auch Labour den Ansatz, durch bessere Verbraucherinformation und die Förderung von Selbstregulierungsmaßnahmen das Funktionieren der Märkte und ihrer Regulierungskräfte sicherzustellen. Diesem Leitbild folgt auch die neue verbraucherpolitische Strategie "A Fair Deal For All. Extending Competitive Markets: Empowered Consumers, Successful Business" aus dem Jahr 2005, wobei in der Zielsetzung, eine Verbraucherordnung zu schaffen, die soziale Gerechtigkeit und wirtschaftlichen und ökologischen Fortschritt gewährleistet, die Multidimensionalität der Nachhaltigkeit expliziter abgebildet ist. Ein Schwerpunkt der Strategie ist die weitere Intensivierung der Maßnahmen zum *consumer empowerment*, in deren Rahmen die Verbraucherbildung verbessert und die Zweckmäßigkeit von Verbraucherinformationen gesteigert werden soll, um sicherzustellen, dass Verbraucher die Auswirkungen ihrer Konsumtätigkeit bewusster wahrnehmen. Zwecks einfacherer Problemlösung und erleichterter Durchsetzbarkeit von Verbraucherrechten soll zudem der Zugang zu alternativen Streitschlichtungsmechanismen – unter anderem durch Ausbau der diesbezüglichen Lenkungsfunktion der Verbraucherberatungs- und -informationsplattform Consumer Direct – erleichtert werden (vgl. DTI 2005: 3f.).

Die etwa zeitgleich veröffentlichte neue Nachhaltigkeitsstrategie "Securing the Future" weist neben einem insgesamt stärker handlungsorientierten Ansatz auch einen stärkeren Bezug zu verbraucherrelevanten Themen auf, als dies in der Vorgängerstrategie der Fall war. Nachhaltiger Konsum und Produktion als klassisches Querschnittsthema zwischen Verbraucher- und Nachhaltigkeitspolitik sowie die Schaffung nachhaltiger Gemeinden, als Thema, das vor allem vor dem Hintergrund intensiver Bürger- bzw. Verbraucherbeteiligung in diesem Zusammenhang relevant ist, werden als zwei von vier prioritären Handlungsbereichen genannt (vgl. HM Government 2005: 7).

Trotzdem spielen in Großbritannien bei der Ausgestaltung der Verbraucherpolitik Nachhaltigkeitskriterien letztlich nur eine untergeordnete Rolle. Dies ist jedoch nicht auf Untätigkeit der Regierung bei der Verfolgung ihrer Nachhaltigkeitsziele zurückzuführen, sondern vielmehr darauf, dass der Nachhaltigkeitspolitik eine übergeordnete, ressortübergreifende Rolle zuerkannt wird und sie weniger in den Einzelressorts verwirklicht werden soll. Gleichzeitig widerspricht jedoch die Vernachlässigung von Nachhaltigkeitszielen in der verbraucherpolitischen Strategiebildung eben jener ressortübergreifenden, integrierten Nachhaltigkeitspolitik. Wie wenig Nachhaltigkeits- und Verbraucherpolitik auf der Ebene der Politikformulierung miteinander verknüpft sind, lässt sich an einem simplen Beispiel veranschaulichen. In allen drei seit 1999 veröffentlichten zentralen Strategiedokumenten zur Verbraucherpolitik taucht der Begriff der nachhaltigen Entwicklung jeweils nur an einer Stelle auf und auch dort werden lediglich die Notwendigkeit des Übergangs zu NHKP und die daraus erwachsenden Möglichkeiten ohne weitere Konkretisierung angesprochen. In der aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie fällt der Begriff "Verbraucherpolitik" exakt einmal und zwar in einer Aufzählung von Ansätzen zu NHKP.

Es lässt sich also festhalten, dass zumindest auf der Ebene der Politikformulierung Verbraucher- und Nachhaltigkeitspolitik weitgehend getrennt voneinander behandelt werden. NHKP als zentrales Querschnittsthema, das beide Bereiche verbindet, wird dabei der Nachhaltigkeitspolitik zugeschlagen, während der Beitrag der Verbraucherpolitik sich weitestgehend auf die Verbesserung von Verbraucherinformation und -erziehung und die Stärkung der Wahlfreiheit der Verbraucher beschränkt. Hier lassen sich durchaus

Verbindungen zu Nachhaltigkeitszielen herstellen. Verbesserte Möglichkeiten des Anbieterwechsels z. B. auf den Märkten für Finanzdienstleistungen oder Energie stärken die Marktchancen von Anbietern von Ökostrom oder nachhaltigen Geldanlagen. Der erleichterte Zugang zu Informationen über Lebensmittelsicherheit, Labelling und gesunde Ernährung fördert nachhaltige Konsumententscheidungen, genauso wie Schüler, die sich frühzeitig mit verantwortungsbewusstem Konsum auseinandersetzen, tendenziell auch als Erwachsene nachhaltiger und kritischer konsumieren werden. Es handelt es sich dabei jedoch eher um indirekte Wirkungen. Das schmälert ihre Bedeutung für den weiteren Nachhaltigkeitsprozess nicht, sie allein zeugen aber noch nicht von "nachhaltiger Verbraucherpolitik".

Gleichzeitig erscheint es jedoch sinnvoll, nicht zu starr am Begriff der "nachhaltigen Verbraucherpolitik" festzuhalten, da eine solche in Großbritannien zwar nicht existiert, dafür jedoch im Gegenzug eine insgesamt sehr ambitionierte Nachhaltigkeitspolitik verfolgt wird, in der zudem verbraucherrelevanten Fragestellungen vergleichsweise viel Raum gegeben wird. Welche Ansätze politischer Steuerung dabei zum Tragen kommen, welche Ziele verfolgt werden und wo sich an den Schnittstellen zwischen Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik Erfolge und Defizite identifizieren lassen, wird für die einzelnen Bereiche in den Kapiteln 3 bis 6 zu klären sein.

4.2.3 Eingriffsoptionen und -tiefe der verfolgten Politik

Wie bereits erwähnt, setzt die britische Verbraucherpolitik traditionell auf Instrumente mit geringer Eingriffstiefe. Sie ist eng mit der Wettbewerbspolitik verbunden und vertraut weitgehend den Selbstregulierungskräften des Marktes. Der Staat soll letztendlich nur dort steuernd eingreifen, wo diese Kräfte versagen oder aber öffentliche Gesundheit und Sicherheit gefährdet sind. Seine Aufgabe ist es weniger zu regulieren, als vielmehr Anreize zu schaffen. Dieses Credo ist unverändert gültig, wurde allerdings in den letzten Jahren um Aspekte der Nachhaltigkeit erweitert, woraus sich im Hinblick auf die Vermeidung von Marktversagen einige neue Herausforderungen ergeben.

Mehr denn je steht nun der mündige Verbraucher im Mittelpunkt. Aufgabe der Verbraucherpolitik ist es, den Verbraucher in die Lage zu versetzen, seiner Rolle als marktsteuerndes Regulativ gerecht zu werden. Zu diesem Zweck greift der Staat auf ein breit gefächertes Instrumentarium zurück, um die Rahmenbedingungen für nachhaltige Konsumententscheidungen zu schaffen. Im Mittelpunkt stehen dabei (vgl. DTI/Defra 2003 II: 22ff.):

- **Informationszugang:** Eine wichtige Rolle spielen hierbei Produktkennzeichnungen und Labels, deren Einführung die Regierung durch Öffentlichkeitskampagnen, Schaffung finanzieller Anreize und die Setzung von Minimalanforderungen im Rahmen eines integrierten Ansatzes fördert.
- **Ökologische Preisgestaltung:** Zur Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung setzt die Regierung auf die Einführung von Ökosteuern zur Internalisierung externer Kosten. Dies wird als Grundvoraussetzung für einen Übergang zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern erachtet. Als zentrale Maßnahmen lassen sich die "Climate Change Levy" (2001) zur Steigerung der

Energieeffizienz und der Verringerung des CO₂-Ausstoßes sowie die "Landfill Tax" (1996) zur Verminderung des Abfallaufkommens nennen.³⁸

- **Stärkung des Wettbewerbs:** Wenn Verbraucher nachhaltige Konsumententscheidungen treffen sollen, ist vom Staat zu gewährleisten, dass freier Wettbewerb herrscht und die Rahmenbedingungen es Anbietern nachhaltiger Produkte erlauben, diese wettbewerbsfähig anzubieten. Im Zusammenhang mit der Erreichung der CO₂-Verminderungsziele setzt die Regierung auf eine Liberalisierung der Strommärkte und den Einsatz von Marktinstrumenten zur Innovationsförderung und zur Erreichung ihrer energiepolitischen Ziele.

Des Weiteren umfasst das verbraucherpolitische Instrumentarium mit Blickrichtung auf Nachhaltigkeitsanforderungen Maßnahmen zur Steigerung der Nachhaltigkeitsexpertise in der Wirtschaft, zur Verbesserung der Politikkohärenz sowie zum Ausbau der nachhaltigen Beschaffungspolitik und zur Erleichterung des Kapitalzugangs im Umwelt- und Innovationsbereich, um verstärkt Innovationen zu fördern und strukturellen Wandel einzuleiten (vgl. ebd.).

Am Beispiel der Klimaschutzpolitik lassen sich die Eingriffe des Staates veranschaulichen. Nachdem ein Marktversagen in Form negativer externer Effekte festgestellt wurde, sah sich der Staat gezwungen regulierend in den Markt einzugreifen. Eine ökologische Besteuerung in Form der Climate Change Levy wurde im April 2001 eingeführt, um die ökologischen Folgekosten des Energieverbrauchs zu internalisieren. Die Einnahmen werden vor allem zur Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, aber auch zur Förderung von erneuerbaren Energien und Energieeffizienzmaßnahmen verwandt. Besteuert wird der Energieverbrauch von Industrie, Handel und öffentlichem Sektor, die Haushalte³⁹ und der Transportsektor unterliegen der Steuer nicht. Weitere Ausnahmen betreffen gemeinnützige Einrichtungen und Kleinbetriebe. Strom aus erneuerbaren Energien unterliegt der Steuer ebenso wenig wie Öle, die bereits durch die Mineralölsteuer erfasst sind (vgl. Defra Website I).

Unternehmen haben die Möglichkeit, mit dem Umweltministerium sog. Climate Change Agreements abzuschließen. Sie verpflichten sich darin zur Erreichung von Reduktionszielen im Hinblick auf Energieverbrauch bzw. CO₂-Emissionen und erhalten dafür eine 80%-ige Ermäßigung von der Climate Change Levy. Gleichzeitig sind sie damit zum Emissionshandel zugelassen und können bzw. müssen je nach Zielerreichung Berechtigungen zu- oder verkaufen. Mit der im April 2002 eingeführten Renewables Obligation wurden die Energieversorger verpflichtet, einen jährlich steigenden Anteil erneuerbarer Energien zu gewährleisten. Von 4,9 % im Jahr 2004/2005 soll der Anteil bis 2010/2011 auf 10,4 % steigen, für 2015/2016 sollen 15,4 % als Zielmarke festgelegt werden. Gemäß der erzeugten Menge an erneuerbarer Energie erhalten die Versorger handelbare Renewables Obligation Certificates (ROCs). Alternativ zur Erzeugung können sie diese Herkunftszertifikate auch durch den Kauf von Strom aus erneuerbaren Energiequellen erwerben oder die Zertifikate

³⁸ Für weitere Informationen zur ökologischen Besteuerung siehe: HM Treasury 2002: Tax and the environment: using economic instruments. London.

³⁹ Für den privaten Energieverbrauch wurde 1993 eine 8%-ige Mehrwertsteuer eingeführt, die 1997 auf 5% gesenkt wurde. Siehe dazu: PETRAS 2002: PETRAS background report for the UK. <http://www.soc.surrey.ac.uk/petras/reports/uk.html>. 26.09.2005.

selbst kaufen (vgl. Ecologic 2002: 48, DTI Website o. J.). "Für den Fall, dass nicht genügend Zertifikate ausgegeben werden können, kann der Stromversorger einen "buy-out price" bezahlen; die Erlöse aus diesen Zahlungen werden an die Versorger in der Weise zurückgegeben, dass diejenigen, die in der Zielerreichung am weitesten vorangeschritten sind, den größten Anteil bekommen (Ecologic 2002: 48)."

4.2.4 Das System der Erfolgsmessung und -kontrolle

Für die Erfolgskontrolle im Hinblick auf die Erreichung der verfolgten Nachhaltigkeitsziele und der ressortübergreifenden Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens steht in Großbritannien ein umfangreiches Indikatorensystem zur Verfügung, das regelmäßig überprüft, aktualisiert und angepasst wird. Hauptkoordinationsinstanz für die gesamte Nachhaltigkeitspolitik und damit auch für die Nachhaltigkeitsindikatoren ist das Ministerium für Umwelt, Ernährung und Ländliche Angelegenheiten (Defra) (vgl. EC / Eurostat 2004: 19f.).

Großbritannien hat als eines der ersten Länder überhaupt bereits 1996 ein erstes Set von Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt. Dieses umfasste 120 Indikatoren, wurde etwa zeitgleich mit dem Set der United Nations Commission on Sustainable Development (UNCSD)⁴⁰ vorgelegt und sollte zunächst als Diskussionsgrundlage für die weitere Auseinandersetzung mit Nachhaltiger Entwicklung dienen. Gleichzeitig wurde die Indicator Working Group ins Leben gerufen, um die Ergebnisse dieser Diskussion zu überprüfen und Empfehlungen für die weitere Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren abzugeben. Das Gremium setzte sich aus Vertretern von Ministerien, lokalen Behörden, Regulierungsbehörden, NGOs sowie technischen und wissenschaftlichen Experten zusammen. Es empfahl im Zuge der Überarbeitung der ersten Nachhaltigkeitsstrategie eine Anpassung an die in Entwicklung befindliche neue Strategie "A Better Quality of Life", die daraufhin 1999 inklusive eines Sets von 147 Nachhaltigkeitsindikatoren (15 Headline Indicators und 132 Core Indicators) vorgelegt wurde. Die 15 Headline Indicators sollten das öffentliche Interesse auf die Bedeutung von Nachhaltiger Entwicklung fokussieren und wurden als sog. Lebensqualitätsbarometer tatsächlich Teil einer umfangreichen Berichterstattung in den Medien (vgl. EC / Eurostat 2004: 50ff.).

In Gliederung und Aufbau orientierte sich das Indikatorenset an den folgenden fünf thematischen Schwerpunkten (vgl. ebd.):

- Sustainable Economy
- Building Sustainable Communities
- Managing The Environment and Resources
- Sending the Right Signals
- International Co-operation and Development

Das gesamte Indikatorenset, vor allem aber die Headline Indicators dienen als wichtiges Monitoringinstrument für regelmäßige Fortschrittskontrollen. Die Regierung legt jährlich einen

⁴⁰ Ab 1996 nahm Großbritannien auch am Testprogramm für die von der UNCSD entwickelten Nachhaltigkeitsindikatoren teil.

Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie vor, ansonsten spielt vor allem die Sustainable Development Commission (SDC) eine wichtige Rolle im System der Erfolgskontrolle. Ihre Mitglieder werden nach einem öffentlichen Ausschreibungsprozess von der Regierung ernannt. Sie legt nicht nur eigene Berichte im Hinblick auf die Fortschrittskontrolle anhand der Nachhaltigkeitsindikatoren vor, sondern übernimmt für den gesamten Nachhaltigkeitsprozess eine wichtige Monitoringfunktion und prüft auch Strategien einzelner Ressorts. Sie verfolgt die Politik der Regierung auf diesem Gebiet äußerst kritisch, beteiligt sich intensiv an Konsultationsprozessen und gibt Empfehlungen zur stetigen Verbesserung der Nachhaltigkeitspolitik ab. Im Rahmen der neuen Nachhaltigkeitsstrategie wurde die Kommission zudem zu einem unabhängigen "Sustainability Watchdog" aufgewertet und ist in dieser Funktion für die externe Erfolgskontrolle und die Erstellung der darauf beruhenden Fortschrittsberichte zu dieser Strategie verantwortlich (vgl. HM Government 2005: 4).

Das britische Nachhaltigkeitsindikatorenset wurde im Zuge der Verabschiedung der neuen Nachhaltigkeitsstrategie komplett überarbeitet und in seinem Umfang reduziert. Es hatte sich gezeigt, dass sich die hohe Anzahl von 147 Indikatoren auf eine eindeutige Bestimmung des Gesamtfortschritts im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung erschwerend auswirkte. Dementsprechend besteht das neue Set aus insgesamt nurmehr 68 Indikatoren, 20 Framework Indicators und 48 weiteren zur Fortschrittskontrolle, die insgesamt wirkungs- und ergebnisorientierter gestaltet sind (vgl. HM Government 2005: 167).

Neben den allgemeinen Nachhaltigkeitsindikatoren hat Großbritannien im Jahr 2003 auch ein Set von sog. "Decoupling Indicators" vorgelegt. Sie dienen als Monitoringinstrument im Hinblick auf die Politik zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern und sollen Aufschluss darüber geben, wie erfolgreich die Nachhaltigkeitspolitik bei der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und ökologischer Degradation ist. Die vorgelegten 12 Indikatoren wurden im Rahmen eines öffentlichen Konsultationsprozesses intensiv überarbeitet und als Resultat dessen im April 2005 ein neues Set mit insgesamt 18 Entkopplungsindikatoren vorgelegt. Darüber hinaus hat die Regierung angekündigt, in naher Zukunft auch Indikatoren zur besseren Einbeziehung der internationalen Dimension nachhaltiger Entwicklung auszuarbeiten. Diese sollen zum Vergleich der Entwicklung in Großbritannien mit der in anderen Ländern dienen und globale bzw. EU-weite Trends besser abbilden. Zudem sollen Möglichkeiten ausgelotet werden, auch die Auswirkungen der eigenen Wirtschafts- und Lebensweise auf andere Länder messbar zu machen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Großbritannien in Bezug auf nachhaltige Entwicklung über ein qualitativ hochwertiges und fortschrittliches System der Erfolgskontrolle verfügt, das zudem intensiv genutzt wird, um politische Lernprozesse und Rückkopplungsschleifen zu initiieren. Ist die Entwicklung von Entkopplungsindikatoren schon als vielversprechender innovativer Ansatz zu bezeichnen, so gilt dies umso mehr für die angekündigten internationalen Nachhaltigkeitsindikatoren. Gerade vor dem Hintergrund, dass Fragen der intragenerativen Nachhaltigkeit und der internationalen Verantwortung in der Nachhaltigkeitspolitik der Industrieländer zumeist nur eine sehr untergeordnete Rolle spielen, könnten solche Indikatoren eine sehr viel breitere gesellschaftliche Diskussion über global tragfähige Wirtschaftsmodelle und Lebensstile in Gang setzen, was die gesamte Nachhaltigkeitspolitik in ihrer Bedeutung und Glaubwürdigkeit noch einmal erheblich aufwerten würde.

4.3 Ansätze zum gesundheitlichen Verbraucherschutz

4.3.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Schwerpunkt der verbraucherpolitischen Neuausrichtung in Großbritannien ist die Lebensmittelsicherheit, was sich vor allem als Reaktion auf BSE und weitere Lebensmittelskandale deuten lässt. Im Jahr 2000 wurde die Food Standards Agency geschaffen, deren Ziel der Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Verbraucherinteressen im Lebensmittelbereich ist. Sie überwacht die Einhaltung der Lebensmittelgesetze und soll Verbrauchern den Zugang zu Informationen über Lebensmittelsicherheit und -standards erleichtern. Über regelmäßige Erhebungen von Verbrauchereinstellungen soll sichergestellt werden, dass die Arbeit der Behörde auf die Anliegen der Verbraucher ausgerichtet ist. Mit dem gleichen Ziel wurde im Februar 2001 die Einrichtung eines Consumer Committee beschlossen, das zur Hälfte mit Verbrauchervertretern besetzt ist. Zudem werden wie in anderen Politikbereichen regelmäßig Consultations durchgeführt, um Verbraucher verstärkt in Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Für eine verbesserte Verbraucherinformation und Verbrauchernerziehung wurden Webseiten wie www.food.gov.uk oder www.eatwell.gov.uk eingerichtet, die ein breites Informationsangebot zu Fragen der Lebensmittelsicherheit, Labelling und gesunder Ernährung sowie weiteren relevanten Themen bereithalten (vgl. Food Standards Agency Website).

Mit der Strategy for Sustainable Farming and Food wurde 2002 eine umfassende Konzeption für Lebensmittelsicherheit, Landwirtschaft und gesunde Ernährung sowie die Verknüpfung dieser Bereiche mit nachhaltiger Entwicklung veröffentlicht. Sie ist zwar nicht Teil der britischen Verbraucherpolitik, zielt aber in Richtung dessen, was in Deutschland unter dem Begriff "Agrarwende" abgehandelt wird. Oberstes Ziel der Strategie ist es, einen wettbewerbsfähigen Landwirtschafts- und Lebensmittelsektor zu schaffen, der Landschaft und Umwelt schützt und zu Gesundheit und Wohlstand der Gemeinden beiträgt (vgl. Defra 2002: 49). Als Schlüssel zu einer solchen Entwicklung betrachtet werden u. a.:

- die Produktion sicherer und gesunder Lebensmittel,
- der Zugang aller Bürger zu nahrhaften Lebensmitteln und präzisen Produktinformationen,
- die Respektierung der Grenzen natürlicher Ressourcen
- und die Erreichung hoher Standards im Bezug auf Umweltverhalten und Tierschutz.

Eine eigens eingerichtete Implementation Group sollte den Reformprozess antreiben und die Durchführung in enger Abstimmung mit der Regierung und der Industrie unterstützen und überwachen. Gleichzeitig wurde im Rahmen der Strategie die Ausarbeitung einer Gesamtkonzeption unter Einschluss der gesamten Lebensmittelkette sowie besonderer Berücksichtigung der Rolle der (weiterverarbeitenden) Lebensmittelindustrie für eine nachhaltige Entwicklung beschlossen (vgl. Defra 2002: 36, 45). Diese wurde im April 2005 in Form der Draft Food Industry Sustainability Strategy (FISS) vorgelegt und durchläuft derzeit den öffentlichen Konsultationsprozess, an dem sich als Vertreter der Verbraucher auch der National Consumer Council (NCC) beteiligt.

Ein aktueller Ansatz zur weiteren Förderung des Öko-Landbaus ist das – als ein Ergebnis des Prozesses rund um die Strategy for Sustainable Farming and Food – im Jahr 2005 vorgelegte Environmental Stewardship Scheme. Es richtet sich sowohl an konventionell wie ökologisch wirtschaftende Landwirte, die auch hier wieder – wie im Rahmen des Organic Food Scheme (siehe dazu 3.2) – eine mehrjährige Verpflichtung eingehen und über ein Punktesystem Zahlungen für ein gutes Flächenmanagement unter Berücksichtigung ökologischer Kriterien erhalten (vgl. Rural Development Network 2005: 3ff.).

4.3.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Durch die Einrichtung der Food Standards Agency konnte eine effektivere Überwachung der Lebensmittelsicherheit zum Schutz der Verbraucher in Großbritannien erreicht werden. Inwiefern Lebensmittel dadurch tatsächlich sicherer geworden sind, lässt sich derzeit noch nicht umfassend beantworten. Ein erster Erfolg und Indikator für eine positive Entwicklung in diesem Bereich ist in jedem Fall, dass im Zuge der "Food-borne Disease Strategy" der FSA zwischen 2001 und 2003 eine Reduzierung von Lebensmittelinfektionen um 18% erreicht wurde und somit die größte Wegstrecke im Hinblick auf das FSA-Ziel einer 20%-igen Reduzierung bereits erfolgreich bewältigt wurde (vgl. Defra 2005: 52f.).

Für den Verbraucher und seine Konsumentenscheidungen entscheidend ist vor allem Gewissheit darüber, beim Einkauf auf die Sicherheit der angebotenen Produkte vertrauen zu können. Hier kommt dem sog. "Little Red Tractor Scheme" wichtige Bedeutung zu. Als Ergebnis eines Treffens des Premierministers mit dem Bauernverband NFU wurde im Jahr 2000 der Little Red Tractor (LTR) als Gütezeichen eingeführt, das Verbrauchern signalisiert, dass das gekennzeichnete Produkt unter Einhaltung von Standards im Hinblick auf Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Umweltwirkungen hergestellt wurde. Für die Lizenzierung und Verwaltung des Labels ist die AFS (Assured Food Standards) zuständig. Die AFS repräsentiert die britische Lebensmittelindustrie, wird vom Defra überwacht und im Rahmen der "Sustainable Food and Farming Strategy" unterstützt. Dies unterstreicht den Ansatz der britischen Regierung, wo möglich auf den informierten Verbraucher und Selbstverpflichtungen der Wirtschaft zu setzen.

Positive Wirkungen hat LTR vor allem hinsichtlich der erleichterten Marktübersicht für Verbraucher entfaltet, da zuvor eine verwirrende Vielfalt an verschiedensten Labels bestanden hatte. Anfang 2005 wurde das Little Red Tractor Scheme einer Untersuchung durch die Sustainable Development Commission (SDC) unterzogen. Sie kam zu dem Ergebnis, dass das Label im Hinblick auf die Aufgabe, Verbraucher über die Sicherheit und die tiergerechte Herstellung eines Produktes zu informieren, den Erwartungen weitgehend gerecht geworden ist. Auf ökologische Mindestanforderungen treffe dies jedoch nur in begrenztem Maße zu. Insgesamt erwecke das Gütezeichen beim Verbraucher den Eindruck, ein gemäß den Prinzipien der Nachhaltigkeit hergestelltes Produkt zu erwerben, es würden jedoch lediglich Minimalanforderungen erfüllt und darüber hinaus Produzenten nicht zu verbesserten Verfahren ermutigt. Die SDC kommt daher zu dem Ergebnis, dass LTR den Erfordernissen nachhaltiger Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion nicht gerecht wird (vgl. SDC 2005: v). Im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit ist das Label jedoch durchaus erfolgreich. Es erleichtert Verbrauchern den Zugriff auf sichere Produkte und verfügt über ein effektives System der Regulierung und Überwachung (vgl. ebd.: 22).

Im Bereich der gesunden Ernährung ist es nicht gelungen, das Problem der wachsenden Zahl übergewichtiger Menschen in den Griff zu kriegen, was als Oberziel Eingang in die 15 Headline Indicators gefunden hat, die maßgeblich zur Messung der Fortschritte in der Nachhaltigkeitspolitik herangezogen werden sollen. Hier hat die Regierung das selbst gesetzte Nachhaltigkeitsziel deutlich verfehlt. Die SDC spricht in ihrer Fortschrittskontrolle zur Entwicklung im Bezug auf die Nachhaltigkeitsindikatoren von einem zunehmend alarmierenden Zustand (vgl. SDC 2004: 3). Um diesem Negativtrend entgegenzuwirken hat die Regierung im März 2004 einen Konsultationsprozess in Gang gesetzt, im November 2004 ein "White Paper: Choosing Health, Making Healthier Choices Easier" und im März 2005 entsprechende Aktionspläne zu gesunder Ernährung und physischer Aktivität veröffentlicht. Hier finden sich interessante Ansätze wie z. B. die Einrichtung von Health Direct, einer Internet- und Telefonberatung zu gesunden Lebensstilen, die Einrichtung eines vereinfachten Labelling Systems bis Anfang 2006 oder das Food-in-Schools-Programm, durch das gesunde Ernährung sowohl im Lehrplan als auch in der Verpflegung der Schüler stärkere Berücksichtigung finden sollen. Der Verbraucherrat NCC ist ebenfalls in den Plan eingebunden und soll eine Social Marketing Strategy zur Popularisierung gesunder Lebensstile und bewusster Kaufentscheidungen entwerfen. Darin sind wichtige politische Lernprozesse zu erkennen, deren mittel- bis langfristige Auswirkungen jedoch zunächst abzuwarten bleiben.

Der Übergang zu einer stärker nachhaltigen Landwirtschaft ist nach rasanten Zuwächsen zuletzt ins Stocken geraten. Zwischen 1998 und 2002 hatte Großbritannien jährliche Zuwachsraten von über 75 % erreicht und den Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche von 0,5 auf 4,6 % Prozent steigern können. Grund dafür war die Umstellung zahlreicher sehr großer landwirtschaftlicher Flächen in Schottland auf ökologische Bewirtschaftung. In Folge dessen sind in Großbritannien die ökologisch bewirtschafteten Flächen etwa fünfmal so groß wie im europäischen Durchschnitt (vgl. Eurostat 2005: 2). Grund für den rasanten Anstieg war die Einführung des Organic Farming Scheme im Jahr 1999, das gemeinsam vom Landwirtschaftsministerium (Defra) und der EU finanziert wurde. Teilnehmer mussten eine fünfjährige bindende Verpflichtung gegenüber dem Defra eingehen, ihre Flächen auf ökologische Landwirtschaft umzustellen (conversion option) bzw. bestehende Flächen weiterhin ökologisch zu bewirtschaften (maintenance option). Dafür erhielten sie in diesem Zeitraum pro Hektar – je nach Nutzung der Flächen – zwischen 50 £ (Weideland) und 1860 £ (Obstplantagen) bei Umstellung bzw. zwischen 5 £ und 150 £ bei Erhalt einer ökologisch bewirtschafteten Fläche (vgl. Defra Website II). Die Umstellung musste bis Ende Mai 2003 abgeschlossen sein, woraus sich der zunächst große Zuwachs und die danach einsetzende Stagnation erklärt.

So ist die Fläche unter biologischer Landwirtschaft seit 2003 geringfügig zurückgegangen, die Anzahl der Erzeuger war zuletzt ebenfalls leicht rückläufig (vgl. Defra/National Statistics 2005 I: 2ff.). Dies steht in starkem Kontrast zu der Entwicklung auf Konsumentenseite. In keinem anderen Land außer Frankreich sind die Verkaufszahlen für Bio-Lebensmittel zwischen 1999 und 2002 so stark gestiegen wie in Großbritannien und für kein anderes Land wird die weitere Entwicklung mit einem erwarteten Wachstum von jährlich 11% ähnlich positiv eingeschätzt (Willer/Yussefi 2004: 101ff.). Dass hier die Entwicklung beim nachhaltigen Konsum deutlich positiver ist als bei der nachhaltigen Produktion steht dem sonst in Großbritannien zu beobachtenden Trend deutlich entgegen. Hier gilt es, das sich

daraus ergebende weitere Wachstumspotenzial für die biologische Landwirtschaft durch gezieltere Förderung und Anreizsetzung für Produzenten zu nutzen, um über positive Nachfrageeffekte die Entwicklung auf Anbieterseite zu fördern. Zumal derzeit etwa 70% der in Großbritannien verkauften Bio-Lebensmittel importiert werden, was die Wachstumsmöglichkeiten für den britischen Öko-Landbau noch einmal eindrücklich unterstreicht (vgl. Defra 2002: 17).

4.4 Ansätze zum wirtschaftlichen Schutz der Verbraucher

4.4.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Im Hinblick auf die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher verfolgt die Labour-Regierung eine stark wettbewerbspolitisch geprägte Strategie zur Stärkung der rechtlichen Rahmenbedingungen für einen freien und fairen Wettbewerb. Eine wichtige Funktion kommt in diesem Zusammenhang dem Competition Act 1998 zu, der seit März 2000 in Kraft ist und die alte, ineffektive Wettbewerbsgesetzgebung ablöste. Er verhindert Preisabsprachen und das Ausnutzen dominanter Marktpositionen, indem die Monopolvorschriften des Fair Trading Acts 1973 und die Rolle der Wettbewerbsbehörden gestärkt wurden. Auch das Office of Fair Trading (OFT), das seitdem bei Rechtsbruch Finanzstrafen aussprechen kann, sowie die Regulierungsbehörden im Versorgungssektor wurden durch den Competition Act gestärkt. Gleiches gilt für die Position der Verbraucher gegenüber dem OFT. Sie haben nun die Möglichkeit, dessen Entscheidungen anzufechten und können leichter Entschädigung vor Gericht erstreiten. Mittels einer intensivierten Öffentlichkeitsarbeit sollen Verbraucher über ihre Rechte aufgeklärt und darin bestärkt werden diese einzuklagen.

Vor allem im Bereich der Versorgungsindustrien hat die britische Regierung vielfältige Anstrengungen unternommen, Verbraucherinteressen besser zu schützen. Durch den Erlass schärferer Vorschriften für Versorgungsbetriebe konnte der Wettbewerb in diesem Sektor gestärkt, durch die Einrichtung unabhängiger Verbraucherverbände wiederum die Verhandlungsposition der Verbraucher gestärkt werden. Neben der Wettbewerbsstärkung sollte es durch weitere Marktliberalisierungen zudem allen Verbrauchern ermöglicht werden, von Anbieterwechseln profitieren zu können. Seit April 1999 können alle Verbraucher Gas- und Stromanbieter frei wählen. Von zentraler Bedeutung in diesem Bereich ist die Einrichtung von Ofgem als unabhängiger Regulierungsbehörde, die seit Beginn der neunziger Jahre die Preise für den Strom- und Gasmarkt vorgibt.

Der Markt für Finanzdienstleistungen ist vor allem vor dem Hintergrund sozialer Nachhaltigkeit relevant. Gleichzeitig ist er – aufgrund der besonders stark ausgeprägten Marktmacht- und Informationsasymmetrien – ein Paradebeispiel für die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe in den Markt, wenn dessen Selbstregulierungskräfte keinen hinreichenden Interessenausgleich zwischen Anbieter- und Nachfrageseite herstellen können. Die britische Regierung hat hier grundlegende Reformen eingeleitet und mit der Financial Services Authority (FSA), als nunmehr einziger Regulierungsbehörde für Finanzdienstleistungen, eine ganze Reihe vormals bestehender, sektoral gegliederter Regulierungsbehörden ersetzt. Von dieser Maßnahme und der gleichzeitigen Etablierung des Financial Ombudsman Services und des Financial Service Compensation Scheme als

einzigsten Schlichtungs- und Entschädigungsinstanzen erhoffte sich die Regierung eine effektivere Marktüberwachung. Die Hauptaufgaben der FSA liegen in der Bekämpfung der Finanzkriminalität, der Stärkung des Vertrauens der Bürger in das Finanzsystem und dem Schutz sowie der Information und Aufklärung der Verbraucher (DTI 2003 I: 35). Mit Hilfe telefonischer Beratung, einer Verbraucher-Website sowie Initiativen zur Verbraucherbildung sollen die Fähigkeiten der Verbraucher, sich auf dem unübersichtlichen Finanzdienstleistungsmarkt zurechtzufinden, verbessert werden und zwei sektortypischen verbraucherpolitischen Problembereichen begegnet werden: dem großen Informationsgefälle zwischen Anbieter und Verbraucher und solchen Hürden, die den Anbieterwechsel erschweren und oftmals – zu Lasten der Verbraucher – wettbewerbsbeschränkend wirken (vgl. OECD 2001: 2; DTI 2003 I: 32). Zur stetigen Überwachung, inwiefern die FSA ihren gesetzlichen Verpflichtungen den Verbrauchern gegenüber nachkommt, wurde das Financial Services Consumer Panel eingesetzt, dem – neben anderen Stakeholdern – auch Verbrauchervertreter angehören. Es handelt sich um ein von der FSA finanziertes, jedoch unabhängiges Gremium.

Dass der Verkehrssektor ein vorrangiger Problembereich britischer Nachhaltigkeitspolitik ist, konnte bereits durch die Analyse der Indikatorendaten festgestellt werden. Verbraucherpolitisch von Interesse sind hier vor allem öffentliche Verkehrsmittel und die Bereitstellung eines Angebots, das Verbraucher animiert, vermehrt auf den eigenen PKW zu verzichten. In dem im Jahr 2000 veröffentlichten Transport Ten Year Plan wurden für den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs ambitionierte, bis 2010 zu erreichende Ziele gesetzt (vgl. DfT 2000: 5f.):

- 10% mehr Busfahrten im lokalen Nahverkehr
- Steigerung der Nutzung der Bahn um 50% (gemessen in Personenkilometern)

4.4.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Vergleicht man diese Ziele mit den von National Statistics 2004 veröffentlichten Transportstatistiken, so zeigt sich, dass bei Fahrten im lokalen Busverkehr zwischen 2000 und 2003 eine Zunahme von 4,1% zu verzeichnen war und somit die Erreichung des 10%-Ziels bis 2010 realistisch ist. Die Zahl der von lokalen Bussen zurückgelegten Kilometer sank jedoch im selben Zeitraum minimal. Ein Ausbau des Angebots zur Steigerung der Attraktivität des lokalen Nahverkehrs für die Verbraucher fand dementsprechend nicht statt. Im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher ist zudem anzumerken, dass die Preise zwischen 2000 und 2004 um 14% stiegen, sodass auch diesbezüglich keine Anreize zur verstärkten Nutzung gesetzt wurden.

Im Bahnverkehr stieg zwischen 2000 und 2004 die Zahl der Passagierkilometer um 7,1% (vgl. National Statistics 2004). Dies ist an sich als positive Entwicklung zu bewerten, gleichzeitig ist jedoch abzusehen, dass die angepeilte Steigerung um 50% bis 2010 nicht erreicht werden kann. Da die Zahl der Stationen nahezu konstant blieb und das Streckennetz nicht ausgebaut wurde, sind hier zudem keine Maßnahmen zu erkennen, den öffentlichen Personenverkehr attraktiver zu machen. Diese Einschätzung wird gestützt durch eine aktuelle Eurobarometer-Erhebung, in der 62% der Briten angeben, das öffentliche Nahverkehrsangebot in ihrem Heimatort sei nicht attraktiv genug, um sie zu einer selteneren

Nutzung ihres PKW zu ermutigen. Für längere Strecken teilen 63% diese Ansicht vgl. EC 2005: 7f.).

Wurde in der Trendanalyse der sehr hohe Anteil des Straßenverkehrs am gesamten Personen- und Frachtverkehr als prioritärer Problembereich der britischen Nachhaltigkeitspolitik identifiziert, so zeigt die Untersuchung der Entwicklung seit Verabschiedung des Transport Ten Year Plan, dass die politischen Anstrengungen auf diesem Gebiet nicht ausreichend sind, um eine Wende hin zu nachhaltiger Entwicklung bewirken zu können. Im Sinne einer ausgewogenen Darstellung sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass in der Fachliteratur die Entwicklung im Bahnsektor in Großbritannien zum Teil auch positiver gesehen und auf einen Zuwachs der Verkehrsleistung im Personenverkehr von 30 % zwischen 1990 und 2000 verwiesen wird (vgl. Schnöbel 2005: 138f.). Anhand der von Eurostat erhobenen Daten zum Modal Split lassen sich solche Steigerungsraten jedoch allenfalls für den Zeitraum zwischen 1994 und 1999 feststellen und in erster Linie darauf zurückführen, dass das Jahr 1994 – nach deutlichen Rückgängen seit Beginn der Neunziger – einen absoluten Tiefpunkt darstellt. Für den Zeitraum 1991 bis 2002 ergibt sich danach eine Steigerungsrate von lediglich 10%.

Auch die Sustainable Development Commission (SDC) mahnt in ihrem Fortschrittsbericht eine sehr viel stärkere Fokussierung auf eine nachhaltige Transportpolitik an und kritisiert in diesem Zusammenhang die Aufhebung des fuel duty escalator. Sie wurde 1993 eingeführt und regelte die jährliche Erhöhung der Steuern auf Benzin und Diesel um zunächst 3% und ab 1997 6%, wurde jedoch 2000 wegen Protesten über hohe Endverbraucherpreise abgeschafft.

Inwiefern die magere Bilanz auf dem (öffentlichen) Verkehrssektor zu politischen Lernprozessen geführt hat, lässt sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht einschätzen, auch wenn es alarmierend ist, wenn die SDC der Regierung in ihrem "Assessment of progress against the headline indicators" vorwirft, in Bezug auf den Straßenverkehr den Indikator zu verfälschen anstatt ihre Politik zu verbessern (vgl. SDC 2004: 3). Es bleibt abzuwarten, wie sich die Implementierung zentraler Strategiedokumente der letzten Jahre wie dem Energy White Paper (2003), das den Übergang zu einer "Niedrig-Kohlenstoff-Industrie" ebnen soll, der verkehrspolitischen Strategie "The Future of Transport" (2004) und der neuen Nachhaltigkeitsstrategie (2005) vollzieht. Ein generelles Umdenken im Hinblick auf den weitreichenden Ausbau des Angebots an öffentlichen Verkehrsmitteln zur Eindämmung des enormen Straßenverkehrsaufkommens ist den darin dargelegten politischen Strategien jedoch nicht zu entnehmen. Im Mittelpunkt stehen vielmehr Effizienzsteigerungen im Straßenverkehr. An deren Notwendigkeit besteht kein Zweifel, es ist jedoch fraglich, ob dies für eine nachhaltige Entwicklung des Verkehrssektors ausreichend ist.

Sehr viel positiver zu bewerten ist die Entwicklung im Bereich der liberalisierten Energiemärkte. Hier gibt seit Anfang der neunziger Jahre die Regulierungsbehörde Ofgem den Unternehmen die Strom- und Gaspreise vor und wacht über die rechtliche Trennung von Kraftwerken und Übertragungsnetzen. Lieferanten unterliegen dabei dem gesetzlichen Erfordernis, Einsparungen aus höherer Energieeffizienz zu erzielen und Erneuerbare Energien zu beziehen. Im Rahmen der Preisvorgabe müssen Preisvorteile aus erhöhter Produktivität an die Kunden weitergeben werden. Zudem legt Ofgem Richtlinien zum Schutz bedürftiger Kunden und zur Erleichterung von Anbieterwechseln fest. Der Behörde ist es dabei gelungen, die Netzkosten real um 50% zu senken. Der dadurch ermöglichte

Wettbewerb hat in Großbritannien dazu geführt, dass über 40% der Haushaltskunden ihren Stromlieferanten gewechselt haben. In Deutschland sind dies lediglich 4% der Kunden. Die Strompreise werden alle fünf Jahre angepasst und liegen um ein Drittel niedriger als die in Deutschland, was die Bedeutung der Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde und die damit verbundenen positiven Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher unterstreicht (vgl. Söhlke 2004: 14, vzbv 2004 II, Gammel 2004).

Abschließend sei in diesem Zusammenhang zudem auf die Einrichtung der Verbraucherinformations- und -beratungsplattform Consumer Direct als schnelle Erfolge zeitigende Maßnahme verwiesen. Einer Nutzerumfrage zufolge konnten Verbraucher durch die Beratung durchschnittliche Kostenersparnisse von £191 erzielen (vgl. DTI 2005: 14), was die hohe Relevanz des Angebots für die Durchsetzung der wirtschaftlichen Interessen von Verbrauchern verdeutlicht.

4.5 Ansätze zur Verbraucherrepräsentation und -information

4.5.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Eine wichtige Rolle bei Fragen der Repräsentation spielen die Möglichkeiten von Verbrauchern, im Konfliktfall ihre Rechte juristisch einzuklagen. Teilweise bestehen hier Hürden in Form eines enormen und oftmals unverhältnismäßigen Zeit- und Kostenaufwands, der Verbraucher davon abhält, zu prozessieren. In Großbritannien steht ihnen jedoch über die sog. Small Claims Courts erleichterter Rechtszugang zur Verfügung. Auch wenn es nicht der jüngeren Politikformulierung zuzuschreiben ist, erscheint es sinnvoll, das britische Modell der Small Claims Courts an dieser Stelle vorzustellen, da es – durch die kostengünstige und unbürokratische Verfahrensweise – eine wichtige Stärkung der Stellung des Verbrauchers und seiner Rechtsposition gegenüber dem Anbieter bedeutet.

Behandelt werden an diesen Gerichten vor allem Entschädigungsklagen im Hinblick auf fehlerhafte oder ungenügende Produkte oder Dienstleistungen sowie Mietstreitigkeiten. Bei einem Streitwert von bis zu £ 5.000 (bei Schmerzensgeld £ 1.000), können Bürger ihren lokalen Small Claims Courts anrufen. Insgesamt gibt es 218 solcher Einrichtungen in Großbritannien, sodass diese Form des Rechtszugangs flächendeckend zur Verfügung steht. Die Gebühren betragen – je nach Streitwert – zwischen £ 30 und £ 195 und der Kläger muss, um zu prozessieren, lediglich ein Formular ausfüllen. Die Einschaltung eines Anwalts ist gewöhnlich nicht nötig, falls der Kläger dennoch einen Experten hinzuzieht, hat er – für den Fall, dass er den Prozess gewinnt – Anspruch auf eine Zuzahlung von £ 200 zu den entstandenen Kosten (vgl. CAB Website).

Da auf weitere Entwicklungen hinsichtlich der Verbraucherbeteiligung und -repräsentation bereits an anderer Stelle (siehe 1.3 Akteurskonfiguration und Rolle der politischen Beteiligung) eingegangen wurde, soll im Folgenden vor allem der damit eng verbundene Bereich des "consumer empowerment" beleuchtet werden, der in der britischen Verbraucherpolitik eine zentrale Rolle spielt. Unter ihn fallen die Verbraucherinformation, -beratung und -erziehung. Ziel aller Maßnahmen in diesen Bereichen ist die Schaffung des "empowered consumer", der in der Lage ist, als aufgeklärter Verbraucher durch bewusste

Konsumentenscheidungen steuernd in den Markt einzugreifen. Die folgende Zusammenstellung gibt einen Überblick über wichtige Initiativen auf diesem Gebiet:

- Bei der **Consumer Gateway** Website handelte es sich um eine Art Wegweiser, der Verbrauchern über eine Vielzahl von Links zu Ministerien, Verbraucherorganisationen und Beratungsstellen den Zugang zu benötigten Informationen erleichterte. Der Service wurde mit der Einführung von Consumer Direct eingestellt.
- Mit der Schaffung von **Consumer Direct** hat die Regierung einen Versuch unternommen, die institutionelle Vielfalt im Bereich der Verbraucherinformation und -beratung zu bündeln. Derzeit noch nicht in ganz Großbritannien verfügbar, sollen Verbraucher ab 2006 auf die Beratungsdienstleistungen der gleichnamigen Telefonauskunftsstelle zurückgreifen können. Das Informationsangebot umfasst alle Verbraucherfragen von der Beratung vor dem Erwerb von Gütern bzw. der Inanspruchnahme von Dienstleistungen bis hin zur Durchsetzung ihrer Rechte im Konfliktfall. Durch Information und praktische Hilfestellung sollen Verbraucher in die Lage versetzt werden, eigenständig ihre Interessen zu wahren. Bei komplexeren Problemen werden Verbraucher an spezifische, auf ihre Problemlage ausgerichtete Beratungsstellen vor Ort verwiesen. Zusätzlich steht eine Website mit allen relevanten Informationen und Links zur Verfügung, über die auch online Beratungsdienste in Anspruch genommen werden können. Durch die Sammlung verlässlicher Daten zu Verbraucheranfragen und -beschwerden auf nationaler Ebene sollen typische Verbraucherprobleme schneller identifiziert und angegangen werden können (vgl. DTI 2003 I: 9).
- Auch die im Oktober 2000 ins Leben gerufenen **Consumer Support Networks** dienen dazu, das landesweite Informations- und Beratungsangebot zu verbessern, und fungieren als Anlaufstelle für Verbraucher, die über Consumer Direct nicht ausreichend detailliert beraten werden können. Sie richten sich vor allem an benachteiligte Verbraucher und bieten Beratung vor Ort und zu besonders komplizierten Fällen an. Die Netzwerke bestehen aus lokalen Handelsaufsichtsbehörden, Citizens Advice Bureaux (CAB) und anderen (Verbraucher)Beratungsstellen, die anhand von Zertifizierungen gewisse Qualitätsstandards erfüllen müssen. Gleichzeitig profitieren die Verbraucher vom besser aufeinander abgestimmten Serviceangebot der einzelnen Mitglieder eines solchen Netzwerkes. (vgl. OECD 2001: 3).

Neben diesen verbesserten Beratungsangeboten wurden in Großbritannien auch verstärkt Anstrengungen unternommen, Verbrauchererziehung in den Lehrplan zu integrieren. "Citizenship" wurde im September 2002 als Fach in das nationale Curriculum für weiterführende Schulen aufgenommen. Im Rahmen des Citizenship-Unterrichts werden seitdem Schüler zwischen 14 und 16 Jahren über Verbraucherrechte und verantwortlichen Konsum aufgeklärt. Der Modernisation Fund des DTI unterstützt darüber hinaus verschiedene Projekte zur Verbrauchererziehung, darunter die Website askCedric (www.askcedric.org.uk), die Arbeitsmaterialien zur Verbraucherbildung sowohl für Schulen als auch für die Erwachsenenbildung bereitstellt.

4.5.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Die britische Verbraucherpolitik verfolgt nicht nur den Ansatz, die Verbraucherinteressen ins Zentrum ihres Handelns zu stellen, sondern weist dem Verbraucher auch eine Rolle als wichtige Steuerungsinstanz in diesem Politikfeld zu. Diesem Ansatz gemäß hat sie vielfältige Anstrengungen unternommen, Verbraucher im Sinne des "consumer empowerment" durch verbesserte Verbraucherinformation und -erziehung in die Lage zu versetzen, diese Rolle aktiv auszuüben und sie gleichzeitig stärker in die Politikentwicklung miteinzubeziehen.

Letzteres wurde vor allem im Rahmen der Konsultationsprozesse zur verbraucherpolitischen Strategiebildung wie auch durch institutionelle Arrangements zur Verbesserung der Verbraucherbeteiligung verwirklicht. Als erfolgreiche Ansätze, die neben verbesserter Einbeziehung der Verbraucher auch wichtige Impulse für die Integration von Nachhaltigkeits- und Verbraucherpolitik geliefert haben, lassen sich hier z.B. das Advisory Committee on Consumer Products and the Environment (ACCPE), der Sustainable Consumption Roundtable oder die Einrichtung unabhängiger Verbraucherräte im Versorgungssektor nennen.

Im Bereich der Verbrauchernerziehung steht neben der bereits erwähnten Einbeziehung von Verbraucherfragen in das nationale Curriculum vor allem der 2003 verabschiedete Sustainable Development Action Plan des Department for Education and Skills im Mittelpunkt. Er zielt unter anderem auf die Integration von Nachhaltiger Entwicklung in die Lehrpläne von Schulen und Universitäten und die Förderung von Forschung zu nachhaltiger Entwicklung ab. Anknüpfungspunkte für Themen nachhaltiger Entwicklung zu Fächern wie Technik, Gesellschaftslehre, Geographie u. ä. sollen identifiziert und das Thema stärker in den Unterricht integriert werden, um Schüler zu einer internationaleren Sichtweise anzuregen und ihr Problembewusstsein hinsichtlich der Lage in Entwicklungsländern zu schärfen (vgl. DfES 2003: 8f.). Der Plan erhält in seiner Ausrichtung auch die uneingeschränkte Unterstützung der ansonsten der Nachhaltigkeitspolitik der Regierung durchaus kritisch gegenüber stehenden SDC (vgl. SDC 2004 II: 44).

Die Verbraucherinformation ist in Großbritannien auf klassische Verbraucherfragen fokussiert. Hier wurde mit Consumer Direct eine Plattform geschaffen, an die sich Ratsuchende mit verschiedensten verbraucherrelevanten Fragestellungen wenden können und kompetente Beratung erhalten. In Bezug auf Nachhaltigkeitsthemen, deren gezielte Vermittlung Verbraucher zu nachhaltigen Konsumententscheidungen befähigen soll, ist der politische Ansatz sehr viel fragmentierter. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Bereich Labels, die Konsumenten eine leichtere Marktübersicht ermöglichen sollen. Im Lebensmittelbereich wurde das Little Red Tractor Scheme eingeführt, um die verwirrende Vielzahl von Labels zu reduzieren; es lässt jedoch wenig Rückschlüsse auf die Nachhaltigkeit des Produktes zu, während für diesen Anforderungen entsprechende Produkte weiterhin eine ganze Reihe verschiedener Siegel existieren. Zum Zwecke einer verbesserten Energieeffizienz wurden für Haushaltsgeräte und neuerdings auch Autos Energielabels eingeführt.

Erfolgs- und Zielerreichungsgrad all dieser Maßnahmen im Bereich der Verbraucherbeteiligung, -erziehung und -information lassen sich schwer bewerten, gerade weil es sich häufig noch um recht junge Strategien handelt. Es bleibt festzuhalten, dass schon die Durchführung dieser Maßnahmen – vor allem jener zur Verbraucherbeteiligung –

alleine als Erfolg zu werten ist, da sich in diesen Maßnahmen zeigt, dass die Regierung die propagierte verstärkte Einbeziehung von Verbrauchern tatsächlich mit Nachdruck betreibt. Gleichzeitig verdeutlichen jedoch Verbraucherumfragen, dass greifbare und auch vom Verbraucher selbst als solche eingeschätzte Erfolge in diesem Bereich wohl erst langfristig sichtbar werden.

Dies gilt besonders für die in sich sehr vielschichtige und aus Verbrauchersicht oftmals schwer zu erfassende Nachhaltigkeitserziehung und -information. Umfragen zufolge kennt in Großbritannien überhaupt nur ein Drittel der Menschen den Begriff "Sustainable Development". Noch weitaus weniger, die Schätzungen belaufen sich auf 10%, wissen, was mit diesem Begriff gemeint ist. Dementsprechend groß ist auch die Unkenntnis darüber, wie nachhaltiges Verhalten in der Praxis aussehen könnte. Außer Recycling und der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel fällt den meisten Befragten dazu nichts ein. Dies zeigt einerseits, wie schwer es ist, Verbraucher zu nachhaltigen Kaufentscheidungen anzuregen, legt andererseits aber auch nahe, dass der verbraucherpolitische Ansatz, den Markt vor allem über solches Verbraucherverhalten zu steuern, zu kurz greift und die meisten Verbraucher überfordert. Die im Auftrag des Defra durchgeführten Studien zeigen zudem, dass auch Bürger mit einem Bewusstsein von Nachhaltigkeit nicht automatisch nachhaltig handeln. Dies wird als Value-Action-Gap bezeichnet. Problematisch ist weiterhin, dass Verbraucher zu wenig Feedback über die Auswirkungen ihres eigenen nachhaltigen Verhaltens erhalten (vgl. Darnton 2004: 5, 24).

Sehr viel positiver fallen die Umfragewerte für Fragen zum Verbraucherschutz aus. So fühlen sich 70% der Befragten informiert über ihre Rechte als Verbraucher und 56% finden es leicht, Informationen und Hilfestellung zu erhalten, wenn sie ein fehlerhaftes Produkt oder eine mangelhafte Dienstleistung erworben haben. Als Beratungsstelle für solche Fälle am bekanntesten sind die Citizens Advice Bureaux (CAB), die 86% der Verbraucher kennen, während die Consumer Association nur etwa der Hälfte, der NCC sogar nur einem guten Drittel bekannt ist. Bürger aus den unteren sozialen Schichten sind dabei signifikant schlechter über ihre Rechte und das bestehende Beratungsangebot informiert. Unter ihnen fühlen sich 60% über ihre Verbraucherrechte informiert, 46% finden es leicht, geeignete Beratung zu erhalten (vgl. DTI 2003 III: 7ff.). Einer Eurobarometer-Umfrage zufolge sind 56,2% der Briten der Meinung, dass sie in ihrem Land ein hohes Maß an Verbraucherschutz genießen. Dieser Wert liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt (vgl. EC 2003:11). Interessant wird es sein zu beobachten, inwiefern die Einführung von Consumer Direct und der damit verbundene erleichterte Informationszugang sich zukünftig positiv in solchen Erhebungen niederschlägt. Schon jetzt festzuhalten ist, dass der Service von Consumer Direct von den Verbrauchern sehr positiv aufgenommen wird. Er steht bislang etwa 70% der Bevölkerung zur Verfügung und erreicht in hohem Maße Verbraucher, die bislang keine Beratungsleistungen in Anspruch genommen haben. Eine Nutzerumfrage hat ergeben, dass 75% der Befragten über Consumer Direct erstmals Verbraucherberatung erhalten haben, 84 % waren mit dem Service zufrieden oder sogar sehr zufrieden (vgl. DTI 2005: 14). Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Regierung mit Environment Direct die Einführung eines neuen Service plant, der Verbraucher informieren und anleiten soll, wie sie beim Kauf von Produkten und der Inanspruchnahme von Dienstleistungen negative Umweltwirkungen reduzieren können (vgl. ebd.).

Spürbar positive Auswirkungen auf die Verbraucherrepräsentation und -information zeigen sich auch auf dem liberalisierten Strommarkt. Neben der Arbeit der Regulierungsbehörde Ofgem ist dies vor allem auf die Einrichtung eines schlagkräftigen, unabhängigen Consumer Watchdogs im Jahre 2000 zurückzuführen. Energywatch wird vom DTI finanziert, ist allein diesem direkt verantwortlich und verfügt über 300 Mitarbeiter und ein Jahresbudget von £ 13 Mio. Es vertritt gegenüber dem Gesetzgeber, der Regulierungsbehörde und den Unternehmen die Interessen der Verbraucher und setzt sich für eine verbrauchergerechte Marktordnung ein. Auf individueller Ebene dient Energywatch als Anlaufstelle für Verbraucher, bündelt deren Beschwerden und geht ihnen nach. Kommt es zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Verbraucherinteressen, steht Energywatch – wie anderen anerkannten Verbraucherorganisationen – der sog. "Supercomplaint" als Druckmittel zur Verfügung. Wird dem Office of Fair Trading eine solche Beschwerde vorgelegt, muss es innerhalb von 90 Tagen dazu Stellung beziehen und erläutern, ob und in welcher Form Maßnahmen ergriffen werden sollen, um Abhilfe zu schaffen (vgl. vzbv 2004: 3f., Söhlke 2004: 14f.).

In einem 2004 veröffentlichten Report bescheinigt das DTI den neuen Verbraucherräten und vor allem Energywatch maßgebliche Erfolge bei der Verfolgung von Verbraucherbeschwerden sowie in ihrem Einfluss auf Marktverhalten und Regulierungsentscheidungen und betont, dass viele Good-Practice-Beispiele in diesem Sektor auf von den Verbraucherräten eingebrachten Innovationen beruhen. Diese positive Einschätzung wird durch das Urteil der Verbraucher gestützt. In einer Nutzerumfrage wurde eine 84%-ige Kundenzufriedenheit im Hinblick auf die Abwicklung von Beschwerden und Anfragen erreicht (vgl. DTI 2004 III: 4, 13). Es scheint demnach durchaus angebracht, von einem Erfolgsmodell zu sprechen, auch wenn das National Audit Office in einem wenig später vorgelegten Report – unter Anerkennung der in den ersten drei Jahren erreichten Erfolge – für die weitere Arbeit vor allem ein verbessertes Wirkungsmonitoring und eine stärkere Fokussierung auf und die Erfassung von Kundenbedürfnissen angemahnt hat (vgl. NAO 2004: 3ff.)

4.6 Ansätze zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster

4.6.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Im Hinblick auf die Erreichung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster (NHKP) verfolgt die britische Regierung eine Zielvorstellung, die von der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und ökologischer Degradierung und gesteigerter Material- und Energieeffizienz geprägt ist. Verbraucher sollen ermutigt und in die Lage versetzt werden, nachhaltige Konsumententscheidungen zu treffen. Die Strategie ist auf prioritäre Problembereiche ausgerichtet, in denen negative Umweltwirkungen besonders deutlich zu Tage treten.

Die politische Herangehensweise ist dabei geprägt von:

- einem umfassenden Ansatz im Sinne der Einbeziehung des gesamten Lebenszyklus von Produkten und Dienstleistungen,

- der Identifizierung und Beseitigung von Marktversagen,
- der ressortübergreifenden Einbeziehung des NHKP-Gedankens und der damit verbundenen Ziele in die gesamte Politikentwicklung und -umsetzung,
- dem Einsatz von bedarfsgerechten "policy packages", die freiwillige Maßnahmen, wirtschaftliche Instrumente, Regulierung und Information kombinieren
- und der Förderung von Innovationen (vgl. DTI/Defra 2003 II: 6f.).

Interventionen und regulierende Eingriffe seitens der Politik werden neben globalen und ökologischen Verpflichtungen und Risiken auch mit wirtschaftlichen Verlusten begründet. Sie sind – gemäß dem politischen Credo, nur dort regulierend einzugreifen, wo die Selbststeuerungskräfte des Marktes versagen – gerechtfertigt, um das Marktversagen in seinen verschiedenen Erscheinungsformen (Externalisierung von Kosten, unrealistische Preisbildung, Informationsdefizite, mangelnder Wettbewerb u. ä.) zu beseitigen. Dabei verfolgt die britische Regierung einen weit gefächerten Ansatz, der im Folgenden zumindest überblicksartig dargestellt werden soll:

Zur Internalisierung externer Kosten wurden **steuerliche Maßnahmen** – z. B. die "Climate Change Levy" (2001) zur Steigerung der Energieeffizienz und der Verringerung des CO₂-Ausstoßes und die "Landfill Tax" (1996) zur Verminderung des Abfallaufkommens – ergriffen. Gleichzeitig wurden **Anreizprogramme** geschaffen, die etwa Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, der Verringerung des Wasserverbrauchs oder die Anschaffung von Fahrzeugen mit geringem Treibstoffverbrauch finanziell fördern. In Form von Initiativen zu **Information und Awareness Raising** wurden Unternehmen für die mit erhöhter Energie- und Ressourceneffizienz verbundenen Einsparpotentiale sensibilisiert und Kostensenkungen von über £ 1,5 Milliarden erreicht. Darüber hinaus wurden mehrere Programme zur **Finanzierung technologischer Innovationen** aufgelegt. Gefördert werden hier unter anderem die Entwicklung zukunftsfähiger Automobile, Forschungs- und Entwicklungsprogramme zu erneuerbaren Energien und Abfallbeseitigungstechnologien sowie die "Sustainable Technologies Initiative". Zur **Beseitigung von Informationsdefiziten** wurden u. a. die Einführung und Popularisierung von Energielabels unterstützt und die Beratungsleistungen zu Energie- und Wassereffizienz durch lokale Behörden ausgebaut. Die **Förderung nachhaltiger Lebensstile** erfolgt über Unterstützungsprogramme zur Hausisolierung, die Herausgabe eines Einkaufsführers zu Ökolabels oder das mit £ 40 Mio. ausgestattete WRAP-Programm zur Minimierung des Hausmüllaufkommens (vgl. DTI/Defra 2003 II: 27f.).

Es ist ersichtlich, dass der Bereich NHKP in Großbritannien weniger als Teil der Verbraucherpolitik, sondern vielmehr der ressortübergreifenden Nachhaltigkeitspolitik verstanden wird. Auf institutioneller Ebene sind jedoch Ansätze zur Integration von Verbraucher- und Nachhaltigkeitspolitik zu beobachten. Das Advisory Committee on Consumer Products and the Environment (ACCPE) wurde 1999 berufen und setzt sich aus Unternehmens-, Verbraucher- und NGO-Vertretern zusammen. Seine Aufgabe besteht darin, beratend an der Entwicklung von Politiken zur Reduzierung negativer – im Zusammenhang mit der Produktion und dem Konsum von Gütern und Dienstleistungen auftretenden – Umweltauswirkungen mitzuwirken und Forschungsbedarf sowie zukünftige prioritäre Handlungsbereiche zu identifizieren. Zu diesem Zweck untersucht das ACCPE verfügbare Marktinstrumente mittels derer das Angebot von und die Nachfrage nach

umweltverträglicheren Produkten gesteigert werden könnte (vgl. DTI 2003 II: 21). Auf Seiten der Verbraucherorganisationen hat der NCC das "Responsible Production and Consumption Forum" gegründet, das sich aus Verbrauchersicht mit Nachhaltigkeitsforschung im Hinblick auf ökologisch oder sozial bedenkliche Produkte und besseren Informationszugang für Verbraucher beschäftigt.

Sehr aktiv ist Großbritannien bei der Förderung von Corporate Social Responsibility (CSR)-Maßnahmen in Unternehmen und hat im März 2000 als erstes europäisches Land einen CSR-Minister ernannt. Die Federführung für die CSR-Politik liegt beim DTI, der CSR-Minister ist dort direkt dem verantwortlichen obersten Minister unterstellt. Regelmäßige Ressortabsprachen unter Leitung des CSR-Ministers sollen für eine verbesserte Politikkohärenz auf diesem Gebiet sorgen (vgl. Hamm 2004: 18f.). Ein Jahr später wurde ein erster Regierungsbericht zur CSR veröffentlicht und zudem eine Webseite mit weiterführenden Informationen und Best Practices eingerichtet, die gleichzeitig als Zugangportal für Firmen zu den verschiedenen CSR-Regierungsmaßnahmen dient, von denen sich eine Vielzahl vor allem an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) richten (vgl. Europäische Kommission 2002: 51). Bereits im Juli 2000 war der Pensions Act 1995 um eine Regelung erweitert worden, nach der Pensionsfonds angeben müssen, ob sie soziale, ökologische oder ethische Faktoren bei ihren Investments berücksichtigen. Britische Firmen sind verpflichtet, im Rahmen des Operating and Financial Review Auskunft über mögliche ethische, soziale oder ökologische Risiken zu geben. Insgesamt gab es bis 2002 bereits über 60 CSR-relevante Regierungsinitiativen, zudem arbeiten innerhalb des Parlaments die All-Party Parliamentary Group on Corporate Social Responsibility und die All-Party Parliamentary Group on Social Responsible Investment zu diesem Thema (vgl. KPMG 2005: Annex C, European Business Campaign on CSR 2002: 91).

Auch die nachhaltige öffentliche Beschaffung als Bereich der Nachhaltigkeitspolitik wurde in Großbritannien frühzeitig thematisiert. Bereits 2001 wurde eine Sustainable Procurement Group eingerichtet, deren Aufgabe es war zu prüfen, inwieweit die Beschaffungsmaßnahmen von Regierungsinstitutionen zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen beitragen können. Mit der 2003 gestarteten Public Sector Food Procurement Initiative für eine an Nachhaltigkeit und gesunder Ernährung ausgerichteten Versorgung in Krankenhäusern, Schulen, Gefängnissen und Kantinen sowie den vom Office of Government Commerce herausgegebenen Guidelines on sustainable procurement wurden wichtige erste Schritte auf dem Weg zu einem nachhaltigeren öffentlichen Beschaffungswesen gemacht (vgl. SDC 2004 II: 6). Dieser Prozess erhält derzeit weitere Impulse. So müssen bis Ende 2005 sämtliche Ministerien Sustainable Procurement Strategies vorlegen und Trainingsprogramme für Beamte mit entsprechendem Aufgabenbereich durchführen. Zudem wurde im Frühjahr 2005 eine Sustainable Procurement Task Force eingerichtet, die bis 2006 einen nationalen Aktionsplan vorlegen soll. Begleitet werden diese Initiativen – wie in Großbritannien üblich – durch intensive Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen, deren Ergebnisse im jährlich erscheinenden Bericht "Sustainable Development in Government" veröffentlicht werden (vgl. Defra 2004: 8, 13f.).

4.6.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Bei der Verfolgung ihrer Ziele im Bereich nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster (NHKP) setzt die britische Regierung auf eine Fokussierung auf prioritäre ökologische Problembereiche wie CO₂-Emissionen, Abfall und Konsum der Haushalte. Die Zielvorgaben sehen eine Reduzierung der CO₂-Emissionen um 60% bis 2050, eine Reduzierung bei der Deponierung biologisch abbaubarer Abfälle um 65% bis 2020 und die Entkopplung von Haushaltsausgaben und daraus resultierenden negativen Umweltwirkungen vor (vgl. DTI/Defra 2003 II: 6). Der Grad der Zielerreichung soll mittels Indikatoren gemessen werden, wobei Großbritannien eines der wenigen Länder ist das für den Bereich NHKP eigene Indikatoren entwickelt hat. Das hochwertige Indikatorensystem, das regelmäßig überarbeitet und zur Erfolgskontrolle herangezogen wird, ist als besondere Stärke britischer Nachhaltigkeitspolitik zu bewerten.⁴¹ Unabhängig davon, wie man die Erfolge oder Rückschritte, die sich aus der Messung ergeben, bewerten mag, ist entscheidend, dass sie als Grundlage für eine stetige Auseinandersetzung sowohl über die durchgeführte als auch die noch zu gestaltende Nachhaltigkeitspolitik dienen können. Im Sinne des Policy-Zyklus erzeugen sie notwendige Rückkopplungsschleifen von der Erfolgskontrolle über politische Lernprozesse zu neuen gesellschaftlichen Diskussionen bis hin zu einer modifizierten Politikformulierung. Ebenfalls als Erfolg werten lassen sich die angesprochenen institutionellen Neuerungen, die Maßnahmen im Hinblick auf ein nachhaltigeres öffentliches Beschaffungswesen und die Unterstützung von Initiativen zur verstärkten Einbeziehung von Verbrauchern in die Politikentwicklung zu NHKP wie dem Sustainable Consumption Roundtable von SDC und NCC.

Begibt man sich auf die Ebene der tatsächlichen Auswirkungen der NHKP-Politik fällt die Bilanz sehr viel ernüchternder aus, wobei nicht der Eindruck vermittelt werden soll, die im weiteren aufgeführten Misserfolge seien als Dokument des Scheiterns britischer Politik zu NHKP zu verstehen. Zum einen ist darauf zu verweisen, dass Erfolge politischer Maßnahmen in diesem Bereich oftmals erst mittel- bis langfristig messbare Erfolge liefern dürften, zum anderen ist es wichtig, anzuerkennen, dass die zahlreichen vielversprechenden Ansätze im Bereich der Politikformulierung und -evaluierung an sich schon als gewichtiger nachhaltigkeitspolitischer Erfolg einzuordnen sind. Gleichzeitig muss sich die Politik dennoch hinsichtlich der Zielerreichung an den selbst formulierten Zielen und Indikatoren messen lassen, auch wenn sich hier möglicherweise das Paradoxon auftut, dass es gerade die ambitionierte Politikformulierung und das konsequente Monitoring anhand quantifizierbarer Indikatoren sind, die bei der Wirkungsmessung politischer Maßnahmen Defizite bei der Zielerreichung zu Tage befördern.

Wichtige Fortschritte im Hinblick auf ein nachhaltiges öffentliches Beschaffungswesen und den Einsatz ökonomischer Instrumente wurden von der Regierung selbst gefährdet bzw. konterkariert. Etwa durch einen rigiden Sparkurs zur Reduzierung der Regierungsausgaben um ein Viertel, der die nachhaltige Beschaffung in Frage stellt oder die Aussetzung der Erhöhung der Steuern auf Benzin und Diesel (fuel duty escalator) auf öffentlichen Druck (vgl. SDC 2004 II: 6, 39). Neutral fällt die Bewertung der Erfolge im Hinblick auf die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung aus. Zwar stellt die Regierung zu Recht

⁴¹ Siehe dazu 3.4.3.2 Das System der Erfolgsmessung und -kontrolle.

fest, dass auf vielen der durch die Indikatoren abgeprüften Bereiche eine Entkopplung gelungen ist, eine solche ist jedoch nicht automatisch gleichbedeutend mit einer nachhaltigen Entwicklung auf diesem Gebiet. Vielmehr steigt die Umweltbelastung in vielen Sektoren weiter an, was angesichts eines vergleichsweise schneller ansteigenden Wirtschaftswachstums zwar auf eine relative Entkopplung, mitnichten aber auf eine nachhaltige Entwicklung hindeutet. Hinzu kommt, dass in einigen Bereichen – und dies gilt in besonderem Maße für die von der Regierung identifizierten Problembereiche – eine eindeutig negative Entwicklung hinsichtlich der aufgestellten Nachhaltigkeitsziele festzustellen ist. Das kommunale Abfallaufkommen wächst schneller als das Bruttoinlandsprodukt und auch schneller als in den meisten anderen europäischen Ländern, gleichzeitig ist die Recyclingrate, wenn auch steigend, immer noch eine der niedrigsten in Europa (vgl. SDC 2004 II: 8). Das verweist auf die Haushalte als weiteren Problembereich. Energieverbrauch, Abfallaufkommen und CO₂-Emissionen, die durch private Haushalte verursacht werden, steigen weiterhin an, was als eindeutiger Beleg dafür gewertet werden kann, dass es der britischen NHKP-Politik – trotz relativer Entkopplung aufgrund der schneller steigenden Ausgaben der privaten Haushalte – nicht gelungen ist, nachhaltige Konsummuster zu etablieren. Die Maßnahmen zum "consumer empowerment" haben – zumindest bislang – keine entscheidende Trendwende im Verbraucherverhalten bewirken können. Die SDC fordert daher eine sehr viel stärkere Ausrichtung auf den nachhaltigen Konsum. Zwar seien auch die Ansätze auf der Produktionsseite noch nicht ausreichend, bedenklich sei aber vor allem, dass Fortschritte im Bereich der Ressourcenproduktivität durch steigenden Konsum und seine negativen Folgen zunichte gemacht würden (vgl. SDC 2004 I: 28). Die neue Nachhaltigkeitsstrategie trägt diesem Aspekt verstärkt Rechnung, inwiefern es auf Grundlage der neuen Ansätze gelingt, hier erfolgreich gegenzusteuern, bleibt abzuwarten.

Im Bereich der Corporate Social Responsibility scheinen die Bemühungen der Regierung Früchte zu tragen. Vor allem hinsichtlich des ethischen Investments, dem der Sprung von einem Nischenmarkt in den Mainstream gelungen ist, nimmt Großbritannien eine Vorreiterrolle ein. Belief sich die Summe des in solchen Fonds angelegten Geldes 1996 auf £ 1 Mrd., waren es 2001 bereits £ 4 Mrd. Auch im CSR-Prozess auf EU-Ebene spielt Großbritannien eine wichtige Rolle. Hier dient das Grünbuch "Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen" als Definitionsgrundlage dessen, was in Europa unter CSR verstanden wird (vgl. Schmitt 2005: 24). Von den 250 Stellungnahmen, die im Rahmen des EU-Konsultationsprozesses eingingen, kamen alleine 80 aus Großbritannien, was sich als Beweis dafür deuten lässt, dass dem Thema hier größere Bedeutung beigemessen wird als in den meisten anderen EU-Ländern (vgl. European Business Campaign on CSR: 91). Gleichzeitig profitiert hier auch eine überdurchschnittlich große Zahl von Firmen – in diesem Fall kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – von staatlicher Förderung. Erhalten im europäischen Durchschnitt etwa 8 % der KMU öffentliche Unterstützung (in Form von Steuererleichterungen, Zuschüssen, Informationen u. ä.), sind es in Großbritannien zwischen 12 % und 16 %, während dies in Deutschland nur auf unter 2 % der Unternehmen zutrifft (vgl. Europäische Kommission 2002: 52).

4.7 Zusammenfassung: Erfolge & Defizite der angewandten Instrumente⁴²

Eines der zentralen Instrumente britischer Verbraucherpolitik ist die Gewährleistung eines verbesserten Informationszugangs. Vielversprechenden politischen Ansätzen stehen jedoch hinsichtlich der Zielerreichung gerade in Bezug auf den nachhaltigen Konsum der Haushalte – zumindest bislang – eher ernüchternde Ergebnisse gegenüber. Wenn Verbraucher als marktsteuerndes Regulativ im Hinblick auf die Wahrung von Verbraucherinteressen und die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten agieren sollen, müssen sie über entsprechende Informationen verfügen, um dieser Rolle gerecht werden zu können. Im Sinne eines politischen Ansatzes der geringstmöglichen Eingriffstiefe, der in freie Märkte nicht unnötig regulierend eingreifen soll, ist es sinnvoll, die Nachfrageseite durch Information in ihrer Marktmacht so weit zu stärken, dass eine Selbstregulierung der Märkte unter Wahrung der Verbraucherinteressen möglich wird. Die Frage ist jedoch, ob die Verbraucher hiermit nicht überfordert sind und die Politik versucht, sich ihrer Verantwortung zu entledigen. Dafür, dass diese Frage sich nicht pauschal beantworten lässt, liefert die britische Verbraucher- und Nachhaltigkeitspolitik anschauliche Beispiele. Bezogen auf klassische Verbraucherthemen, also z. B. die Aufklärung der Verbraucher über ihre grundsätzlichen Rechte, ihre Möglichkeiten, diese durchzusetzen und im Zweifelsfall einzuklagen oder Fragen der Produktsicherheit, könnte sich – vor allem mittel- bis langfristig – die Verbraucherinformation als politisches Instrument niedriger Eingriffsintensität als Erfolgsmodell erweisen. Zumal wenn kompetente Verbraucherschutzorganisationen bereitstehen, um etwaige Informationsdefizite auszugleichen. Dies belegen auch oben angeführte Umfragen, die zeigen, dass die Briten im Vergleich gut über ihre Rechte informiert und der Meinung sind, in ihrem Land über ein hohes Maß an Verbraucherschutz zu verfügen.

Im Hinblick auf die Etablierung nachhaltiger Konsummuster ist jedoch deutlich erkennbar, dass die Verbraucher überfordert sind mit dem Maß an Verantwortung, das ihnen aufgebürdet wurde, und das politische Instrument der Information weitgehend versagt hat. Problematisch ist dabei weniger der Mangel an Informationen, als vielmehr ihre unüberschaubare Vielfalt. Das Konzept nachhaltiger Entwicklung ist zu vielschichtig und wenig greifbar, als dass Konsumenten es in nachhaltige Handlungsweisen überführen könnten. Untersuchungen zur Förderung nachhaltiger Lebensweise haben ergeben, dass Informationsmaßnahmen zur Bewusstseinsbildung nicht ausreichen, sondern mit praktischer Hilfestellung flankiert werden müssen. Statt allgemein zu nachhaltigen Lebensstilen aufzufordern, müssen Verbraucher vermehrt zu konkreten Verhaltensänderungen angeleitet werden, zur schwierigen Überwindung von Gewohnheiten und Bequemlichkeiten die notwendigen Rahmenbedingungen bereitgestellt werden. In diesem Sinne bewirken eine Recyclingtonne oder Haltestelle vor der Tür sehr viel mehr als breite Informationskampagnen zu Notwendigkeit und Nutzen von Recycling und dem Verzicht auf das eigene Auto. Und im selben Maße bewirken finanzielle Anreizsetzungen mehr als Informationen darüber, dass

⁴² Im Sinne einer detaillierteren Analyse soll bei der Untersuchung der eingesetzten politischen Instrumente nicht der gesamte Instrumentenmix auf Erfolge und Defizite untersucht werden, sondern die Verbraucherinformation und der erleichterte Zugang zu Informationen – als zentrales Instrument sowohl der britischen Verbraucherpolitik als auch der Politik zur Etablierung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster – beispielhaft herausgegriffen werden.

nachhaltige Produkte nur scheinbar teuer sind. Diese vom Bürger wahrgenommene Diskrepanz zwischen hoher Erwartungshaltung und geringer Hilfestellung seitens der Politik bei der Etablierung nachhaltiger Konsummuster führt letztendlich auch dazu, dass die Regierung vielfach als unglaublich wahrgenommen wird. Wenn darüber hinaus in Zeiten knapper Kassen Nachhaltigkeitsziele zugunsten kurzfristiger wirtschaftlicher Erfolge in den Hintergrund gedrängt werden, wirkt sich das zusätzlich nachhaltig demotivierend auf die Verbraucher aus, ihren Teil zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen (vgl. Darnton 2004: 16ff.).

Dieser kurze Exkurs in die britische Politik zur Etablierung nachhaltiger Konsummuster aus Sicht der Verbraucher veranschaulicht, dass Information und Bewusstseinsbildung als zentrales politisches Instrument in diesem Bereich den Verbraucher nicht nur vielfach überfordern, sondern auch als Motivation und Anreiz zu Verhaltensänderungen nicht ausreichend sind. Seinen Ausdruck findet dies in der – zumindest für die bisherige Entwicklung zu konstatierenden – Erfolglosigkeit in diesem Politikbereich, die sich sehr viel greifbarer etwa auch in Form des steigenden Energieverbrauchs der Haushalte, niedrigen Recyclingquoten oder der geringen Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel widerspiegelt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Großbritannien in Bezug auf die Verbraucherpolitik vor allem hinsichtlich der Lebensmittelsicherheit, eines verbesserten Informationsangebots und einer verstärkten Beteiligung eine erfolgversprechende politische Neuausrichtung gelungen ist. Für die verbraucherrelevanten Bereiche der Nachhaltigkeitspolitik trifft dies nur in sehr begrenztem Maße zu, wobei zu berücksichtigen ist, dass sichtbare Fortschritte hier ohnehin erst mittel- bis langfristig zu erwarten sind. Im positiven Sinne hervorzuheben sind das hochwertige Indikatorensystem, das intensiv zur Erfolgs- und Fortschrittskontrolle genutzt wird sowie institutionelle Reformen zur breiteren Verankerung von Nachhaltigkeitskriterien in der Gesamtpolitik. Als nicht ausreichend hat sich jedoch der Ansatz erwiesen, dem Verbraucher die Rolle als treibende Kraft im Prozess zur Etablierung nachhaltiger Konsum- und Produktionsstrukturen zuzuweisen. Trotz des verbesserten Informationsangebots für Verbraucher greift diese Strategie zu kurz. Hier ist die Politik gefordert, durch aktivere Steuerung das Heft des Handelns wieder vermehrt in die eigene Hand zu nehmen.

Im Bereich der **Verbrauchersicherheit** wurden durch die Einrichtung der Food Standards Agency und des Little Red Tractor Scheme wichtige Voraussetzungen zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit getroffen. Hinsichtlich einer gesünderen Ernährung sind bislang jedoch keine Fortschritte feststellbar. Übergewicht stellt hier nach wie vor ein großes Problem dar, das mehr als ein Fünftel der Menschen betrifft. In der nachhaltigen Landwirtschaft ist nach großen anfänglichen Erfolgen eine Stagnation zu verzeichnen. Die Flächen unter biologischer Landwirtschaft waren nach rasanten Zuwächsen zuletzt leicht rückläufig. Erfreulich ist die Entwicklung bei Lebensmitteln aus biologischem Anbau. Hier verzeichnet Großbritannien hohe Zuwachsraten, hat es – angesichts der Tatsache, dass 70% dieser Lebensmittel importiert werden – bislang jedoch nicht in ausreichendem Maße verstanden, dies als Impulsgeber für die einheimische Landwirtschaft zu nutzen.

Ein verbesserter **Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher** konnte im Bereich der Versorgungsindustrien und des Finanzdienstleistungssektors durch die Stärkung der Verbraucherrechte bzw. der Stellung der sie vertretenden Gremien erreicht werden. Auch insgesamt haben Verbraucherrechte im Zuge des Competition Act 1998 eine Stärkung

erfahren. Im öffentlichen (Nah-)Verkehr ist es jedoch versäumt worden, durch ein verbessertes Angebot oder finanzielle Anreize eine nachhaltigere Entwicklung im Transportsektor einzuleiten. Das enorme Straßenverkehrsaufkommen und die daraus resultierenden negativen Umweltwirkungen gefährden klimapolitische Erfolge auf anderen Gebieten. Die Regierung setzt hier nach wie vor in erster Linie auf Effizienzsteigerungen im Automobilsektor, es ist allerdings fraglich, ob dieser Ansatz ausreichend ist, zumal er am generellen Problem des hohen Straßenverkehrsaufkommens vorbeizieht.

Die **Verbraucherbeteiligung und -repräsentation** wurde vor allem durch die stärkere institutionelle Einbindung der Verbraucherorganisationen gestärkt, die deutlich intensiver in politische Entscheidungsfindungsprozesse auch im Rahmen von Konsultationsverfahren einbezogen werden. Zudem wurde das Serviceangebot vor allem im öffentlichen Bereich sehr viel stärker auf die Interessen der Verbraucher zugeschnitten und der einzelne Bürger über innovative Beteiligungsformen wie das People's Panel in den Politikprozess eingebunden. Der Informationszugang für Verbraucher wurde durch die Einrichtung von Consumer Direct erheblich erleichtert und im Bereich der Verbraucherbildung wurden erfolgversprechende Maßnahmen zur Verankerung von Verbraucher- und Nachhaltigkeitsthemen in den Lehrplan getroffen. Angesichts dessen bleibt festzuhalten, dass der Ansatz, Verbraucher und ihre Interessen in den Mittelpunkt der Verbraucherpolitik zu rücken, erfolgreich umgesetzt wurde.

Bei der Etablierung **nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster** (NHKP) fällt die Erfolgsbilanz der britischen Regierung mager aus. Positiv hervorzuheben ist vor allem die Entwicklung der Entkopplungsindikatoren als Mittel der Erfolgskontrolle und die geplante Einführung von Indikatoren zur internationalen Dimension der Nachhaltigkeit. Zudem wurden mit dem Advisory Committee on Consumer Products and the Environment (ACCPE) und dem Sustainable Development Roundtable Gremien zur verbesserten Einbeziehung von Verbrauchern in die Politikentwicklung zu NHKP geschaffen und auf der Produktionsseite durch die Einführung der Climate Change Levy und der Landfill Tax wichtige Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und der Reduzierung negativer Umweltwirkungen getroffen. Diesen Weg ist die Regierung jedoch nicht konsequent gegangen und hat an anderer Stelle – etwa durch die Abschaffung des "fuel duty escalator" – gegenteilige Zeichen gesetzt. Schwerer wiegen aber die Versäumnisse im Bereich des nachhaltigen Konsums. Hier wurde zu einseitig darauf gesetzt, dass aufgeklärte Verbraucher über Nachfrageeffekte die Etablierung entsprechender Konsummuster auf den Weg bringen. Gleichzeitig wurde es versäumt, entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen und Anreize zu setzen. Als Resultat dessen ist – gerade in den von der Regierung identifizierten prioritären Problembereichen – eine eindeutig negative Entwicklung hinsichtlich der aufgestellten Nachhaltigkeitsziele festzustellen. Dies gilt für das wachsende kommunale Abfallaufkommen ebenso wie für den steigenden Energieverbrauch der Haushalte oder die negative Entwicklung im Verkehrssektor.

4.8 Literaturverzeichnis Kapitel 4

- Cabinet Office 2000 I: Code of practice on written consultation. London.
- Cabinet Office 2000 II: A new voice for consumers at the heart of government. CAB 062/00 Press Release, 9th February 2000.
<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/consumerfocus/press1.htm>. 27.09.2005.
- Citizens Advice Bureau (CAB) Website: Legal System in England: Small Claims.
http://www.adviceguide.org.uk/n6w/index/your_rights/legal_system/small_claims.htm. 30. 09. 2005.
- Darnton, Andrew 2004: Driving Public Behaviours for Sustainable Lifestyles. Report 2 of Desk Research commissioned by COI on behalf of Defra. <http://www.sustainable-development.gov.uk/documents/publications/desk-research2.pdf>. 07. 07. 2005.
- Department for Education and Skills (DfES) 2003: Sustainable Development Action Plan for Education and Skills. London.
- DfES Website: Citizenship: The National Curriculum for England.
<http://www.dfes.gov.uk/citizenship/index.cfm>. 02. 10. 2005.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) 2005: Draft Food Industry Sustainability Strategy (FISS). London.
- Defra 2002: The Strategy for Sustainable Farming and Food. Facing the Future. London.
- Defra 2004: Framework for Sustainable Development on the Government Estate. Part F: Procurement. <http://www.sustainable-development.gov.uk/delivery/integrating/estate/documents/ProcurementPDF.pdf>. 30.09.2005.
- Defra Website I: Climate Change Agreements. The Climate Change Levy.
<http://www.defra.gov.uk/environment/ccl/intro.htm>. 26.09. 2005
- Defra Website II: England's Organic Sector: Prospects for Growth.
<http://www.defra.gov.uk/farm/organic/actionplan/prospects.htm>. 27.09.2005.
- Defra / National Statistics 2005 I: Joint Announcement by the Agricultural Departments of the United Kingdom: Organic Statistics United Kingdom.
<http://statistics.defra.gov.uk/esg/statnot/orgeng.pdf>. 07. 07. 2005.
- Defra / National Statistics 2005 II: Sustainable Production and Consumption Indicators. Revised basket of "decoupling" indicators.
http://www.defra.gov.uk/environment/statistics/scp/download/scp_rpt200506.pdf. 02.10.2005.
- Department for Transport (DfT) 2000: Transport Ten Year Plan 2000.
http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_about/documents/page/dft_about_503944-03.hcsp#P47_6198. 05. 07. 2005
- Department of Health 2005: Choosing a Better Diet: a food and health action plan. London.

- Department of Trade and Industry (DTI) 2003 I: Comparative Study on Consumer Policy Regimes. Country Report: United Kingdom.
<http://www.dti.gov.uk/ccp/topics1/pdf1/benchuk.pdf>. 16.06.2005.
- DTI 2003 II: Comparative Report on Consumer Policy Regimes.
<http://www.dti.gov.uk/ccp/topics1/pdf1/benchmain.pdf>. 24.06.2005.
- DTI 2003 III: Consumer Knowledge Performance Monitor. Omnibus Tracking – Wave 3.
<http://www.dti.gov.uk/ccp/topics1/pdf1/survey03.pdf>. 07. 07. 2005.
- DTI 1999: Modern markets: confident consumers. The Government's Consumer White Paper. London.
- DTI 1999 II: Modern markets: confident consumers. Implementation Plan for the Consumer White Paper. London.
- DTI 2004 I: Modern markets: confident consumers. Report on the Implementation Plan of the 1999 Consumer White Paper. London.
- DTI 2004 II: Extending Competitive Markets: Empowered Consumers, Successful Business. Consultation. London.
- DTI 2004 III: Consumer Representation in regulated industries. A report by the Department of Trade and Industry and HM Treasury. London.
- DTI 2005: A Fair Deal For All. Extending Competitive Markets: Empowered Consumers, Successful Business. London.
- DTI Website: What is the Renewables Obligation?
http://www.dti.gov.uk/renewables/renew_2.2.1.htm. 26.09.2005.
- DTI/Defra 2003 I: Sustainable Consumption and Production Indicators. Joint Defra/DTI consultation paper on a set of 'decoupling' indicators of sustainable development. London.
- DTI/Defra 2003 II: Changing Patterns. UK Government Framework for Sustainable Consumption and Production. London.
- Ecologic 2002: Ökosteuer – Stand der Diskussion und der Gesetzgebung in Deutschland, auf der EU-Ebene und in den anderen europäischen Staaten. Kurzstudie im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung.
- Energywatch 2004: Annual Report and Financial Accounts: April 2003-March 2004.
http://www.energywatch.org.uk/uploads/Annual_Report_20032004.pdf. 17.10.2005.
- Europäische Kommission 1999: Die Verbraucherpolitik des Vereinigten Königreichs im Vergleich mit den Politiken der übrigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.
http://europa.eu.int/comm/consumers/reports/nat_folder/rappuk_de.pdf. 16.06.2005.
- Europäische Kommission 2002: Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2002, Nr. 4: Europäische KMU und soziale und umweltbezogene Verantwortung. Luxemburg.
- European Commission (EC) 2005: Special Eurobarometer 228 / Wave 63.2. TNS Opinion & Social: Passengers' Rights.
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_228_sum_en.pdf. 05. 07. 2005.

- EC / Eurostat 2004: Working Paper: EU Member State Experiences with Sustainable Development Indicators. Luxembourg.
- EC 2003: Special Eurobarometer / Wave 59.2 – 193 - European Opinion Research Group EEIG: Consumer Protection in the EU.
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_193_en.pdf. 13. 07. 2005.
- Eurostat 2005: Statistik kurz gefasst 31 / 2005. Landwirtschaft und Fischerei: Ökologischer Landbau in Europa. http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NN-05-031/DE/KS-NN-05-031-DE.PDF. 27. 09. 2005.
- Food Standards Agency Website: About us. <http://www.food.gov.uk/aboutus/>. 27.09.2005.
- Gammelin, Cerstin 2004: Deutscher Strom soll teuer bleiben. Strom kostet in der Bundesrepublik viel mehr als bei den Nachbarn. Warum eigentlich?, Die Zeit 38/2004.
<http://www.zeit.de/2004/38/Regulierer?page=all>. 30.09.2005.
- Hamm, Brigitte 2004: Maßnahmen zur Stärkung von Corporate Social Responsibility in der Entwicklungszusammenarbeit europäischer Institutionen und ausgewählter europäischer Geberländer. [http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7fff02380449e81fc1256e14003340ef/\\$FILE/CSR_Hamm.pdf](http://www.die-gdi.de/die_homepage.nsf/6f3fa777ba64bd9ec12569cb00547f1b/7fff02380449e81fc1256e14003340ef/$FILE/CSR_Hamm.pdf). 29.09.2005.
- HM Government 2005: Securing the future. Delivering UK sustainable development strategy. London.
- HM Treasury 2002: Tax and the environment: using economic instruments. London.
- KPMG Global Sustainability Services 2005: KPMG International Survey of Corporate Responsibility Reporting 2005. Amsterdam.
- Mitropoulos, Stefan 1997: Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen. Berlin.
- National Audit Office (NAO) 2004: Energywatch and Postwatch: Helping and protecting consumers. London.
- NAO o. J.: Counting down. Moving from need to know to right to know.
<http://www.nao.org.uk/publications/foiguide.pdf>. 13.10.2005.
- National Consumer Council (NCC) 2002: Involving Consumers. Everyone benefits. London.
- National Curriculum Online Website: Citizenship.
http://www.nc.uk.net/webdav/servlet/XRM?Page/@id=6004&Subject/@id=4164&Session/@id=D_jQbu6VLndvk2d1VJufL3. 02. 10. 2005.
- National Statistics 2004: Transport Statistics Great Britain. 2004 Edition.
http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_control/documents/contentservertemplate/dft_index.hcst?n=11691&l=3. 05. 07. 2005
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2002: Governance for Sustainable Development. Five OECD Case Studies. Paris.
- OECD 2001: Annual Reports on Consumer Policy Developments 2001: United Kingdom.
<http://www.oecd.org/dataoecd/34/2/1955380.pdf>. 28. 06. 2005.

- Ofgem 2005: Annual Report 2004-2005. London.
- Poppe, Christian und Unni Kjaernes 2003: Trust in Food in Europe. A comparative analysis. <http://www.trustinfood.org/SEARCH/BASIS/tif0/all/wp/DDD/24.pdf>. 10. 07. 2005.
- Rees, Jonathan 2002: Government consultation: communication or capture? Developing policy not confirming it. http://www.consumerpolicy.org/Documents/JRees_Lecture.htm. 23.06.2005.
- Rural Development Network 2005: Environmental Stewardship. Look after your land and be rewarded. <http://www.defra.gov.uk/erdp/pdfs/es/es-promotional-booklet.pdf>. 27.09.2005.
- Schmitt, Katharina 2005: Corporate Social Responsibility in der strategischen Unternehmensführung. Eine Fallstudienanalyse deutscher und britischer Unternehmen der Ernährungsindustrie. Berlin.
- Schnöbel, Christian R. 2005: Vertikale Desintegration des britischen Eisenbahnsektors – Erfolg oder Misserfolg?, Internationales Verkehrswesen 4/05, 136-142.
- Seyfang, Gill 2004: Eco-Warriors in the Supermarket?: Evaluating the UK Sustainable Consumption Strategy as a tool for ecological citizenship. Norwich.
- Söhlke, Michael 2004: Regulierungserfahrung im englischen Energiemarkt. http://www.vre-online.de/vre/aktuell/Soehlke_UK.pdf. 30.09.2005.
- Soil Association 2004: Food and Farming Report 2004 - Summary. [http://www.soilassociation.org/web/sa/saweb.nsf/librarytitles/1B316.HTML/\\$file/food%20and%20farming%20report%202004.pdf](http://www.soilassociation.org/web/sa/saweb.nsf/librarytitles/1B316.HTML/$file/food%20and%20farming%20report%202004.pdf). 13.10.2005.
- Sustainable Development Commission (SDC) 2005: Sustainability Implications of the Little Red Tractor Scheme. http://www.sd-commission.org.uk/news/download_pdf.php?attach_id=GXDB9OP-QBRPAA0-1NLJIHH-W7BB4NQ. 05.07. 2005.
- SDC 2004 I: Assessment of progress against the headline indicators. http://www.sd-commission.org.uk/news/resource_download.php?attach_id=6P5C3U5-K8XRKLT-JV2TBRC-LUQNXNV. 05. 07. 2005.
- SDC 2004 II: Progress. Sustainable Development Commission Critique 2004. http://www.sd-commission.org.uk/news/download_pdf.php?attach_id=A8WN800-VH0A9R4-BA0JCXB-HTVF81N. 07. 07. 2005.
- Stiftung Ökologie & Landbau (SÖL) 2005: Entwicklung des ökologischen Landbaus in Deutschland. http://www.soel.de/inhalte/oekolandbau/dokumente/entw_flaeche_betriebe_05.pdf. 03.10.2005.
- The European Business Campagne on Corporate Social Responsibility 2002: It simply works better! Campaign Report on European CSR Excellence. http://www.csrcampaign.org/uploadstore/cms/docs/CAM_It_Simply_Works_Better.pdf. 29.09.2005.

Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) 2004: Vertretung von Verbraucherinteressen in regulierten Märkten. Informationen zur Situation in Großbritannien und Deutschland. http://www.vzbv.de/mediapics/hintergrundpapier_vzbv_logo.pdf. 30.09.2005.

vzbv 2004 II: Consumer watchdogs - Modell für Deutschland? http://www.vzbv.de/start/index.php?page=themen&bereichs_id=9&themen_id=65&dok_id=322&search_1=watchdog&search_2=&highlighting=yes. 30. 09. 2005.

Willer, Helga und Minou Youssefi (Hrsg.) 2004: The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends 2004. Bonn.

4.9 Abkürzungsverzeichnis Kapitel 4

ACCPE	Advisory Committee on Consumer Products and the Environment
AFS	Assured Food Standards
CA	Consumers' Association
CAB	Citizens Advice Bureaux
CCP	Consumer and Competition Policy Directorate
DTI	Department of Trade and Industry
DEFRA	Department of the Environment, Food and Rural Affairs
FISS	Food Industry Sustainability Strategy
FSA	Financial Services Authority
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
LACORS	Local Authorities Coordinators of Regulatory Services
LRT	Little Red Tractor
NACAB	National Association of Citizens Advice Bureaux
NCC	National Consumer Council
NHKP	Nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster
OFT	Office of Fair Trading
ROCs	Renewables Obligation Certificates
SCU	Sustainable Development Unit
SDC	Sustainable Development Commission
UNCSD	United Nations Commission on Sustainable Development
WRAP	Waste & Resources Action Programme

5 Frankreich

5.1 Grundlagen

"Nous sommes les générations arrogantes qui sont persuadées qu'un bonheur durable leur a été promis à la naissance. Promis? Mais par qui donc?"

Amin Maalouf, Origines⁴³

5.1.1 Einführung

Der Begriff der "Nachhaltigkeit" ist in Frankreich, wie in den meisten anderen Ländern der Welt, zu Beginn der 1990er Jahre in den Sprachgebrauch aufgenommen worden. Seitdem hat er schrittweise die meisten Bereiche des staatlichen und privaten Handelns erreicht. Die Verbraucherpolitik stellt keine Ausnahme dar und wurde zunehmend von dem sich weiter verbreitenden Gefühl der Verantwortlichkeit gegenüber kommenden Generationen beeinflusst. Die ganz verschiedenen Akteure der Verbraucherpolitik standen damit vor einer gemeinsamen Aufgabe in ihrem Politikfeld: der Definition und Umsetzung einer nachhaltigen Verbraucherpolitik. Doch die spezifisch französischen Bedingungen des politischen Systems und der gesellschaftlichen Wahrnehmung von Umwelt- und Verbraucherschutzfragen haben zu Besonderheiten der nachhaltigen Verbraucherpolitik in Frankreich geführt. Sie herauszuarbeiten, ist Ziel der vorliegenden Länderstudie.

5.1.2 Regulierungstradition

Im Vergleich zu vielen, insbesondere föderalen Staaten in Europa, weist das staatliche Verwaltungshandeln in Frankreich und – allgemeiner - die französische Regulierungstradition vor allem drei Besonderheiten auf, welche einen besonderen Einfluss auf die Verbraucherschutzpolitik ausüben:

- Das große Gewicht des Zentralstaates,
- die zu Unrecht so genannte (weil sehr einflussreiche Form der) "rhetorische Gesetzgebung" und
- die Besonderheit der französischen Umweltpolitik.

Die französische Politik ist von einem politischen Zentralismus und Interventionismus geprägt, dessen Wurzeln sich bis zu den Anfängen der französischen Staatsbildung zurückverfolgen lassen (Prendiville 1994; Szarka 2000; Szarka 2002; Sanches 2005: 4). Ab dem 17. Jahrhundert haben sich schrittweise die zentralen staatlichen Institutionen als

⁴³ "Wir sind die arroganten Generationen, die davon überzeugt sind, dass uns eine nachhaltige Glückseligkeit von Geburt an versprochen wurde. Versprochen? Aber von wem denn?"

einzigste legitime Akteure für die "Politikformulierung" etabliert. Eine Trendwende erfolgte erst spät in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts mit der so genannten "décentralisation" (Dezentralisierung) und "déconcentration" (Dekonzentration). Vieles ist dabei eher rhetorisch geblieben. Auch nach den frühen 1980er Jahren verstand das politische System in Frankreich unter Dezentralisierung die Delegation von Zuarbeiten an Behörden unterhalb der zentralen Ebene, die aber weiterhin wenig oder keinen strategischen Spielraum hatten. Der Begriff der Dekonzentration bezeichnete einen Prozess, in dem der Zentralstaat die von ihm formulierte Politik durch lokale Repräsentanten umsetzen lässt. Kritiker in Frankreich haben diese "Kompetenzumverteilung" folgendermaßen zusammengefasst: "Derselbe Hammer schlägt, nur mit einem längeren Griff." Im Vergleich mit föderalen Staaten ist die Selbständigkeit der nachgeordneten staatlichen Institutionen weiterhin gering. Offiziell bilden die französischen "régions" (Regionen), "départements" (Landkreise) und "communes" (Gemeinden) nun die drei Ebenen der dezentralen Politikformulierung. Die Konstellation der oben genannten Akteure wird als "pouvoirs publics" ("öffentliche Macht") bezeichnet, wobei der Begriff breiter verstanden werden muss, also die gesamten öffentlichen Institutionen bezeichnet.

Eine zweite Eigenart der französischen Regulierungstradition ist die, in der öffentlichen Debatte so genannte "rhetorische Gesetzgebung". Dieser Begriff bezeichnet einen Prozess, in dem Gesetze vor allem in ihrer Einführungsphase nicht primär die effektive, präzise und sofortige Regulierung eines Problems zum Ziel haben, sondern die Existenz einer politischen und öffentlichen Debatte widerspiegeln. Das Gesetz dient somit dem politischen Frieden zwischen den Parteien, ohne konkret umgesetzt zu werden. Besonders in der Umweltpolitik finden sich Beispiele für die "rhetorische Gesetzgebung". Insofern steht die Tradition der "rhetorischen Gesetzgebung" durchaus komplementär zu den (im Vergleich zu Deutschland größeren) Handlungsmöglichkeiten der zentralstaatlichen Ebene im Gesetzgebungsprozess. Als Beispiel im Rahmen der Verbraucherpolitik kann man das "loi Evin"⁴⁴ nennen (Evin 1991). Der Artikel 16 schreibt vor, dass das Rauchen in öffentlichen Gebäuden verboten ist, besonders in den Schulen. Ausnahme sind die für das Rauchen ausgewiesenen Räumlichkeiten⁴⁵. Dieses scheinbar strenge Verbot wurde aber zehn Jahre lang nicht oder kaum beachtet, die tatsächliche Umsetzung begann erst ab 2002. Die rhetorische Gesetzgebung bedeutet also nicht, dass langfristig nichts unternommen wird, sondern in vielen Fällen, dass ein schon lange existierendes Gesetz verzögert, schließlich aber konsequent umgesetzt wird. Diese Gelassenheit oder "Großzügigkeit" in der Umsetzung ist vermutlich eine Reaktion der Gesellschaft auf ihre Wahrnehmung der Gesetzgebung als kleinlich und störend (Crowley 2005). Aus deutscher Sicht ist vielleicht auch eine mediterrane Tradition der Umsetzung von Gesetzen spürbar.

Eine dritte, für die Verbraucherpolitik einflussreiche Besonderheit stellt die spezifisch französische Raumorientierung dar, welche auch die französische Umweltpolitik geprägt hat (Sanchez 2005). Frankreich versteht sich nach wie vor in großen Teilen der Gesellschaft als ein insgesamt ländlicher Flächenstaat. Im Vergleich zu Deutschland oder England ist dies durchaus berechtigt. Frankreich hat eine Fläche von über 550.000 km² und nur 65 Millionen

⁴⁴ "Evin-Gesetz" von Claude Evin, dem damaligen Gesundheitsminister.

⁴⁵ "Il est interdit de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif, notamment scolaire [...] sauf dans les emplacements réservés aux fumeurs."

Einwohner und – wesentlich auffälliger - nur drei Millionenstädte. In den Großstädten leben insgesamt nur rund 20% der Bevölkerung. Nicht nur deshalb spielt in der Bevölkerung die ländliche Tradition eine wichtige Rolle. Dies gilt auch für viele Städter, etwa Pariser, die nicht selten eine zweite, ländliche, regionale Identität bewahren (durch Ferienhäuser im Zentralmassiv u.ä.). Diese geografische Perspektive auf die nachhaltige Verbraucher- und Umweltpolitik hat in der Vergangenheit insbesondere zu einer Förderung der benachteiligten ländlichen Gebiete geführt. Mit dem Schlagwort des "aménagement du territoire" ist eine Raumplanung gemeint, welche die "Entvölkerung" einzelner Regionen (désertification) zu verhindern sucht. Le "terroir" ("die Gegend", bzw. die ländlichen Gebiete) wird als Zeichen der Qualität wahrgenommen, was sich in der Verbraucherpolitik widerspiegelt (vgl. in Abschnitt 7 über die Qualitätssiegel).

5.1.3 Akteurskonfiguration und Rolle der politischen Beteiligung

Akteurskonfiguration

Um die Verknüpfungen zwischen Verbraucherpolitik und der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in Frankreich zu verstehen, müssen sowohl die Aktivitäten in der Verbraucherpolitik selbst und als auch in der Umweltpolitik vorgestellt werden. Wichtig sind hierbei vor allem drei Akteursgruppen:

Im einflussreichen Zentralstaat sind gleich zwei Ministerien für die nachhaltige Verbraucherpolitik zuständig und konkurrieren gegeneinander um Zuständigkeiten: Da ist in erster Linie das "ministère de l'écologie et du développement durable" (**MEDD - Ministerium für Ökologie und Nachhaltigkeit**). Es trägt das Themenfeld der Nachhaltigkeit im Titel und zeigt damit bereits begrifflich die Entschlossenheit der französischen Regierung, diesem Thema eine hohe Priorität einzuräumen und dementsprechend zu handeln. Das Ministerium entwickelt und implementiert die nationale Umweltpolitik. Neben der zentralen Leitung in Paris verfügt das Ministerium über zwei für uns wichtige nachgeordnete "dezentrierte" (dezentrale) Organe auf regionaler Ebene: die "Directions régionales de l'environnement" (DIREN – regionale Leitung der Umwelt) und die "Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement" (DRIRE – regionale Leitung für Industrie, Forschung und Umwelt)⁴⁶. 13 weitere Institutionen sind ebenfalls Teil des Ministeriums und dienen vornehmlich Kontroll-, Begutachtungs- und Forschungsaufgaben. Vier dieser Institutionen sind für den Zusammenhang zwischen Verbraucherpolitik und nachhaltiger Entwicklung relevant:

Die "Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie" (ADEME – Agentur für Umwelt und Energienutzung). Diese Behörde ist für die Umsetzung der "stratégie nationale de développement durable" (SNDD – nationale Nachhaltigkeitsstrategie) zuständig. In ihr arbeiten über 850 Beamte und sie verfügt über einen Haushalt von 364 Millionen Euro (ADEME 2005; Dubuisson 2005).

Das "Institut français de l'environnement" (IFEN – Französisches Institut für Umwelt), das 1991 gegründet wurde, ist die Statistik-Abteilung des Ministeriums.

⁴⁶ Die DRIRE sind nicht nur Teil des Ministerium für Ökologie und Nachhaltigkeit, sondern auch des Finanzministeriums.

Das "Institut national de l'environnement industriel et des risques" (INERIS – nationales Institut für industrielle Umwelt und Risiken), ist der dritte zentrale Akteur im Ministerium. Es erstellt Analysen und Gutachten über industrielle Risiken..

Die vierte, relevante Institution bildet die "Autorité de sûreté nucléaire" (ANS – Kernkraftenergie Sicherheitsagentur), die die Aktivitäten des Atomenergie-Sektors überwacht und kontrolliert (ANS 2005).

Der zweite zentralstaatliche Akteur ist die "**direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes**" (DGCCRF - Abteilung für Konsum, Konkurrenz und Betrugsunterbindung) als Teil des Finanzministeriums. Diese Abteilung ist die zentrale staatliche Instanz des Verbraucherschutzes. Sie wird in allen Regionen und Landkreisen durch dezentrierte Einrichtungen repräsentiert. Die DGCCRF verfügt über mehr als 3700 Beamte, 11 Laboratorien und einen Jahreshaushalt von knapp 202 Millionen Euro (DGCCRF 2004: 44). Außerdem kontrolliert sie das "Institut national de la consommation" (INC – Nationales Verbraucherinstitut) und die "agence française de sécurité sanitaire des aliments" (AFSSA – Französisches Amt für die Sicherung der Nahrungsmittel). Das INC dient der Information und Aufklärung für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Das AFSSA ist mit der Überprüfung der Sicherheitsvorgaben für Lebensmittel beschäftigt (Sénat 2004). Dieses Netzwerk von Institutionen bildet ein insgesamt finanziell vergleichsweise gut ausgestattetes, schlagkräftiges und effizientes Werkzeug des französischen Verbraucherschutzes. Anders als Deutschland hat Frankreich weder ein eigenständiges Ministerium noch einen Staatssekretär für Verbraucherschutz. Dieser Befund macht die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der beiden Länder deutlich: Verbraucherschutz hat in der nationalen Regierungspolitik Frankreichs keine hohe Priorität.

Der Zentralstaat ist nicht der einzige Akteur, der die Verbraucherpolitik beeinflusst. Das zweite Kernelement der Akteurskonfiguration bildet die "**mouvement consumériste**". Diese Verbraucherbewegung zivilgesellschaftlicher Herkunft, allerdings spezifisch französischer Prägung, spielt eine durchaus wichtige Rolle bei der Gestaltung der nachhaltigen Verbraucherpolitik. Sie setzt sich insbesondere aus den 18 von der DGCCRF zugelassenen Vereinen zusammen. Im weiteren Sinne gehören zahlreiche andere Vereinigungen zur Bewegung. Fast alle zugelassenen Verbrauchervereine werden durch öffentliche Gelder subventioniert. Die drei größten sind die "Union fédérale des consommateurs" (UFC – föderale Union der Verbraucher), die "Consommation Logement et Cadre de vie" (CLCV – Konsum, Wohnung und Lebensumwelt) und die "Confédération syndicale des Familles" (CSF – gewerkschaftliche Eidgenossenschaft der Familien). Diese budgetäre Abhängigkeit gegenüber dem Staat ist ein wesentliches Merkmal der französischen Verbraucherpolitik: 2004 haben die zugelassenen Vereine mehr als sieben Millionen Euro Subventionen bekommen (Sénat 2003: 10). Komplementär zu dieser NGO-Kultur auf nationaler Ebene gibt es viele lokale Verbraucherorganisationen, die sich in "centres techniques régionaux de la consommation" (CRTC - regionale technische Verbraucherzentren) vereinigen, regionale Subventionen erhalten und auf der regionalen Ebene wichtige Akteure sind.

Neben den Ministerien und der organisierten Verbraucherbewegung ist die breite **unabhängige zivilgesellschaftliche Bewegung** ein drittes Kernelement, das ebenfalls

einen wichtigen Platz im Rahmen der Verbraucher- und Umweltpolitik einnimmt. Hier sollen als Beispiel die zwei einflussreichsten Gruppierungen von zivilgesellschaftlichen Bewegungen genannt werden: zum einen die vielen Protagonisten der spezifisch **ländlichen Gesellschaft**, die sich vornehmlich aus Bauern zusammensetzt. Sie organisiert sich in mächtigen Bauerngewerkschaften, wie die "fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles" (FNSEA – Nationale Föderation der Bauerngewerkschaften) oder die "confédération paysanne" (CP – bäuerliche Eidgenossenschaft). Zum zweiten gibt es die Vereinigung der "**anticonsuméristes**" bzw. "altermondialistes" (Globalisierungskritiker), die seit einigen Jahren in der öffentlichen Debatte über die französische Verbraucher- und Umweltpolitik sehr präsent sind (Sanches 2005). Neben diesen drei Kernelementen existieren weitere staatliche und nicht staatliche Akteure, von denen diejenigen, die in der französischen Verbraucher- und Umweltpolitik eine besonders innovative Rolle spielen, im weiteren Verlauf dieses Länderkapitels noch näher vorgestellt werden.

Rolle der politischen Beteiligung

Frankreich verfügt nicht über weit reichende partizipatorische Mechanismen. Man kann zwei klassische partizipative Verfahren nennen: Die "enquêtes publiques" und die Debatten der "commission nationale du débat public". Im ersten Fall werden die Bürger und Bürgerinnen eingeladen, sich über Projekte der Verwaltung zu informieren mit dem Recht, Anmerkungen zu formulieren. Im zweiten Verfahren werden Repräsentanten der Zivilgesellschaft eingeladen, über ein Projekt zu debattieren. In beiden Fällen wird die Kritik der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nur teilweise berücksichtigt (Blatrix 2003). Von daher kann die Partizipation innerhalb dieser Verfahren als "Scheinbeteiligung" charakterisiert werden (Arnstein 1969: 216-224; Schnurr 2001).

Das Feld der Umweltpolitik und vor allem der nachhaltigen Entwicklung stellt eine Ausnahme dieser niedrigen Beteiligungsmöglichkeiten dar. Es werden neue Formen der Bürgerbeteiligung erprobt, die repräsentativer und effektiver sind, als die klassischen Methoden. Die interessanteste Innovation in diesem Bereich ist das Verfahren der "panels de citoyens", das auch "conférences de citoyens" genannt wird. Das Verfahren sieht folgendermaßen aus: 15 bis 25 zufällig ausgewählte Erwachsene erhalten die Möglichkeit, sich zwei bis vier Tage so eingehend über ein Problem zu informieren, dass sie gemeinsam und mit der Hilfe von Experten Lösungsvorschläge entwickeln können. Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen werden für ihre Tätigkeit vergütet. Dieses Verfahren wurde in den 70er Jahren vom Peter C. Dienel in Wuppertal entwickelt (Dienel 2002) und später von anderen Ländern übernommen. In Frankreich wurde es dreimal angewandt: 1998 zur Frage der Nutzung genmodifizierter Pflanzen (CC OGM 1998), 2002 zum Klimawandel (CC Klimawandel 2002) und 2003 zum Thema Klärschlamm (CC Klärschlamm 2003). Die drei Themen greifen Aspekte auf, die sowohl für die Umwelt- als auch für die Verbraucherpolitik relevant sind. Die Verfahren illustrieren, dass die Ausrichtung von Verbraucherpolitik an Nachhaltigkeitsgesichtspunkte durch eine partizipative Politikformulierung erleichtert werden kann. Allerdings befinden sich die "conférences de citoyens" noch im Experimentierstadium und sind daher bis heute noch nicht in die konkrete Ausgestaltung von Politik übergegangen.

5.2 Ausgangslage und Problemwahrnehmung: nachhaltige Entwicklung und Verbraucherpolitik

"Nachhaltige Verbraucherpolitik" umfasst in Frankreich sowohl Entscheidungen der Verbraucherpolitik als auch der Umweltpolitik. Deshalb muss die Ausgangslage und Problemwahrnehmung beider Bereiche präsentiert werden. Die staatliche **Verbraucherpolitik** dient in Frankreich vier Zielen: Sie soll die freie Entfaltung des Wettbewerbsprinzips überwachen, die Sicherheit der Verbraucher gewährleisten, die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher schützen und die Sicherheit und die "Fairness"⁴⁷ der Produkte und Transaktionen prüfen (Sénat 2004: 7-11). Die Nachhaltigkeit hat in diesem Bereich keine explizite Priorität, sondern taucht nur in einzelnen Politiken und Maßnahmen der Verbraucherpolitik auf.

Anders verhält sich die französische **Umweltpolitik**, die dem Thema der Nachhaltigkeit mit der 2003 formulierten "nationalen Strategie für nachhaltige Entwicklung" oberste Priorität in ihren Aktionen einräumt (SNDD 2003). Diese umweltpolitische Strategie definiert sieben Aktionsfelder bzw. Ziele:

1. die Integration der Bürger als Akteure der nachhaltigen Entwicklung;
2. die Anpassung des französischen Territoriumsmanagements an die Kriterien der Nachhaltigkeit;
3. die Förderung der Nachhaltigkeit in der Wirtschafts- und Verbraucherpolitik;
4. die Energie- und Verkehrspolitik sowie die Landwirtschaft;
5. Vorbeugung von Risiken und Schutz vor Angriffen auf Gesundheit und Umwelt;
6. die Umwandlung des Staates in einen exemplarischen Akteur und
7. die Ausdehnung internationaler Aktionen zugunsten nachhaltiger Entwicklung.

Zwar sind alle Felder für den Verbraucherschutz relevant, allerdings erweist sich der dritte Punkt (die Förderung der Nachhaltigkeit in der Wirtschafts- und Verbraucherpolitik) als zentral, worauf weiter unten noch ausführlich eingegangen wird.

5.2.1 Zentrale Sektortrends an den Schnittstellen zwischen Verbraucherschutz und Nachhaltigkeit

Im Folgenden sollen zunächst die Messinstrumente der französischen Verbraucher- bzw. Umweltpolitik präsentiert werden, um auf dieser Grundlage ein Nachhaltigkeitsprofil Frankreichs erstellen zu können. Sowohl für die Verbraucher- als auch die Umweltpolitik gibt es in Frankreich inzwischen ein regelmäßiges Berichtswesen. Dieses bewertet die eingesetzten Instrumente und den erreichten Stand der Umsetzung.

Im Bereich der Verbraucherpolitik erfolgt die regelmäßige Messung und Bewertung durch zwei unterschiedliche Instrumente:

⁴⁷ Das französische Wort « loyauté » ist nicht ohne weiteres zu übersetzen. Mit "Fairness" wird der Schutz vor der unlauteren Marktpraktiken sowie der Schutz vor Betrügereien gemeint. Der Begriff ist in diesem Studienabschnitt in diesem Sinne zu verstehen.

- die jährlichen Berichte des "Sénat" (vergleichbar mit dem deutschen Bundesrat) zur Vorbereitung des Finanzgesetzes, die eher qualitativer Natur sind, und
- die Aktivitätsberichte der DGCCRF, die einen empirischen Charakter haben.

Die Erfolgsmessung der Umweltpolitik wird im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie durchgeführt (vgl. Punkt 6.1). Hier hat das Ministerium für Ökologie und nachhaltige Entwicklung die Federführung. Zwei Reihen von Indikatoren werden für diese Datenerstellung genutzt. Zunächst werden die bereits durchgeführten, die fast durchgeführten, die begonnenen und die noch nicht begonnenen, aber geplanten Aktivitäten und Maßnahmen der Strategie (MEDD 2005) erhoben. Anschließend wird die Entwicklung anhand von 44 nationalen Kriterien der nachhaltigen Entwicklung analysiert. Dieses Set von Indikatoren wurde von der IFEN entwickelt und stützt sich auf europäische und internationale entwickelte Indikatoren (IFEN 2001 und IDD 2003:66-69). Eine Auswahl von Indikatoren lässt sich in drei Tabellen zusammenfassen: die Indikatoren zur Bewertung der Verbraucherpolitik, der nachhaltigen Entwicklung und einer nachhaltigen Verbraucherpolitik (s. Tabelle 1 unten sowie im Anhang zu dieser Länderstudie).

Die in den Tabellen aufgeführten Indikatoren vermitteln einen Überblick der Umwelt- und nachhaltigen Verbraucherpolitik Frankreichs. Für die Erstellung der Tabellen wurden zunächst einige der am häufigsten benutzten **quantitativen Indikatoren**, die als internationaler Standard der nachhaltigen Entwicklung gelten, ausgesucht. Exemplarisch kann an dieser Stelle der Energieverbrauch oder der Prozentsatz des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms angeführt werden. Diese Indikatoren ermöglichen eine internationale Bewertung der französischen Politik. Zweitens wurden einige "französische" quantitative Indikatoren in die Tabelle aufgenommen. Sie bieten die Gelegenheit, einen Überblick der Arbeit französischer Behörden im Bereich der Indikatorenentwicklung zu gewinnen. Als Beispiel gilt die Erfolgsmessung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie des IFENs. Drittens wurden **qualitative Indikatoren** ausgewählt, um eine bessere Bewertung der Verbraucherpolitik im Sinne der Nachhaltigkeit zu erreichen. Die Bewertung der vorliegenden Berichte des Sénat oder der DGCCRF ermöglichen, Trends der Politikformulierung zu erkennen. Je mehr das Thema als Handlungspriorität angesehen wird, desto besser kann man beurteilen, ob die Politikformulierung an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgerichtet wird.

Es ist noch zu früh, die Entwicklungen einer an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgerichteten Verbraucherpolitik anhand quantitativer sowie qualitativer Kriterien umfassend zu bewerten, nicht zuletzt da es sich um ein Politikfeld handelt, das gegenwärtig in der Konzipierung befindet. Allerdings lassen sich erste Trends erkennen: Erstens hat die **quantitative Messung der nachhaltigen Verbraucherpolitik** offenkundig keine Priorität in der französischen Verbraucherpolitik. Vielmehr wird das Thema immer häufiger qualitativ behandelt und findet nur schrittweise einen Platz in den Zielsetzungen der DGCCRF. Die Auswertung der Berichte zwischen 1996 und 2004 zeigt dies deutlich. "Nachhaltige Entwicklung" und "Nachhaltigkeit" werden zum ersten Mal im Bericht des Jahres 2002 genannt. Im Jahr 2004 ist das Thema bereits Teil der Aktion der DGCCRF (vgl. Tabelle 3 im Anhang). Eine Ausnahme dieser qualitativen Messung bildet die nationale Nachhaltigkeitsstrategie und ihre quantitative Erfolgsmessung. Innerhalb von zwei Jahren wurden gemäß der Angaben des Ministeriums 40% der geplanten Aktionen durchgeführt bzw. fast durchgeführt (vgl. Sektorentrends im Anhang).

Der zweite Trend betrifft die **quantitative Messung der nachhaltigen Entwicklung**. Sie ist standardisiert und stimmt mit den internationalen Messinstrumenten überein. Die Liste der Indikatoren des IFENs ist hilfreich, um die verschiedenen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung bewerten zu können. Da sich diese Liste allerdings noch in der Testphase befindet, ist es noch kaum möglich, aus ihr konkrete Erkenntnisse zu ziehen. Wie die Tabelle 2 verdeutlicht, lässt sich kein einheitlicher Trend erkennen. Aus den verfügbaren Daten ist nicht endgültig nachweisbar, ob Frankreichs Industrie und Konsumenten sich heute nachhaltiger oder weniger nachhaltig verhalten als vor 10 Jahren. Als Beleg dafür einige Zahlen:

Energie und Material: Der Energieverbrauch der Wirtschaft hat zwischen 1992 und 2003 abgenommen. Er ist von 202,6 auf 188,74 kg Öl-Äquivalente pro 1000 Euro gesunken. Parallel zu dieser Entwicklung ist jedoch der Energieverbrauch im Verkehrswesen deutlich gestiegen (von 42578 zu 51.261.000 t Öl-Äquivalent).

Gesundheit und Ernährung: Während der Prozentsatz übergewichtiger⁴⁸ Personen konstant zunimmt (von 5,8 % im Jahr 1990 zu 9% im Jahr 2000), nimmt der Anteil der Herz-Kreislauf Erkrankungen kontinuierlich ab (von 28,73 ‰ im Jahr 1990 zu 26,27 ‰ im Jahr 2000 bei den Männern).

Verkehr und Mobilität: Parallel zu der Zunahme der Treibhausgasemissionen durch Transporte (von 124.161.000 im Jahr 1991 zu 146.582.000 t CO₂-Äquivalent 2002) sanken die NO_x- Emissionen von Straßenfahrzeugen (von 1.103.000 t 1991 auf 648.000 t 2002).

Diese widersprüchlichen Zahlen lassen keinen klaren Trend erkennen, inwiefern sich das Konzept der Nachhaltigkeit im französischen Konsumverhalten widerspiegelt. Vielmehr liefert die Analyse der Erfolgsmessung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aufschlussreiche Ergebnisse. Die hohe Zahl der fast realisierten bzw. realisierten Programme illustriert, dass der Staat die Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung in sein Handeln integriert hat. Da aber die Umsetzung gerade erst einsetzt, können Ergebnisse und Trends bisher nicht identifiziert werden.

⁴⁸ Anzahl an Personen in der Bevölkerung mit einem Körpermasse-Index größer als 30 kg/m²

Tabelle : Indikatoren der Verbraucherpolitik:

	Messungsinstrument		Art der Messung	Ergebnisse		Erkennbarer Trend
				I ⁴⁹	II	
Verbraucherpolitik	Berichte des Sénat		Qualitativ	2002	2004	Die Kredite der DGCCRF bleiben stabil. Man kann daher nicht sagen, dass die Verbraucherpolitik an Einfluss gewonnen hat.
	Berichte der DGCCRF	Teil 1: Aktionsprioritäten	Qualitativ	1996	2004	Die DGCCRF hat zwischen 1996 und 2004 den Bereich ihrer Aktivitäten erweitert, besonders im Rahmen der Lebensmittelsicherheit (BSE Krise und Gentechnik)
		Teil 2: durchgeführte Kontrollen	Quantitativ	2001: 76234 5	2004: 90422 3	Die Zunahme der Zahl der durchgeführten Kontrollen spiegelt die qualitative Erweiterung wieder.

5.2.2 Die Rolle von Nachhaltigkeitskriterien bei der Ausgestaltung der Verbraucherpolitik

Zur besseren Vergleichbarkeit mit der deutschen Verbraucherpolitik wurde die französische Verbraucherpolitik im Hinblick auf die vier Kernbereiche gesundheitlicher Verbraucherschutz, Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher, Verbraucherrepräsentation und -information und nachhaltiger Konsum und Produktion untersucht. Im folgenden Abschnitt wird die Rolle von Nachhaltigkeitskriterien bei der Ausgestaltung der Verbraucherpolitik in Frankreich analysiert.

Der gesundheitliche Verbraucherschutz wird von zwei nachhaltigen Handlungsprinzipien beeinflusst. Erstens durch das "principe de précaution" (Vorsorgeprinzip), das die Grundlage für die gesamte französische Umwelt- und Verbraucherpolitik darstellt (Kourilsky et Viney 2000). Allerdings hat der Staat das Vorsorgeprinzip nicht initiiert, sondern unter dem Druck der Zivilgesellschaft und der europäischen Gesetzgebung implementiert (Dubuisson 2005: 9). Das Vorsorgeprinzip steht sowohl in der Umweltcharta (Umweltcharta 2005, Art. 5) als auch in den Verordnungen über die Lebensmittelsicherheit (Verordnung CE 2003). Das zweite Prinzip ist das Rückverfolgbarkeitsprinzip. Es kann als die bedeutendste Konsequenz

49

I steht für erstes Datum der Erhebung und II für zweites Datum der Erhebung.

der BSE-Krise bezeichnet werden (Capp 2001) und prägt seitdem die politischen Maßnahmen zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheitspolitik. Die Verpflichtung zur Rückverfolgbarkeit für immer mehr Produkte schafft eine hohe Transparenz und stellt eine zentrale Nachhaltigkeitsanforderung dar.

Beim Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher ist die Nachhaltigkeit unter ihrer sozialen Komponente zu finden. Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Überschuldung gehört zum Streben nach sozialer Gleichheit, da die meisten Geschädigten Teil der benachteiligten Schichten der Gesellschaft sind (Sénat 2002: 27). Das Prinzip der Bereitstellung von Verbraucherinformation ist an sich als zentral für die Realisierung einer nachhaltigen Entwicklung zu betrachten. Durch mehr Information werden mehr Transparenz, Kontrollmöglichkeiten und Partizipation erreicht. Das Beispiel des Internetportals über die genmodifizierten Pflanzen ist dabei als idealtypisch anzuführen (OGM 2005). Erwähnenswert ist auch das französischsprachige Internetportal "Mediaterre", das eine umfassende Datenbank über nachhaltige Entwicklung bietet (Mediaterre 2005). Die Analyse der aktuellen Verbraucherpolitik durch das Raster der Nachhaltigkeit ermöglicht es, ein zentrales Ergebnis zu formulieren: Die Nachhaltigkeit ist kein zentrales Strukturelement der französischen Verbraucherpolitik. Um die Umsetzung einer an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten orientierten Verbraucherpolitik zu analysieren, müssen vielmehr im Folgenden einzelne Innovationen und Instrumente betrachtet werden.

5.2.3 Eingriffsoptionen und –tiefe der verfolgten Politik

Eingriffsoptionen werden durch zwei Arten von Maßnahmen charakterisiert. Zum Ersten existieren **rechtlich-bindende** Instrumente, die in der französischen Verbraucher- und Umweltpolitik drei Formen annehmen. Die höchste Ebene bildet die "charte de l'environnement" der Verfassung (in der Verfassung verankerte Umweltcharta), die die Nachhaltigkeit als Verfassungsprinzip definiert (Umweltcharta 2005). Die zweite Ebene, die der Gesetze und Verordnungen, lässt sich in zwei Gesetzbüchern zusammenfassen: dem "Code de la consommation" (Konsumgesetzbuch 2005) und dem "Code de l'environnement" (Umweltgesetzbuch 2005)⁵⁰. Die dritte Ebene besteht aus den Produktkontrollen. Im Rahmen der Verbraucherpolitik werden sie hauptsächlich von der DGCCRF (vgl. Akteurskonfiguration) durchgeführt. 2004 wurden beispielsweise mehr als 900.000 Kontrollen aller Art (Lebensmittel, Industriegüter, Dienstleistungen, ...) durchgeführt (DGCCRF 2004 / S.6).

Als zweite Möglichkeit für Eingriffsoptionen werden **freiwillige** Vereinbarungen entwickelt und eingesetzt. Die zwei wichtigsten sind so genannte Anreizaktionen ("actions d'incitation") und steuerliche Motivationen. Die Anreizaktionen werden vor allem durch die Entwicklung von "labels qualités" (Qualitätssiegel) erreicht. Diese Siegel spielen eine besondere Rolle in der Gestaltung der nachhaltigen Verbraucherpolitik Frankreichs und werden später ausführlich behandelt (vgl. unter Abschnitt 7.2 dieses Kapitels).

⁵⁰ Letzte aktualisierte Fassung.

Um die Eingriffsoptionen und –tiefe der französischen Umwelt- und Verbraucherpolitik besser begreifen zu können, muss noch die Frage nach der Haltung der politischen Institutionen beantwortet werden. Wie ist die Haltung der "pouvoirs publics" (vgl. Abschnitt 1.2 dieses Kapitels) gegenüber den Bereichen "Umwelt" und "Verbraucherschutz"? Sie könnten eine reaktive Haltung einnehmen, in dem sie die Anforderungen der Zivilgesellschaft berücksichtigen. Sie könnten aber auch eine aktive Haltung nehmen und die neuen Probleme von selbst angehen. Eine Zwischenhaltung kann man als autonome Politikformulierung bezeichnen⁵¹.

Sowohl die Umwelt- als auch die Verbraucherpolitik haben in Frankreich eine Tendenz zur Autonomie (Crowley 2005). Das Agenda-Setting wird meist von den "pouvoirs publics" bestimmt. Das Gewicht des Zentralismus spielt dabei eine große Rolle. Allerdings gibt es Bereiche, in denen der Staat "aktiver" ist und andere, wo er eher reagiert. In Bereichen wie der Kinderernährung (zu viel Salz und Zucker in Lebensmitteln für Kinder) oder der Sicherheit elektrischer Geräte verhält sich der Staat besonders aktiv. In diesem Bereich ist die Mobilisierung der Verbraucherinnen und Verbraucher schwach ausgeprägt, während der Staat eine ausführliche Politik erarbeitet und implementiert. Anders ist es in den Bereichen der Finanzdienstleistungen oder dem "hormonbelasteten Fleisch". Bei diesen Problemen hat sich der Staat so lange wie möglich zurückgehalten und erst unter massivem zivilgesellschaftlichen Druck entsprechende Schritte eingeleitet (Crowley 2005).

5.3 Ansätze zum gesundheitlichen Verbraucherschutz

5.3.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Der **gesundheitliche Verbraucherschutz** hat in Frankreich, wie in Deutschland, eine Priorität in der Verbraucherpolitik. Er betrifft die **Produkt- und Nahrungsmittelsicherheit** sowie die **Sicherheit der Produktionsprozesse** (Sénat 2004: 8). Die Verknüpfung mit dem gesundheitlichen Verbraucherschutz ist somit sehr eng. Drei Arten von Produkten werden überwacht:

1.) Lebensmittel, werden vor allem durch die DGCCRF und die AFSSA im Laufe des gesamten Produktionsprozesses kontrolliert. Besondere Aufmerksamkeit gilt in diesem Bereich genmodifizierten Pflanzen. In Frankreich bildet dieses Thema einen Schwerpunkt der Verbraucherpolitik. Dieser Umstand lässt sich nicht nur mit dem Europarecht (Vorsorgeprinzip) sondern auch mit dem starken Einfluss der Globalisierungskritiker erklären. Die Gentechnik wird von den Anhängern dieser Bewegung als Teil der "Malbouffe" (das "schlechte Essen") bezeichnet und kritisiert. Die Reaktion der Regierung ist vielfältig und

⁵¹ Die Kategorisierung von komplexen Phänomenen wie eine nationale Politik können schlecht durch drei Begriffe erklärt werden. Allerdings ermöglicht die "Ideal-typische" Anordnung die Festlegung von Tendenzen, was hier gemacht wird.

folgt hauptsächlich dem Vorsorgeprinzip. Gute Beispiele dafür sind die Eröffnung eines Internetportals zum Thema Gentechnik (OGM 2005) oder der angekündigte Gesetzesentwurf über genmodifizierte Pflanzen⁵².

2.) Die Produktüberwachung beschäftigt sich mit der Kontrolle der Zusammensetzung und der Produktion von Industriegütern. Eine besondere Rolle spielt in diesem Rahmen die Sicherheit von Kraftfahrzeugen. Der Kampf gegen die hohen Verkehrstotenzahlen war bei Amtsantritt des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac eine seiner drei Prioritäten (Potthast/ Dienel 2004: 2). Um dieses Ziel zu erreichen, wurden u.a. Maßnahmen zur Verbesserung der passiven Sicherheit von Kraftfahrzeugen gesetzlich erzwungen. Diese Politik hat inzwischen zu großen Erfolgen geführt. Die passive Sicherheit französischer Automobile hat sich deutlich verbessert, so dass französische Autos derzeit als die Sichersten der Welt gelten. Die Verbraucherpolitik hatte in diesem Punkt (wenn auch zum Teil unfreiwillig) den zusätzlichen Effekt, dass die Exportfähigkeit der französischen Autoindustrie massiv gesteigert wurde. Verallgemeinert gesprochen, dokumentiert die französische Verbraucherpolitik im Bereich der Verkehrssicherheit die Möglichkeiten, Produkte durch Anhebung von Mindestnormen wettbewerbsfähiger zu machen.

3.) Dienstleistungen bilden die dritte Kategorie, deren Gesetzeskonformität kontrolliert wird. Bei ihnen wird hauptsächlich die "Fairness" überprüft. In diesem Rahmen entspricht die Produktsicherheit dem deutschen Schutz wirtschaftlicher Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher. Als Beispiel kann man die Kontrolle der Hausverwaltungen nennen, die Schwerpunkt der Arbeit der DGCCRF im Jahr 2004 war (DGCCRF 2004: 24). Mehrere Tausend Untersuchungen wurden durchgeführt, um die Arbeit der Hausverwaltungen zu kontrollieren.

Neben der Produktsicherheit und der Sicherheit der Produktionsprozesse besteht ein kleiner Bereich der Verbrauchersicherheit in der **Energiesicherheit**. Dieser Teilbereich hat den Verbraucherschutz hinsichtlich der Gefahren, die von Energiequellen ausgehen, zum Ziel. Die Sicherheit der Atomkraftwerke und die Entsorgung von Atommüll sind in diesem Rahmen am bedeutsamsten. Die ASN (vgl. Akteurskonfiguration) ist mit der Regulierung der Branche betraut und führt zahlreiche Überwachungs- und Aufklärungsaktionen durch (ANS 2005).

Der Bereich "gesunde Ernährung" ist in Frankreich eher Teil der Verbraucherinformation, da die Aktivitäten der "pouvoirs publics" sich hauptsächlich auf Aufklärungsaktionen konzentrieren. Als Beispiel hierfür kann die Kampagne "Programme National Nutrition Santé" (PNNS – "Nationales Programm für eine gesunde Ernährung") genannt werden. Dieses Programm setzt sich neun Ziele, wie die Senkung der Cholesterinkranken in der französischen Bevölkerung um 5% (PNNS 2005). In den Bereichen "Alkohol" und "Rauchen" werden eher rechtlich bindende Instrumente benutzt, wie beispielsweise die Erhöhung der Tabaksteuer – die letzte Erhöhung erfolgte im Januar 2005 – oder immer strengeren Rauchverbote im öffentlichen Raum (Evin 1991). Da diese Maßnahmen verglichen zur deutschen Situation nicht besonders innovativ erscheinen, werden sie im Rahmen dieser Studie nicht weiter betrachtet.

⁵² Über den genauen Inhalt dieses geplanten Gesetzes liegen zurzeit noch keine Informationen vor. Das Gesetz wurde bisher ausschließlich von Staatspräsident Chirac mündlich angekündigt. Stand: Oktober 2005.

5.3.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Integration der Nachhaltigkeitsdimension in den Begriff der "Sicherheit"

Die innovativste Entwicklung im Handlungsfeld Verbrauchersicherheit stellt die Integration der Nachhaltigkeitsdimension im Begriff "Sicherheit" dar. Durch die Debatte über genmodifizierte Pflanzen und die Anwendung des Vorsorgeprinzips als Grundlage des staatlichen Handelns, hat sich der Begriff Sicherheit geändert. Demnach gilt ein Nahrungsmittel als "sicher", wenn das Vorsorgeprinzip gewahrt und damit eine bestimmte Form der Nachhaltigkeit respektiert wurde. Diese Bestimmung ist jedoch im Bereich der Lebensmittelsicherheit begrenzt. Das Vorsorgeprinzip könnte aber problemlos auf andere Bereiche der Verbrauchersicherheit übertragen werden. Auf dem Feld der Produktsicherheit könnte "Sicherheit" – im Sinne des Vorsorgeprinzips – durch Nachhaltigkeitsaspekte ergänzt werden, wie beispielsweise die Einhaltung bestimmter ökologischer sowie sozialer Standards.

Erfolge und Defizite der Aktionen in den Bereichen "gesunden Ernährung" und "Tabak".

Die Aktivitäten der "pouvoirs publics" in diesen Bereich können zwar durchaus als erfolgreich bewertet werden, zeigen aber keine Besonderheiten gegenüber den deutschen Bemühungen. In Frankreich nehmen sowohl Tabak- als auch Alkoholkonsum langsam ab und das Bewusstsein für eine gesunde Ernährung spielt in der Bevölkerung eine immer entscheidendere Rolle. Dies zeigt zum Beispiel die 2001 durchgeführte Umfrage über die Ernährung (IFOP 2001). 83 % der Befragten gaben an, dass Übergewicht das größte Risiko der kommenden 10 Jahre sein würde. Dieses Ergebnis ist teilweise auf das "nationale Programm für eine gesunde Ernährung" zurückzuführen.

Sicherheit der Autos

Die gezielte Politik der französischen "pouvoirs publics" im Rahmen der Verkehrssicherheit hat dazu geführt, dass die in Frankreich produzierte Autos heutzutage als die sichersten der Welt gelten (Potthast/ Dienel 2004). Dies wurde dank einer guten Kooperation zwischen der Verkehrsforschung und der Autoindustrie erreicht. Die daraus resultierende höhere Sicherheit trägt zu einer deutlichen Steigerung der sozialen Sicherheit bei.

Defizitäres Handlungsfeld Energiepolitik

Im Gegensatz zu den positiven Trends in Bezug auf die Verbrauchersicherheit, kann die französische Energiepolitik nicht als nachhaltig bezeichnet werden. Die Schwerpunktsetzung auf Atomenergie als Grundlage der Energieproduktion ermöglicht es Frankreich eine bessere CO₂ Bilanz vorzuweisen, als die meisten anderen Industrienationen (vgl. die Sektorentrends im Anhang). Diese positiven Ergebnisse werden besonders im Rahmen des Kyoto-Protokolls als nachhaltige Energiepolitik dargestellt. Parallel dazu wird die Problematik des Atommülls verschwiegen, wobei dessen langfristige Konsequenzen - wie atomare Abfälle - als weder ökologisch noch sozial nachhaltig zu betrachten sind.

5.4 Ansätze zum wirtschaftlichen Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher

5.4.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Der Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher bildet in Frankreich wie in Deutschland eine Priorität der Verbraucherpolitik. Dennoch wird er in Frankreich in einem engeren Sinne definiert und wahrgenommen als in Deutschland. Der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher bezieht sich auf zwei Bereiche: Erstens, die Überprüfung der "Fairness" der Produkte und Dienstleistungen von Anbietern. Die Verbraucherinnen und Verbraucher sollen sichergehen können, dass sie nicht unlauteren Marktpraktiken, Werbungs- oder Rabattbetrug ausgesetzt sind. Zweitens, der Schutz "schwächerer" Verbraucherinnen und Verbraucher. Hier handelt es sich um die Hilfe für verschuldete Verbraucherinnen und Verbraucher durch die "commissions de surendettement" (Überschuldungskommissionen). Diese richten sich an verschuldete Personen oder Familien, die einen Überschuldungsantrag stellen. Die Kommissionen versuchen einen Vertrag zwischen dem Verbraucher und seinen Gläubigern zu schließen, der die Modalitäten der Rückzahlungen festlegt. Wenn dieses Ziel nicht erreicht werden kann, ergreift die Kommission Maßnahmen zum Schutz der verschuldeten Verbraucher wie beispielsweise eine Umschuldung oder sogar einen Schuldenerlass.

Diese enge Definition vom Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher scheint viele Aspekte des deutschen Verbraucherschutzes zu ignorieren. Während im Aktionsplan des BMVEL der Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sieben Handlungsbereiche beinhaltet (BMVEL 2003: 16-27), wird der Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher in Frankreich anders definiert. Dort ist die Problematik "Telekommunikation, Internet, Strom und Gas" Teil des ersten Ziels der Verbraucherpolitik "Verbrauchersicherheit" (vgl. Abschnitt 3.1 dieses Kapitels). Die Problematik "Finanzdienstleistungen" ist, wie bereits erwähnt, Teil der Verbrauchersicherheit. Die Bereiche "Öffentlicher Personenverkehr", "Pflege und Betreuung" und "Gesundheitswesen", sind Aktionsfelder anderer Ministerien und werden nicht als Aufgabenfelder der Verbraucherpolitik angesehen.

Für die Verkehrspolitik ist das "Ministère des transports" zuständig. Allerdings ist für dieses Ministerium die Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik bisher nicht vorrangig. Vielmehr wird das Politikziel des Umweltschutzes meist dem Politikziel eines möglichst effizienten wirtschaftlichen Prozesses untergeordnet. So schreibt das Ministerium: "Das Verkehrsministerium hält den Schutz der Umwelt für einen wichtigen Aspekt der Verkehrspolitik. Allerdings ist er bei weitem nicht der einzige und muss somit an wirtschaftliche Herausforderungen angepasst werden (Verkehrsministerium 2005)". Das Ministerium ergreift selbst nur selten umweltpolitisch die Initiative und beschränkt seine Aktivitäten in diesem Bereich auf die Umsetzung europäischer Standards.

5.4.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Überschuldungs-Kommissionen

Insgesamt ist es kaum möglich, bezüglich der französischen Verbraucherpolitik von einem effektiven und nachhaltigen Schutz der Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu sprechen. Eine gewichtige Ausnahme bildet allerdings der Schutz von so genannten schwächsten Verbraucherinnen und Verbraucher. Instrumente, wie die Überschuldungs-Kommissionen, erweisen sich als besonders sozial nachhaltig, da die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher, die von Überschuldung betroffen sind, Teil der benachteiligten Schichten der Gesellschaft sind. Die Zahl der von den Kommissionen bearbeiteten Anträge hat seit 10 Jahren stark zugenommen, ihre Anzahl stieg von 90 000 auf 188 000. Es ist allerdings schwer festzustellen, ob dieser Trend auf einer ansteigenden Zahl von Überschuldeten oder auf eine höhere Aktivität der Kommissionen zurückzuführen ist.

Umweltcharta

Als Innovation im Bereich des Schutzes der wirtschaftlichen und rechtlichen Interessen spielt die Umweltcharta als Teil der Verfassung eine wichtige Rolle. Sie erwähnt zwar nicht direkt die nachhaltige Verbraucherpolitik, legt aber Grundprinzipien der nachhaltigen Entwicklung fest, die auch auf die nachhaltige Verbraucherpolitik angewendet werden können (Konstitutionelle Umweltcharta 2003). Dabei ist einer der wichtigsten kodifizierten Aspekte das Vorsorgeprinzip: Rechtlich gesehen werden zukünftig Maßnahmen, die dieses Prinzip nicht respektieren, als verfassungswidrig betrachtet. Dies bedeutet eine Ausdehnung des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher, sind doch da sowohl die Verwaltung als auch die politischen Akteure an die Einhaltung der Verfassung gebunden. Allerdings ist zu befürchten, dass dieser Gesetzliche Vorgabe Text vorerst zu der "rhetorischen Gesetzgebung" gezählt werden muss. (Chenais 2005).

Verkehrspolitik

Wie bereits erwähnt, hatte die Gestaltung einer nachhaltigen Verkehrspolitik bisher keine wirkliche Priorität im Verkehrsministerium. Jedoch wurden durch die Teilnahme an internationalen Abkommen, wie etwa der Vereinbarung von Kyoto, die französische Politik dazu veranlasst, zumindest erste Schritte gegen die Zunahme der THG-Emissionen im Verkehrssektor unternommen. Wichtiger noch waren die Umsetzungen europäischer umweltpolitischer Standards für nationale Maßnahmen in Richtung einer nachhaltigeren Verkehrspolitik. Insgesamt wurden auf diese Weise erste Fortschritte bei der Umsetzung von Maßnahmen erreicht, so dass sich insbesondere bei der Förderung öffentlicher Verkehrssysteme durchaus ein neuer Trend ausmachen lässt. Zu dieser Entwicklung zählt etwa die Wiedereinführung der Straßenbahn in mehreren französischen Städten (Lyon, Nantes, Bordeaux, Paris u.a.). Die Straßenbahn gilt als ökologisches und nachhaltiges Verkehrsmittel und dient der konkreten Gestaltung einer lokalen nachhaltigen Verkehrspolitik. Bislang entfalten diese Maßnahmen allerdings noch keine sichtbaren Wirkungen auf die zentralen Trends in diesem Sektor (vgl. die Sektorentrends im Anhang).

5.5 Ansätze zur Verbraucherrepräsentation und -information

5.5.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Die Verbesserung der Verbraucherinformation stellt zwar kein zentrales Ziel der französischen zentralstaatlichen Verbraucherpolitik dar, wohl aber eine wichtige Forderung aller großen Verbraucherorganisationen. Sie sind die eigentlichen Akteure auf der Informationsseite. Der Zentralstaat war und ist indirekt an der Verbesserung der Verbraucherinformation beteiligt, sind doch die Verbraucherorganisationen in den meisten Fällen staatlich subventioniert. Außerdem verzichtet der Staat nicht auf eigene Informationsmaßnahmen. Welchen breiten Raum die Informationsvermittlung als Im Tätigkeitsfeld der Verbraucherorganisationen einnimmt, zeigt ein Blick auf das Aufgabenspektrums eines der Institute anschauen, des INC, das sich vier Ziele gesetzt hat (INC 2005-3):

- 1) "Tester et comparer" (überprüfen und vergleichen). Das INC überprüft Produkte und Dienstleistungen, um die Verbraucher über eventuelle Gefahren bzw. Fehler zu informieren.
- 2) "Analyser et expliquer" (analysieren und erklären). Das INC verfolgt die Evolution des europäischen bzw. nationalen Rechts und präsentiert Verbrauchern und Anbietern im wöchentlichen Magazin "INC Hebdo" seine Analyse und Expertise an. Rechtliche Hilfe und Beratung sind auch Teil der Arbeit des INC.
- 3) "Former et éduquer" (erziehen und ausbilden). Durch die Gründung einer "Pädagothek" versucht das INC eine Sammlung von pädagogischen Materialien bereitzustellen, die von Lehrern und Eltern genutzt werden können. Schon dieses dritte Ziel ist Teil des Aufgabenfeldes der Informationsvermittlung
- 4) "Informer" (informieren). Dieses vierte Ziel versucht das INC durch vielfältige Mediennutzung zu erreichen. Zum einen gibt das INC, wie andere Institute auch, mit "60 millions de consommateurs" (60 Millionen Verbraucher) ein monatliches Magazin heraus. Im Fernsehen bietet es 14 Minuten Sendezeit pro Woche an. Dieses Magazin "consomag" ("Konsumag") wird als zweiminütigen Sendung von den zwei größten öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern ausgestrahlt ("France 2" und "France 3"). Im Radio kooperiert das Institut mit vielen Sendern, beispielsweise mit "Radio-France", um Produkttests zu veröffentlichen. Außerdem besitzt das Institut ein Internetportal. Darauf sind sowohl allgemeine Informationen über Produkte als auch juristische Beratung sowie Kampagnen zu bestimmten Themen oder Kontakte zu lokalen Verbraucherschutzorganisationen zu finden.

Obwohl das INC der wichtigste Akteur in diesem Bereich ist, führen auch zahlreiche andere Verbraucherorganisationen Testreihen durch. In der Presse spielt zum Beispiel das Magazin der UFC "que choisir?" ("Was auswählen?") mit einer monatlichen Auflage von 420.000 Exemplaren eine zentrale Rolle für die Informierung der Verbraucher. Die UFC schätzt die Zahl der Leser auf mehr als 4 Millionen pro Monat. Im Bereich der juristischen Hilfe ist ferner die CLCV (vgl. Akteurskonfiguration), deren Schwerpunkt Untersuchungen und Informationsdienste im Immobilienbereich sind, nennen.

Neben den Informations- und Aufklärungskampagnen der Verbraucherschutzorganisationen führen auch die staatlichen Institutionen direkte Aktionen im Rahmen der Verbraucherinformation durch. Vier Maßnahmen, die durch die DGCCRF umgesetzt werden, sind besonders bedeutend. Erstens die Schaffung eines Telefondienstes zum Thema "Info Service Consommation" (Konsumenteninformation) im Jahr 2004. In den sechs ersten Monaten bekam der Informationsdienst mehr als 42.000 Anrufe. Zweitens die Erweiterung der Besuchszeiten und Verbesserung der Beratungsleistungen für Verbraucherinnen und Verbraucher in den regionalen (dezentrierten) Abteilungen der DGCCRF. Drittens die Ausdehnung der Informationspublikationen über den Konsum und Konsumentenschutz. Viertens die Verbesserung der Kooperation mit anderen Teilen der Verwaltung, die beispielsweise durch das Internetportal des Öffentlichen Dienstes "service public" erreicht werden soll (service public 2005).

Im Rahmen der Umweltpolitik existiert eine weitaus größere Informationsfülle als in der Verbraucherpolitik, da die Zahl der Akteure (Umweltorganisationen etc.) noch größer ist. Wichtige Plattformen sind die Internetportale "Mediaterre" oder "Agora21", die über ein sehr umfangreiches Informationsangebot verfügen. Im Bereich der Presse sind die Magazine "Valeurs vertes" (grüne Werte) und "L'état de la planète" (der Zustand des Planeten) die bedeutsamsten. Auch in diesem Politikbereich spielen viele Verbände und NGOs, wie "Les amis de la terre" (Freude der Erde), eine größere Rolle bei der Informationsvermittlung über Umweltthemen als staatliche Institutionen. Zwar besitzt auch der Zentralstaat, insbesondere das MEDD, eine Zuständigkeit für die Verbraucherinformation in Bezug auf Umweltbelange, er kommt dieser Aufgabe jedoch nur begrenzt nach (MEDD 2005).

5.5.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Unter den zahlreichen Programmen der französischen Verbraucherverbände zur Verbraucherinformation gibt es eine Reihe von Maßnahmen bzw. Aktivitäten, die einen besonders innovativen Charakter haben und von denen die Verbraucherinformationspolitik in Deutschland profitieren könnte. Eine Auswahl an erfolgreichen Maßnahmen sollen daher kurz skizziert werden:

Woche der nachhaltigen Entwicklung

Ein großer Erfolg ist die jährliche "semaine du developpement durable" (Woche der nachhaltigen Entwicklung). Sie wurde im Jahr 2005 zum dritten Mal veranstaltet (SDD 2005: 1). Zwischen dem 30. Mai und dem 5. Juni wurden mehr als 1400 Aktionen und Projekte von insgesamt 567 Vereinen, 371 staatlichen dezentralisierten Behörden, 140 Firmen und 135 weiteren staatlichen Akteuren durchgeführt. Diese Akteurszusammensetzung zeigt deutlich, dass die nachhaltige Entwicklung nicht nur eine Sache des Staates, sondern auch der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft ist. Als Beispiele der durchgeführten Aktionen können Veranstaltungen wie eine Konferenz über Berufszweige im Bereich der nachhaltigen Entwicklung oder die Einweihung einer Solarstromanlage genannt werden. Interessant ist die Zusammenstellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Mehr als 60% waren Verbraucher und Verbraucherinnen und weniger als 15% Spezialisten (SDD 2005: 7). Große Veranstaltungen wie die "Woche der nachhaltigen Entwicklung" sind sinnvolle Plattformen,

um die nachhaltige Verbraucherpolitik bekannt zu machen und Nachhaltigkeitsziele zu kommunizieren.

Aufklärungsaktionen des INC

Neben der Woche für nachhaltige Entwicklung gibt es drei weitere landesweite Informationskampagnen zu nachhaltigem Konsum, die einen innovativen Charakter aufweisen (Dubuisson 2005: 8). Das INC veranstaltet seit Jahren eine groß angelegte Aufklärungsaktion über nachhaltigen Konsum, die über die Internetseite des Instituts gesteuert werden (INC 2005). Die Informationen werden aber auch mittels Publikationen, wie dem in großer Auflage publizierten "guide du consommateur responsable" (Leitfaden des verantwortlichen Verbrauchers), verbreitet (INC 2005-2). Dieser Leitfaden hat regelmäßig zwei Schwerpunkte: den Bereich "besser einkaufen" (mieux consommer) und den Bereich "besser investieren" (mieux investir). Zum Einfluss dieser Schriften auf das Konsumverhalten der Verbraucher gibt es bisher keine evaluierenden Untersuchungen. Inhaltlich haben die Leitfäden eine hohe Qualität und sind auch didaktisch geeignet, Verbraucherinnen und Verbraucher zu nachhaltigem Konsum anzuregen.

Internetportal www.consodurable.org.

Eine weitere Kampagne wird von der Regierung direkt initiiert, koordiniert und ebenfalls im Internet (www.consodurable.org) veröffentlicht. Die Einrichtung dieser Internetseite wurde vom nationalen Konsumrat (Conseil national de la consommation) vorgeschlagen (Konsumrat 2004). Sie soll die Öffentlichkeit mit den Akteuren des nachhaltigen Konsums (hauptsächlich Firmen, die nachhaltige Produkte herstellen) in Kontakt bringen (DGCCRF 2004: 24). Auf der Internetseite befindet sich auch eine Datenbank derjenigen Firmen, die sich besonders nachhaltig verhalten oder nachhaltige Produkte anbieten. Dieses Vorgehen nach amerikanischem Vorbild kann mittelfristig nicht nur das Verbraucherverhalten, sondern insbesondere auch das Verhalten von Unternehmen verändern. Noch gibt es keine ersten Evaluationen, eine entsprechende Maßnahme soll aber zukünftig zu einem zentralen Element der Verbraucherinformation werden (Dubuisson 2005: 14-17).

5.6 Ansätze zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster

5.6.1 6.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Weder der nachhaltige Konsum noch die nachhaltige Produktion sind Themen, die eine hohe Priorität in der französischen Verbraucherpolitik aufweisen. Doch das bedeutet nicht, dass diese Konzepte keine Resonanz in der Politikformulierung gefunden haben - ganz im Gegenteil. Es gibt eine Reihe von innovativen Maßnahmen, die in verschiedener Weise Politik und Wirtschaft in die Pflicht nehmen. Die Zuständigkeit für die Förderung nachhaltigen Konsums und nachhaltiger Produktion liegt in Frankreich in erster Linie beim Ministerium für

Ökologie und Nachhaltigkeit. In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (SNDD 2003) gibt es eine Liste von fünf prioritären Maßnahmen:

1) Förderung von "Aktionsplänen" für die Nachhaltigkeit in Betrieben

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie betont die enorme Bedeutung von betrieblichen Aktionsplänen für die nachhaltige Entwicklung des Landes. Dafür schlägt das Ministerium zwei Wege vor, wie diese Aktionspläne realisiert werden können: Zum einen sollen Abkommen mit "repräsentativen Berufsorganisationen der einzelnen Tätigkeitsbereiche" (SNDD 2003, S. 28) geschlossen werden, die der Entwicklung von Handlungsstrategien, der Evaluierung und Auswertung dienen sollen. Zum anderen existieren eine Reihe von Informationskampagnen und steuerliche Hilfestellungen insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. 2003 wurden diese Ziele durch ein Programm konkretisiert, das Firmen dabei unterstützt, ihre Nachhaltigkeitsziele umzusetzen. Das MEDD in Kooperation mit dem Finanzministerium und dem "Mittelstandministerium" wollen zukünftig öffentliche Zuschüsse vorrangig an Firmen, die Nachhaltigkeitsziele verfolgen, verteilen.

2) Verbraucherleitbild der "consom'acteurs"

Die "consom'acteurs" dienen ebenfalls der Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster. Sie sollen Produkte, die auf nachhaltigen Herstellungsverfahren basieren, fördern und entwickeln. Dies soll unter anderem durch die Verdopplung der Anzahl von Produktkategorien erreicht werden, die mit amtlichen Ökolabels ausgezeichnet sind. Diese sind von 35 Kategorien (2003) auf 70 am Ende des Jahres 2004 angestiegen. Die zweite Maßnahme zielt auf die Transparenz des Produktangebots und die Information der Verbraucher ab. Als besonders erfolgreiches Beispiel gilt die Umsetzung einer "Aufklärungspolitik für Rückverfolgbarkeit" (SNDD 2003: 29) gentechnisch veränderter Organismen. Maßnahmen zur nachhaltigeren Gestaltung der Abfallpolitik, etwa durch Aktionen, wie die "Einrichtung eines nationalen Systems zur Abfallverminderung beim Verursacher" oder "Anstrengungen für eine bessere Abfallverwertung" stärken nicht nur das Verbraucherleitbild sondern auch die zivilgesellschaftlichen Strukturen in Frankreich (SNDD 2003: 30).

3) Förderungen zur "Gründung von Unternehmen, deren Tätigkeiten mit der nachhaltigen Entwicklung verbunden sind"

Der "Unterstützung der Unternehmen und Unternehmensgründer bei ihrem Innovationsprozess" wird zunehmend öffentliche wie politische Aufmerksamkeit geschenkt. Die Regierung beabsichtigt daher, "alle bestehenden staatlichen Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der Innovation und Unternehmensgründung" zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu mobilisieren (SNDD 2003: 30). Als konkrete Aktionen sind bislang allerdings hauptsächlich Informationsveranstaltungen für Unternehmen vorgesehen.

4) Erweiterung der sozialen Verantwortlichkeit von Unternehmen

In Zeiten zurückgehender Staatsfinanzen kommt auch in Frankreich dem Ziel der Stärkung der sozialen Verantwortung von Unternehmen eine große Bedeutung zu. Dieses Ziel soll mit drei Schritten erreicht werden: Erstens die Schaffung und Förderung von sozialen und umweltrechtlichen Bezugswerten (Indikatoren) für Unternehmen. Dafür soll zum die Definition des Begriffs "soziale Verantwortlichkeit" präzisiert werden. (SNDD 2003: 32). Darüber hinaus sollen Unternehmen dazu angeregt werden, eine "verantwortungsbewusste Einstellung zur Umwelt und zu sozialen Anliegen" einzunehmen (SNDD 2003: 32). Als Aktion wurde vor allem die "Bewertung der französischen Gesetze und Vorschriften auf dem Gebiet der Umweltberichterstattung" geplant. Mit dem Gesetz über die neue ökonomische Regulation (Loi 2001-420) wurde diese Aktion konkretisiert. Französische, mit öffentlichen Mitteln finanzierte Firmen sind verpflichtet, einen jährlichen Bericht über ihr soziales und ökologisches Verhalten vorzulegen. Man erhofft sich, auf diese Weise die soziale Verantwortlichkeit der Firmen zu fördern. Drittens sollen "sozial-verantwortliche Investitionen gefördert werden" (SNDD 2003: 33). Dies geschieht in erster Linie durch die Unterstützung von Banken, die sozial-verantwortliche Finanzierungskonzepte anbieten.

5) Schaffung von steuerlichen Instrumenten für umweltorientiertes Handeln

Um die Akteurshandlungen zu vereinfachen, soll die Schaffung steuerlicher Instrumente anhand dreier Zielsetzungen versucht werden: Erstens soll das "geltende System von Anreizen zum Umweltschutz" bewertet und "kohärenter gestaltet" werden (SNDD 2003: 34). Zweitens sollen "neue fiskalische Maßnahmen" ergriffen werden. Drittens sollen "Umweltkriterien in das System staatlicher Beihilfen integriert werden" (SNDD 2003: 35).

Als zentraler Akteur in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie spielt das Ministerium für Ökologie und Nachhaltigkeit die tragende Rolle bei der Gestaltung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster. Dieses Ressort ist allerdings nicht das einzige, das sich für Themen des nachhaltigen Konsums und der nachhaltigen Produktion einsetzt. Vielmehr haben weitere staatliche Institutionen in diesem Bereich eine, wenn auch teilweise eher reaktive Position eingenommen. So hat sich die Forderung nach mehr Nachhaltigkeit bei Themen wie genmodifizierte Pflanzen oder Qualitätssiegel zuerst in der Zivilgesellschaft entwickelt und wurde dann von Bewegungen wie die "anticonsumériste" oder der "confédération paysanne" (s.o.) aufgegriffen (Sanchez 2005). Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie ist daher teilweise als eine staatliche "Umsetzung" von Forderungen der französischen Zivilgesellschaft zu bewerten.

5.6.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Die Aktionen und Maßnahmen, die nachhaltige Produktion und nachhaltigen Konsum unterstützen, sind zahlreich und schwierig zu klassifizieren. Allerdings kann das Modell der Koordinationsmechanismen (Streeck und Schmitter 1985, s. Kapitel 2 dieser Studie) als Grundlage verwendet werden, um sich nach dem Initiator der Aktion zu richten. Die "pouvoirs publics" (bei Streeck und Schmitter "der Staat") haben eine wichtige Vorbildfunktion und geben Anstoß für neue Entwicklungen. Die folgenden Beispiele verdeutlichen, dass die Maßnahmen zur Förderung von nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern vielfach noch am Anfang stehen.

Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

Das erste und bedeutsamste Element zur Förderung von nachhaltigem Konsum und Produktion ist die erfolgreiche Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Wie in den Tabellen 2 und 3 (im Anhang zu dieser Länderstudie) gezeigt wurde, liegt die Realisierungsrate z. Zt. bei 36% der geplanten Aktionen. Die Tatsache, dass "nur" 13% der Aktionen die "Förderung der Nachhaltigkeit in der Wirtschaft und der Verbraucherpolitik" (Ziel 3 der SNDD - vgl. Abschnitt 6.1) erreicht haben, muss relativiert werden. Die Strategie ist sehr umfangreich und langfristig ausgelegt. Daher sollte eine schrittweise und teils verzögerte Umsetzung der Programme nicht als Zeichen des Misserfolgs gewertet werden. Als konkretes Beispiel für die Umsetzung im Rahmen der Verbraucherpolitik können sowohl Initiativen wie das Internetportal "consodurable" (vgl. Abschnitt 5.2 dieses Kapitels) als auch der Aktionsplan "directive nationale d'orientation pour 2005" der DGCCRF genannt werden. Dieser sieht vor, die Absichtserklärungen großer Unternehmen im Bereich Ökologie festzuhalten und zu überprüfen. Die DGCCRF will so erreichen, dass die Absichtserklärungen in die Realität umgesetzt werden.

Durchführung von Agenda 21-Prozessen

Obwohl bisher nicht erwähnt, spielt auch die regionale Ebene (vgl. Abschnitt 1.2) aufgrund der Durchführung von "Agenda 21-Prozessen" eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der nachhaltigen Verbraucherpolitik. Bis heute wurden in Frankreich mehr als 200 Initiativen für die Umsetzung einer nachhaltigen Politik gestartet, wovon 80 "Agenda 21" Projekte sind. Zwei Beispiele sind hier zu nennen: Auf der regionalen Ebene erscheint die "Région Nord – Pas de Calais" besonders interessant, da sie die erste französische Region ist, die die Agenda 21 umsetzt (Nord – Pas de Calais 2003). Unter den unterschiedlichen Initiativen der Agenda finden sich auch verbraucherpolitisch relevante Maßnahmen wie die einer "strategischen Umorientierung" der Region. Ziel ist es, sich nach der Verbrauchernachfrage und nicht mehr nach dem wirtschaftlichen Angebot zu richten. Dadurch wird die Gefahr einer Überproduktion von Gütern vermindert (Nord – Pas de Calais 2003: 19). Der Plan sieht auch die Stärkung des "Centre technique regional de la consommation" (CRTC - regionale technische Verbraucherzentren, vgl. Abschnitt 1.3 dieses Kapitels) vor, das mehr Mittel und Kompetenzen zugeteilt bekommen soll (Nord – Pas de Calais 2003: 80-81). Als lokales Beispiel der Umsetzung eines "nachhaltigen Zusammenlebens" kann man die Kommune von Villers-Cotterêts nennen, die die erste ISO-14001-Stadt Frankreichs geworden ist (AER 2005). Durch die Festlegung von sieben Schwerpunktsthemen (Abfall, Energieverbrauch, Wasser, Lärm, Bauschutt, Urbanistik und Luft) wurden vorrangige Nachhaltigkeitsziele für die lokale Politik mit Erfolg umgesetzt.

Programm "administration éco-responsible"

Eine weitere innovative Maßnahme ist die Förderung der nachhaltigen Orientierung von Behörden. In diesem Sinne wurde das Programm "administration éco-responsible" gegründet (öko-verantwortliche Verwaltung). Oberstes Ziel ist die Anleitung, Weiterbildung und Überzeugung von Beamten, die auf diese Weise die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung unterstützen sollen, z.B. durch den Kauf von nachhaltigen Produkten (hauptsächlich Bürobedarf). Letztendlich dient das Programm zur Schaffung eines nachhaltigen Konsums im öffentlichen Dienst. Träger der Maßnahme ist das "Institut de formation à l'environnement" (IFORE 2005 – Institut für Umweltausbildung). Mit staatlichen

Zertifizierungen soll das interne Bemühen nachgeordneter Verwaltungseinheiten gestärkt werden, ein "vorbildlicher" oder "exemplarischer Akteur" zu werden (SNDD 2003: 21). Durch interne Aufklärungsaktionen versucht das Institut, die Konsummuster der französischen Verwaltung – des größten französischen Verbrauchers – zu ändern (AER 2005). Bisher ist die Teilnahme an den Seminaren freiwillig, was die Wirkung des Programms zwar begrenzt, andererseits können die Maßnahmen auch das Wir- und Gruppengefühl der Teilnehmer stärken.

Berichtspflicht der Unternehmen

Seit dem Gesetz über die neue ökonomische Regulation (NRE-Gesetz) von 2001, das eine Folge der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist (vgl. 6.1), sind Teile der Firmen verpflichtet, einen Bericht über ihr soziales und ökologisches Verhalten vorzulegen. Obwohl dieser Pflicht zunächst nur die Wenigsten nachkamen, scheint sie mittlerweile erste Wirkung zu erzielen.. Dies zeigt sich sowohl qualitativ als auch quantitativ. Quantitativ gesehen hat das Gesetz das Panorama des Reporting radikal verändert. Vor dem Gesetz wurden im Schnitt ca. 20 Umweltberichte pro Jahr abgegeben. Bereits im ersten und zweiten Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes stieg die Anzahl der abgegebenen Berichte auf über 400 Exemplare an. Im Jahr 2004 haben fast alle verpflichteten Firmen einen Bericht veröffentlicht (ORSE 2004).

Qualitativ gesehen steigt von Jahr zu Jahr das Niveau dieser Berichte (ORSE 2004: 16-20). Im Gesetz werden neun Items vorgesehen, die die Berichte enthalten müssen. Als Beispiel kann die Information über die "Investitionen in Maßnahmen, um die Einwirkung der Firma auf die Umwelt zu vermindern bzw. vorzubeugen" (Art. 148-3 des Umsetzungsdekrets des NRE-Gesetz) genannt werden. Diese relativ hohen Anforderungen an die Firmen wurden zunächst nur pro forma respektiert, da die Unternehmen nur das strikte Minimum unternahmen. Allerdings wird der normative Hintergrund des Gesetzes offenkundig mittlerweile stärker respektiert (Koenigswarter 2004). Zahlreiche Firmen gehen sogar weiter, als das Gesetz es vorsieht und veröffentlichen "Nachhaltigkeitsziele". Im Gesetz sind lediglich Angaben über die durchgeführte Aktionen und Bemühungen vorgesehen, Angaben über zukünftigen Aktionen oder gesamte Umweltkonzepte sind jedoch nicht erforderlich. Diese Ausweitung der Informationslage zeigt, wie sehr das Gesetz sich positiv auf die Unternehmenskultur auswirkt. Die jährliche Lieferung eines Umweltberichtes scheint in diesem Sinne eine wesentliche und erfolgreiche Innovation zu sein, um die soziale Verantwortung der Firmen zu fördern.

Fairer Handel

Weitere Bemühungen im Bereich der nachhaltigen Produktion unternehmerischer Herkunft bildet die Branche des so genannten "fairen Handels", die allerdings nicht frankreichspezifisch ist. Da diese Initiative auch in Deutschland vorhanden ist, wird hier dieses Thema nur ansatzweise skizziert. Die größte Organisation, die sich mit der "Zertifizierung" von fair gehandelten Produkten beschäftigt, ist der Verein "Max Havelaar" (Dubuisson 2005: 6), die das einheitliches Siegel "commerce équitable" (Fair Trade) vergibt. Wie die Tabelle 3 zeigt, hat sich der Umsatz der fair gehandelten Produkte zwischen 2001 und 2004 verdreifacht. Dieser Anstieg ist jedoch kaum mit politischen Maßnahmen in Verbindung zu bringen. Vielmehr scheint diese Entwicklung ein Verdienst der Akteure der Fair –Trade- Branche und eine Konsequenz des immer steigenden Interesses der

Verbraucherinnen und Verbraucher an der Problematik nachhaltiger Entwicklung zu sein. Die oben präsentierte Woche des fairen Handels stößt auf positive Resonanz und bietet eine gute Gelegenheit dar, auch die Produkte aus dem Fairtrade-Bereich den Verbrauchern nahe zu bringen.

Qualitätssiegel

Die Zivilgesellschaft ist gleichermaßen Quelle zahlreicher Innovationen, wobei die Schaffung und Verbreitung von Qualitätssiegeln eine zentrale Stellung einnimmt. Obwohl sie heutzutage stark von den staatlichen und wirtschaftlichen Sektoren beeinflusst werden, wurden die Qualitätssiegel ursprünglich von der Zivilgesellschaft "erfunden", als sie in den siebziger Jahren im Rahmen der "anti-consumériste" Bewegung (vgl. Abschnitt 1.3 dieses Kapitels) verwendet wurden. Erst später erkannte der Staat den Nutzen der Qualitätssiegel an, normierte sie und ging schließlich dazu über, sie zu fördern. Heutzutage sind die Qualitätssiegel ein wichtiges Instrument der nachhaltigen Verbraucherpolitik, das sowohl von der DGCCRF (DGCCRF 2004: 23) als auch das MEDD (SNDD 2003: 3) als Motor der nachhaltigen Verbraucherpolitik genutzt wird. In der Tat gewährleisten die "labels qualité":

- eine nachhaltige Verbrauchersicherheit, weil sie die Herkunft, die Qualität und die Anbaumethoden der Produkte beschreiben;
- einen hohen Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher, weil die Qualitätsüberwachung der Produkte und die dahinter stehende Produktpolitik der Firmen (Qualität statt niedriger Preise) die Wahrscheinlichkeit von Betrug vermindern;
- die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Verbraucherinformation. Die Auszeichnung mit einem Qualitätssiegel garantiert, dass Herkunft und Zusammensetzung der Produkte bekannt sind. Diese Transparenz bedeutet eine verbesserte Rückverfolgbarkeit und damit eine bessere Nachhaltigkeit der ausgezeichneten Produkte;
- eine nachhaltige Produktion und einen nachhaltigen Konsum. Die gesiegelten Produkte sind in der Regel lokaler Herkunft, werden nachhaltig produziert und zielen auf die Qualität und nicht die Quantität.

Die Produkte mit Qualitätssiegel sind im Endeffekt als besonders sozial, ökologisch und wirtschaftlich nachhaltig zu bezeichnen und fördern nachhaltige Konsummuster. Sie bilden somit ein wichtiges Instrument der nachhaltigen Verbraucherpolitik. In Frankreich findet man diese Qualitätssiegel vor allem im Bereich der Nahrungsmittel. Die vier wichtigsten werden kurz vorgestellt: Das Biosiegel ist am weitesten verbreitet. Neu und beliebt ist auch das Siegel "agriculture raisonnée" ("vernünftige" oder "angemessene" Landwirtschaft), das ähnlich wie das Biosiegel eine ökologische Produktion fordert, ohne dass allerdings ebenso strenge Qualitätsvorschriften erfüllt werden müssen. Dieser Aspekt beeinträchtigt den innovativen Charakter dieses informativen Instruments erheblich. Das "agriculture raisonnée" Siegel wurde in den neunziger Jahren entwickelt, um einen Mittelweg zwischen hoher Qualität mit hohem Preis und niedriger Qualität mit niedrigem Preis einzuführen. Obwohl es von den Bioherstellern als "billige Nachhaltigkeit" kritisiert wird, findet es, hauptsächlich im Bereich der Supermarktketten (éconovateur 2005) immer mehr Anhänger. Das dritte wichtige Siegel ist das "Label rouge", welches hauptsächlich die geographische

Herkunft der Produkte sichert. Das "rote Siegel" versucht, die Produktion in einem spezifischen "terroir" (vgl. Punkt 1.2) zu verankern und vermarktet sie unter dem Gesichtspunkt der Tradition und des "savoir-faire" der "Landsleute" (Sanches 2005: 6). Dieses Label wird jedoch oft kritisiert, weil die Nachvollziehbarkeit der ökologischen sowie nachhaltigen Aspekte durch den starken Marketing-Schwerpunkt erschwert wird. Vergleichbar sind ältere Qualitätssiegel, wie die "Appellation d'origine contrôlée" (AOC – Herkunftskontrollierte Bezeichnung) die hauptsächlich für Weinerzeugnisse benutzt wird. Um einen Eindruck des Einflusses dieser Siegel zu erlangen, folgen einige Zahlen:

Siegel	Umsatz 2003	landwirtschaftliche Betriebe
Bio Siegel	1 Milliarden Euro	11350
Label Rouge u.ä.	1,8 Milliarden Euro	53000
AOC	16,2 Milliarden Euro	120000

Quelle: Dubuisson 2005

Diese Zahlen zeigen deutlich, dass die ältesten Siegel auch die bis heute erfolgreichsten sind. Die höchsten Umsätze sind dabei über das AOC-Siegels realisiert worden, u.a. für die Weinproduktion. Präzise Zahlen für die agriculture raisonnée liegen noch nicht vor.

Zivilgesellschaft

Zahlreiche Initiativen im Bereich nachhaltiger Konsum und Produktion sind zivilgesellschaftlicher Natur. Als Beispiel kann die Kampagne "défis pour la terre" (Dubuisson 2005) aufgeführt werden. Ziel dieser Initiative ist eine möglichst große Anzahl von Personen und Vereinen für alltägliche, kleine umweltfreundliche Gesten und Aktivitäten zu gewinnen. So werden z.B. während der nationalen Wettervorhersage auf allen öffentlichen und einigen privaten Fernsehsendern Interessenten aufgefordert, sich auf der Internetseite (www.defispourlaterre.org) anzumelden. Dort befinden sich Empfehlungen und Vorschläge für umweltfreundliches Verhalten. Diese Initiative wird außerdem von prominenten Persönlichkeiten unterstützt und umfasst derzeit mehr als 250.000 angemeldete Personen. Die große Zahl der Eingeschriebenen lässt auf einen gewissen Erfolg der Kampagne schließen.

5.7 Zusammenfassung

Viele der hier präsentierten Instrumente aus der französischen Politik sind erfolgsversprechend und innovativ. Allerdings weisen sich teilweise noch verschiedene grundlegende Defizite auf: So bleibt die Gesetzgebung und die Umsetzung der Verbraucher- bzw. Umweltpolitik sehr zentralistisch. Diese französische Tradition des Zentralismus steht teilweise im Widerspruch zu dem Begriff der Nachhaltigkeit, der die lokale Ebene als einen wesentlichen Aktionsradius betrachtet. Ein weiteres Defizit besteht in der rhetorischen Gesetzgebung, wofür die Umweltcharta ein gutes Beispiel ist. Sie enthält ehrgeizige Ziele

der Nachhaltigkeit und der Verbraucherpolitik. Allerdings wird es erfahrungsgemäß einige Zeit dauern, bis diese Vorgaben von Seiten der gesellschaftlichen und politischen Akteure tatsächlich befolgt werden. Eine große Gefahr besteht somit darin, dass die angekündigten Neuerungen hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurückbleiben und als bloße deklaratorische Ankündigungen wahrgenommen werden (Chenais 2005).

Teilweise defizitär bleiben auch die Aktivitäten der Verbraucherorganisationen. Die Abhängigkeit der Vereine von staatlichen Subventionen erschwert deren Unabhängigkeit und kann sich negativ auf die Informationsfreiheit der Bevölkerung auswirken, wenn es sich um ‚sensible‘ Themen wie die Energiepolitik handelt (Crowley 2005). So wird der Atomausstieg in Frankreich von den Verbraucherorganisationen kaum diskutiert, obwohl dieser einen zentralen Schritt in der nachhaltigen Entwicklung der Energiepolitik bedeuten würde.

Ein weiteres Defizit betrifft die Qualitätssiegel, die nicht konsequent im Sinne der Nachhaltigkeit verwendet und zum Teil sogar kontraproduktiv ausgenutzt werden können. Der Fall der "agriculture raisonnée" ist dafür ein gutes Beispiel. Das Siegel wurde 2002 durch mehrere Verordnungen offiziell bestätigt. Es sieht nur eine Verminderung in der Düngemittelnutzung im landwirtschaftlichen Anbau vor, ein Totalverzicht auf Dünger ist aber nicht notwendig, um das Siegel zu erhalten. Dieses Siegel wurde schnell von den Supermarktketten aufgegriffen und als Zeichen nachhaltigen Handels präsentiert. Allerdings steht die Nachhaltigkeit der "agriculture raisonnée" weit hinter der des Biosiegels. Außerdem haben Zuwächse beim "Agriculture raisonnée-Siegel" zu Umsatzeinbußen beim ursprünglichen Bio-Siegel geführt. Das bedeutet, dass für die Konsumenten das Kriterium der Nachhaltigkeit nicht der zentrale Entscheidungsgrund ist.

Zusammenfassend können hier vier zentrale Erkenntnisse bezüglich der nachhaltigen Verbraucherpolitik in Frankreich festgehalten werden:

1. Die nachhaltige Verbraucherpolitik wird in Frankreich von drei Akteuren beeinflusst: der EU, dem Staat und der Zivilgesellschaft. Im Rahmen des staatlichen Handelns sind die Institutionen DGCCRF und das Ministerium für Ökologie und Nachhaltigkeit die zentralen Akteure.
2. Die Ausrichtung der Verbraucherpolitik an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten wird von Seiten der Umweltpolitik, die eine immer größere Rolle in der Politikformulierung und im Normenkörper einnimmt, wahrgenommen. Es existiert keine unabhängige "nachhaltige Verbraucherpolitik", sondern ausschließlich vereinzelt Ansätze und Innovationen zur Kopplung von Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik.
3. Die innovativsten Maßnahmen bzw. Aktionen für eine nachhaltige Verbraucherpolitik, deren Umsetzung besonders gut gelungen ist, sind:
 - die Integration der Nachhaltigkeit in den Begriff der Sicherheit im Rahmen der Lebensmittelsicherheit;
 - die Organisation von Veranstaltungen wie die "Woche der nachhaltigen Entwicklung", die auf eine große Resonanz treffen;

- die Verbreitung von Informationen über den nachhaltigen Konsum durch Aktionen wie die Sendung "Consumag", die Internetseite "Consodurable" oder die Veröffentlichung von Leitfäden der nachhaltigen Entwicklung;
- die Schaffung einer Umweltberichterstattungspflicht;
- die Förderung des nachhaltigen Konsums im öffentlichen Dienst.

5.8 Literaturverzeichnis Kapitel 5

ADEME 2005: Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie. Abrufbar unter <http://www.ademe.fr/>.

AER 2005: Administration éco-responsable. Abrufbar unter http://www.ecoresponsabilite.environnement.gouv.fr/article.php3?id_article=73&theme_menu.

ANS 2005: Autorité de sécurité nucléaire. Abrufbar unter <http://www.asn.gouv.fr/>.

Arnstein, Sherry 1969: A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Jg. 35, Heft 4, Juli 1969. 216-224.

Blatrix, Cécile 2003: The Changing French Democracy. Patchwork Participatory Democracy and its Impact on Political Participation. ECPR Joint Sessions of Workshops. Edinburgh.

BMVEL 2003: BMVEL: Aktionsplan Verbraucherschutz der Bundesregierung. Abrufbar unter <Http://www.verbraucherministerium.de/index-00037AC80B7B1080-B2EF6521C0A8D816.html>.

Capp, Gilbert 2001: la sécurité sanitaire des aliments: un enjeu majeur. Rapport devant le Conseil économique et social. 2001. Abrufbar unter http://www.ces.fr/ces_dat2/2-3based/base.htm.

CC OGM 1998: Conférence de citoyens sur l'utilisation des OGM en agriculture et dans l'alimentation. Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques. Rapport 545 (97-98). Tome 1. Abrufbar unter <http://www.senat.fr/rap/o97-5451/o97-545119.html#toc42>.

CC Klimawandel 2002: Conférence de citoyens sur le thème "Changements climatiques et citoyenneté". Cité des sciences et de l'industrie et Commission Française du Développement Durable. Abrufbar unter http://www.cite-sciences.fr/francais/ala_cite/conferen/climat/conference_citoyen.htm; http://www.planetecologie.org/menus/Fr_rubriquemois.html.

CC Klärschlamm 2003: Conférence de citoyens sur le thème "le devenir des boues domestiques issues des stations d'épuration". Abrufbar unter http://www.waternunc.com/fr/boues_conf-citoyens_11_2003.htm.

- Chenais, Joel 2005: Analyse du projet de charte de l'environnement. Abrufbar unter http://lesverts.fr/article.php3?id_article=1404.
- Crowley, John 2005: telefonische Interview am 15.07.2005.
- DGCCRF 2002: Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF): rapport d'activité 2002. Abrufbar unter http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/01_presentation/activites/2002/usagers.htm.
- DGCCRF 2004: Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF): rapport d'activité 2004. Abrufbar unter http://www.minefi.gouv.fr/DGCCRF/01_presentation/activites/2004/activites2004.pdf.
- Dienel, Peter C. 2002: Die Planungszelle (5. Auflage). Der Bürger als Chance. Westdeutscher Verlag.
- Dubuisson 2005: Dubuisson-Quellier, Sophie: politiques de consommation et développement durable. Le cas de la France. 2005.
- Econovateur 2005: L'éconovateur: l'agriculture raisonnée. Abrufbar unter <http://www.econovateur.com/rubriques/savoirplus/abcdaire/agrirais.shtml>.
- Evin 1991: Loi du 10 janvier 1991 (dite loi Evin) parue au J.O. du 12 janvier 1991. Abrufbar unter http://www.sante.gouv.fr/html/pointsur/tabac/loi_evin.htm.
- IDD 2003: Institut pour un développement durable. Mesurer le développement durable en Belgique: quels rôles pour les processus participatifs?. Abrufbar unter <http://users.skynet.be/idd/documents/IDDCFDD/rapportfinal.pdf>. 2003.
- IFEN 2001: Institut français de l'environnement. Propositions d'indicateurs de développement durable pour la France. Abrufbar unter <http://www.ifen.fr/publications/ET/pdf/et35.pdf>.
- IFOP 2001: Institut français de l'opinion publique. Sondage pour l'institut danone. Abrufbar unter http://www.institutdanone.org/avenir/colloques_scientifiques/rencontres_scientifiques_de_nutrition/2001_edition_010/sondage.php.
- IFORE 2005: institut de formation à l'environnement (IFORE). Abrufbar unter <http://www.ifore.environnement.gouv.fr/catalogue/accueil.asp?arbo=1.0>.
- INC 2005: Institut national de la consommation. Dossier thématique sur la consommation durable. Abrufbar unter http://www.conso.net/page/bases.1_pour_comprendre_agir.5_dossiers.2_consommation_durable/.
- INC 2005a: Institut national de la consommation. Guide du consommateur responsable. Abrufbar unter http://www.conso.net/images_publications/Guide_consommateur_responsable.pdf.
- INC 2005b: Institut national de la consommation. Présentation de l'institut. Abrufbar unter http://www.conso.net/page/bases.5_qui_sommes_nous/.
- Koenigswarter, Agnès 2004: Approfondir le reporting social et environnemental des entreprises. Abrufbar unter <http://www.educnet.education.fr/ecogest/veille/comptagegestion/compta12.htm>.

- Konsumgesetzbuch 2005: code de la consommation. Abrufbar unter <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/ListeCodes>.
- Konsumrat 2004: Conseil national de la consommation. Avis du 29 janvier 2004. Abrufbar unter http://www.dgccrf.minefi.gouv.fr/boccrf/04_02/a0020038.htm.
- Kourilsky, Philippe und Geneviève Viney 2000: Le principe de précaution: rapport au Premier ministre. Odile Jacob: La Documentation française. Paris.
- MEDD 2005: Ministère de l'écologie et du développement durable. Etat de réalisation de la stratégie nationale du développement durable. Abrufbar unter http://www1.environnement.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=681.
- Mediaterre 2005: Portail francophone du développement durable. Abrufbar unter <http://www.mediaterre.org/>.
- Nord – Pas de Calais 2003: Région Nord – Pas de Calais: Mise en pratique du développement durable en Nord – Pas de Calais. Abrufbar unter <http://www.cr-npdc.fr/dd/generalites/telechargement/agenda21.pdf>.
- OGM 2005: Internetportal der französischen Regierung über die genmodifizierten Pflanzen. Abrufbar unter <http://www.ogm.gouv.fr/>.
- ORSE 2004: Observatoire sur la responsabilité sociétale des entreprises. Rapport de mission remis au gouvernement. Bilan critique de l'application de l'article 116 de la Loi NRE. Abrufbar unter <http://www.orse.org/fr/home/download/>.
- PNNS 2005: Ministère de la santé: Programme National Nutrition Santé. Abrufbar unter <http://www.sante.gouv.fr/htm/pointsur/nutrition/sommaire.htm>.
- Potthast, Jörg und Hans-Liudger Dienel 2004: Die Zeiten des natürlichen Fortschritts sind vorbei. - Verkehrssicherheit als Gegenstand von Forschung und Politik. Vertiefung der SMARTBENCH-Teilstudie Frankreich. Berlin: Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin.
- Prendiville, Brendan 1993: L'Écologie, la Politique autrement. L'Harmattan. Paris.
- Prendiville, Brendan 1994: Environmental Politics in France. Westview Press. Boulder.
- Sanches, Samy 2005: Sustainable consumption à la française? Conventional, innovative, and alternative approaches to sustainability and consumption in France. E-Journal "Sustainability: Science, Practice, & Policy". <http://ejournal.nbii.org/>. London: King's College London.
- Schnurr, Stefan 2001: Partizipation. In: Otto, Hans-Uwe und Hans Thiersch (Hg.): Handbuch Sozialarbeit / Sozialpädagogik, Neuwied; Kriftel 2001. 1330-1345.
- Sénat 2002: Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2003. Avis 76, Tome IX: consommation et concurrence. Abrufbar unter <http://www.senat.fr/rap/a02-070-91/a02-070-91.html>.
- Sénat 2003: Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004. Avis 76, Tome IX: consommation et concurrence. Abrufbar unter <http://www.senat.fr/rap/a03-075-91/a03-075-91.html>.

- Sénat 2004: Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005. Avis 76, Tome IX: consommation et concurrence. Abrufbar unter <http://www.senat.fr/rap/a04-076-91/a04-076-91.html>.
- Service public 2005: Internetportal der Öffentlichendienste. <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/N10001.xhtml>.
- SDD 2005: Bilan de la troisième semaine du développement durable. Ministère de l'écologie et du développement durable. Abrufbar unter http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=616.
- SNDD 2003: Ministère de l'écologie et du développement durable: Stratégie nationale de développement durable. Abrufbar unter http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=680.
- Szarka, Joseph 1999: Gouvernance, cultures politiques nationales et administration de l'environnement. *Espaces et Sociétés*. 17-39, 97-98.
- Szarka, Joseph 2000: Environmental policy and neo-corporatism in France. *Environmental Politics* 9(3). 89-108.
- Szarka, Joseph 2002: *The Shaping of Environmental Policy in France*. Oxford: Berghahn Books.
- Umweltcharta 2005: Charte de l'environnement. Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement. Abrufbar unter http://www.ecologie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=937.
- Umweltgesetzbuch 2005: code de la consommation. Abrufbar unter <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/ListeCodes>.
- Verordnung CE 2003: règlement (CE) n°1830/2003: Traçabilité et étiquetage des organismes génétiquement modifiés. Europäische Union. Abrufbar unter http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2003/l_268/l_26820031018fr00240028.pdf.
- Verkehrsministerium 2005: Ministère des transports. Internetseite. Abrufbar unter <http://www.transports.equipement.gouv.fr/frontoffice/visu.jsp?id=8>.

5.9 Abkürzungsverzeichnis Kapitel 5

ADEME:	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Agentur für Umwelt und Energienutzung).
AFSSA:	Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Französisches Amt für die Sicherung der Nahrungsmittel).
AOC:	Appellation d'origine contrôlée (AOC – Herkunftskontrollierte Bezeichnung).

ASN:	Agence de sûreté nucléaire. (Kernkraftenergie Sicherheitsagentur).
CLCV:	Consommation, Logement et Cadre de vie (Konsum, Wohnung und Lebensumwelt).
CP:	Confédération paysanne (bäuerliche Eidgenossenschaft).
CRTC:	Centres techniques régionaux de la consommation (regionale technische Verbraucherzentren).
CSF:	Confédération syndicale des Familles (gewerkschaftliche Eidgenossenschaft der Familien).
DGCCRF:	Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (Abteilung für Konsum, Konkurrenz und Betrugsunterbindung).
DIREN:	Directions régionales de l'environnement (regionale Leitung der Umwelt).
DRIRE:	Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (regionale Leitung für Industrie, Forschung und Umwelt).
FNSEA:	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (nationale Föderation der Bauerngewerkschaften).
IFEN:	Institut français de l'environnement (französisches Institut für Umwelt).
IFORE:	Institut de formation à l'environnement (französisches Institut für Umweltausbildung).
INC	Institut national de la consommation (Nationales Verbraucherinstitut).
INERIS:	Institut national de l'environnement industriel et des risques (nationales Institut für industrielle Umwelt und Risiken).
MEDD:	Ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD - Ministerium für Ökologie und Nachhaltigkeit).
SNDD:	Stratégie nationale de développement durable (nationale Strategie für die nachhaltige Entwicklung).
UFC:	Union fédérale des consommateurs (föderale Union der Verbraucher).

Tabelleanhang zu Frankreich I : Indikatoren der nachhaltigen Entwicklung

	Messungsinstrument	Art der Messung	Ergebnisse		Erkennbarer Trend	
			I	II		
N a c h h a l t i g e	Erfolgsmessung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie	Nicht begonnene Programme	Quantitativ	2003: 0%	2005: 35%	Der Trend ist positiv und zeigt, dass die vorgesehenen Programme schrittweise umgesetzt werden.
		Begonnene Programme	Quantitativ	0%	35%	
		Teilweise realisierte Programme	Quantitativ	0%	19%	
		abgeschlossene Programme	Quantitativ	0%	17%	
E n t w i c k l u n g	Indikatoren des IFEN	I 2 Energieverbrauch Gesamt (1000 T. Öl-Äquiv.) <i>A II</i>	Quantitativ	1992: 143222	2003: 158206	Der französische Energieverbrauch nimmt zu.
		I 3 CO2-Emissionen (Cg CO2) <i>A XIII</i>	Quantitativ	1990: 353	2002: 377	Die CO2-Emissionen nehmen langsam zu.
		I 10 Bio Landwirtschaft. (%) <i>B IV</i>	Quantitativ	2003: 1,7	2004: 2	Langsame Verbreitung der ökologischen Landwirtschaft.
		I 11 Abfall (Tausend Tonnen pro Jahr) <i>A X</i>	Quantitativ	1993: 138700	1999: 128506	Die Müllproduktion nimmt langsam ab.
		I 29 Unterschied Einkommen Frauen/ Männer (Prozent) <i>D XVI</i>	Quantitativ	1999: 39%	2002: 42%	Die Differenz zwischen den Einkommen ist innerhalb von drei Jahren um 3% gestiegen.
		I 17 Häufigkeitsindikator ausgewählter Vogelarten (hier am Beispiel der Fischreiher)	Quantitativ	2002: 544	2003: 650	Der Trend ist schwer auswertbar, da die Messungen gerade erst begonnen haben.
Europäische bzw. Internationale Indikatoren	Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (% an Gesamtstrom) <i>A VII</i>	Quantitativ	1990: 7	2003: 6,4	Die Nutzung erneuerbarer Energien nimmt langsam ab.	
	Alkoholkonsum (Liter pro Kopf) (über 15) <i>B II</i>	Quantitativ	1990: 16,24	2000: 13,31	Der Alkoholkonsum, der im Vergleich zu anderen Ländern sehr hoch ist, nimmt langsam ab.	

Tabelleanhang zu Frankreich II: Indikatoren der nachhaltigen Verbraucherpolitik

Messungsinstrument		Art der Messung	Ergebnisse		Erkennbarer Trend
			I	II	
Erfolgsmessung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Vgl. Kapitel 3	Nicht begonnene Programme	Quantitativ	2003: 0%	2005: 27%	Der Trend ist positiv und zeigt, dass die vorgesehenen Programme schrittweise umgesetzt werden.
	Begonnene Programme	Quantitativ	0%	33%	
	Fast realisierte Programme	Quantitativ	0%	27%	
	Realisierte Programme	Quantitativ	0%	13%	
Berichte der DGCCRF	Entwicklung des nachhaltigen Verbrauchs	Qualitativ	1996	2004	Seit dem Aktivitätsbericht von 2002 wird die nachhaltige Verbraucherpolitik in die Aktivitäten der DGCCRF integriert, am Anfang als mögliches Reflexionsthema (DGCCRF 2002) und später als konkretes Aktionsfeld (DGCCRF 2004 / S. 24-25).
Teilnahme am Global Compact	Zahl der französischen Firmen, die am globalen Pakt teilnehmen.	Quantitativ	2000: 0	2004: 165	Die Zahl der Firmen sowie ihr Anteil in der Gesamtzahl der Firmen, die am 'Global compact' teilnehmen, zeigt, dass sich in Frankreich ein Trend zur Wahrung der sozialen Verantwortlichkeit der Unternehmen abzeichnet.
	Anteil der französischen Firmen an der Gesamtanzahl.	Quantitativ	2000: 0%	2004: 18,5%	
Fairer Handel	Bekanntheitsgrad	Quantitativ	2000: 9%	2004: 74%	Beide Zahlen zeigen, dass der faire Handel einen beeindruckenden Zuwachs an Bekanntheit und Umsatz erlebt.
	Jahresumsatz des Labels Max Havelaar. (Millionen Euro)	Quantitativ	2001: 238	2004: 880	

6 Schweden

6.1 Grundlagen

Sichere Verbraucher mit Macht agieren für Wohlfahrt und eine Nachhaltige Entwicklung.

[Ziel der verbraucherpolitischen Strategie der Regierung ab 2006]

6.1.1 Einführung

Das schwedische Interesse für Verbraucherfragen wurde im Rahmen der Politikformulierung erstmals Mitte des 19. Jahrhundert ausdrücklich als solches benannt. Zuvor waren Verbraucherfragen hauptsächlich Teil des zivilgesellschaftlichen Handelns und wurden erst 1940 mit der Gründung eines staatlichen Amtes namens "Aktiv Haushalten" in den Bereich der staatlichen Verantwortung integriert (Regeringen 1994). Während der siebziger bis achtziger Jahre wurden sämtliche einflussreiche staatliche Institutionen gegründet, die heute noch die Grundlage der Verbraucherpolitik darstellen. Die schwedische Verbraucherpolitik hat eine lange Tradition im Bereich Produktsicherheit, Preisinformation und Haushaltsökonomie. Der Fokus der Verbraucherpolitik ist im Laufe der Jahre breiter geworden und orientierte sich zunehmend in Richtung einer verbesserten Stellung der Verbraucher am Markt und der Unterstützung der Haushalte in ihrem Konsum von "Basiswaren" (SOU 2000:29, 38). Seit den siebziger Jahren bis heute kann ein Wandel der Zielsetzung beobachtet werden. Dieser bezeichnet, dass die Verbraucherpolitik im Laufe der Zeit immer vielfältigere Funktionen eingenommen hat. So werden heute nicht mehr nur traditionelle Verbraucherthemen angesprochen, sondern auch Fragen des Umweltschutzes und der sozialen Gerechtigkeit spielen eine wichtige Rolle. Auch wird die Verbraucherpolitik heute stärker als Motor der Wirtschaft und des Wettbewerbs gesehen; eine Tatsache, die zum Teil als Resultat der Mitgliedschaft in der EU sowie internationaler Prozesse (unter anderem im Rahmen der UN) gesehen werden kann.

Schweden hat ein Selbstbild als international führende Nation im Bereich Umweltschutz und Nachhaltigkeit, das auch in der Verbraucherpolitik zum Ausdruck kommt. Bis zum Jahr 2002 lag der Schwerpunkt der Betrachtungen allerdings auf dem Bereich Ökologie, während die soziale und ökonomische Dimension weniger stark in die Politikformulierung einbezogen war, weil davon ausgegangen wurde, dass der schwedische Wohlfahrtsstaat diesbezüglich bereits genügend Verbesserungen hervorgebracht hätte. Dieses und weitere Themen werden im Rahmen der Länderstudie analysiert.

6.1.2 Regulierungstraditionen

Die schwedische Wirtschaftspolitik orientiert sich traditionell an der Lehre John Maynard Keynes', die ein starkes staatliches Engagement und aktive Marktmaßnahmen in vielen Bereichen der Wirtschaft beinhaltet. Die Verbraucherpolitik stellt hier keine Ausnahme dar. Sie ist traditionell durch Korporatismus gekennzeichnet. Die in diesem System vergleichsweise starken Gewerkschaften haben insbesondere in den wichtigen Fragen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik lange Zeit einen beträchtlichen Einfluss ausgeübt. Diese

Tradition wurde jedoch Anfang der neunziger Jahre von Seiten der Arbeitgeber gebrochen, sie besteht jedoch weiterhin in abgeschwächter Form (vgl. Rothstein 1992).

Obwohl Schweden nicht in die erste Entwicklung des Modells für den *Comparative Report on consumer policy regimes* (DTI, 2003) einbezogen wurde, wird darin das schwedische Verbraucherpolitikregime treffend beschrieben. Die Strategien des Modells können als korporatistisch, konsensorientiert und interventionistisch bezeichnet werden. Danach versucht der Staat, mögliche Nachteile für die Verbraucher durch eine umfangreiche Regulierung zu vermeiden und Uneinigkeiten durch öffentlich finanzierte Beratungsstellen zu schlichten; Gerichtsverfahren sind weitgehend die Ausnahme. Systeme, die diesem Modell entsprechen, beruhen zumeist auf einer starken Verwaltung, mit hohen Kosten für den Staat und institutionellen Hemmschwellen für marktexterne Unternehmen. (DTI 2003:32) Das verbraucherpolitische Regime ist vor diesem Hintergrund durch die vorwiegend reaktive Arbeit der Kommunen und staatlichen Behörden gekennzeichnet. Es ist ausgerichtet an einer breit formulierten politischen Zielsetzung, die von der Regierung festgelegt wird.⁵³ Das Verhältnis zur Wettbewerbspolitik ist oft nicht ausreichend geregelt. Prioritäre Maßnahmen zielen auf Verbrauchergruppen mit besonderen finanziellen oder sozialen Schwächen.

Ein wichtiges Kennzeichen der schwedischen Politik generell ist das so genannte Öffentlichkeitsprinzip. Es existiert seit dem 18. Jahrhundert und erlaubt allen Bürgern die freie Teilnahme an Gerichtsprozessen. Weiterhin beinhaltet sie die weitgehend uneingeschränkte Auskunftspflicht aller Beamten und Angestellten des öffentlichen Sektors. Dieses Recht auf Information ist kennzeichnend für Schweden, Finnland und zum Teil Dänemark und wird nur in diesen drei Ländern konsequent umgesetzt. Es berechtigt jeden Bürger, aber auch Unternehmen, anonym und ohne einen Grund vorlegen zu müssen, den vollen Zugang zu öffentlichen Dokumenten – auch von staatlichen Unternehmen, mit wenigen Ausnahmen für besonders sensible Dokumente. Das Prinzip wird in Schweden hoch geschätzt, da es für einen hohen Grad an Transparenz sorgt.

6.1.3 Akteurskonfiguration und Rolle der politischen Beteiligung

Akteurskonfiguration

Die zentralen Akteure der Verbraucherpolitik sind einerseits in der Regierungskanzlei angesiedelt, wo die explizite Zuständigkeit für verbraucherpolitische Fragen beim *Jordbruksdepartement* (Ministerium für Landwirtschaft, *Jord-dep*) liegt. Andererseits sind sie in einer Vielzahl staatlicher Ämter zu finden. Zusätzlich verfügt die Mehrzahl der Kommunen über Beratungsstellen; darüber hinaus können auch private (zum Teil staatlich finanzierte) Organisationen als wichtige Träger der Verbraucherpolitik angesehen werden. Im *Miljö-och Samhällsbyggnadsdepartementet* (Ministerium für nachhaltige Entwicklung, *Miljö-dep*) liegt die sektorielle Verantwortung für die nationale Nachhaltigkeitsstrategie, wo eine umfassende Zusammenarbeit in Verbraucherfragen stattfindet. Der Nationale Rat für Nachhaltigkeit, im Amt des Staatsministers, diskutiert und behandelt ebenfalls verbraucherpolitisch relevante Fragen. Er hat in erster Linie eine koordinierende Funktion inne; aufgrund seines geringen Personalumfangs ist dort allerdings kein Mitglied aus dem Landwirtschafts- bzw. für Verbraucherfragen zuständigen Ministeriums *Jord-dep* ansässig (EEAC 2005:257). Dies

⁵³ Für Beispiele siehe Zitat oben bzw. Einleitung zu Kapitel 2.

kann mit der Zielsetzung, eine nachhaltige Verbraucherpolitik betreiben zu wollen, als Defizit gewertet werden, da das große Potenzial einer engen Kopplung zwischen den beiden Bereichen damit nicht genutzt wird.

Neben dem Ministerium sind als weitere zentrale Akteure der schwedischen Verbraucherpolitik zu nennen:

- Das *Konsumentverket* (Verbraucheramt, KOV) ist aus verbraucherpolitischer Sicht der zentrale Akteur in Schweden. Das KOV hat die sektorielle Verantwortung für umweltrelevante Verbraucherfragen inne und ist damit verpflichtet, sich für die Durchsetzung verbraucherpolitischer Ziele in der Gesellschaft einzusetzen. Das KOV konnte im Jahre 2003 über ein Budget von ca. 11,7 Mio. Euro verfügen. Der Generaldirektor ist gleichzeitig auch Verbraucherombudsmann. (SOU 2000:29, 48; Regierung 2002(1)).
- Der *Allmänna Reklamationsnämnden* (Allgemeiner Reklamationsausschuss, ARN) ist eine Schlichtungsbehörde, die Beschwerden von Privatpersonen entgegennimmt. Sie besteht aus Repräsentanten des KOV, Verbraucherorganisationen und Vertretern von mehreren Branchenverbänden der Wirtschaft. Jährlich werden etwa 8.400–8.900 Fälle behandelt, von denen etwa 50% zugunsten der Verbraucherseite entschieden werden. Der Ausschuss behandelt Fälle ab einem bestimmten "Warenwert" und dient als einfache, schnelle und rechtmäßige Schlichtungsstelle für Endverbraucher. (SOU 2000:29, 48; ARN 2005).
- Das *Statens Energimyndighet* (Energieamt, STEM) wurde erstmals 1998 gebildet und ist mit der Umwandlung der Gesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit beauftragt. Mit Mitteln der Forschungsförderung finanziert, entwickelt es Informationsmaßnahmen und administriert das Zertifikatssystem (siehe "Stromzertifikate" unten). Wichtige Ziele sind die Sicherung des Energiezugangs, Förderung des nachhaltigen Energiekonsums und eine wettbewerbsfähige Energieindustrie. (STEM 2005:2).
- Die *kommunale Verbraucherberatung und Schlichtungsstelle* ist, parallel zu den Schlüsselakteuren auf nationaler Ebene, das wichtigste Instrument, um die Stellung der Verbraucher auf dem Markt zu sichern. Diese Verbraucherdienstleistungen sind eine freiwillige Aufgabe der Kommunen, die allerdings in 254 von 290 schwedischen Kommunen implementiert wurde. Hier werden etwa 90% der Beschwerden auf freiwilliger Basis gelöst. (KOV 2005(2):3; Interview).

Andere zentrale Behörden sind: die *Finansinspektionen* (Finanzinspektion, FI), die ihre Aufsichtsverantwortung mit dem KOV (Verbraucheramt) teilt, und *Statens Livsmedelsverk* (Amt für Lebensmittel, SLV), das als Aufsichtsbehörde im Bereich Lebensmittelsicherheit und Qualitätsprüfung tätig ist.

Freiwillige Verbraucherorganisationen spielen in der Politikformulierung – im Vergleich zum deutschen Kontext – eine eher unwichtige Rolle in Schweden. Es existieren zwei einflussreiche Verbraucherverbände auf nationaler Ebene, die die Funktion des deutschen VZBV einnehmen und sowohl an mehreren Gremien teilnehmen als auch im Vorstand mehrerer staatlicher Institutionen (z.B. KOV) einen Platz haben. Sie werden staatlich

finanziert, sehen sich selbst aber als unabhängige Organisationen.⁵⁴ Eine weitere Organisation, die eine wichtige Rolle im Bereich nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster spielt, ist die schwedische Filiale des Fair Trade Centers (Rättvisemarkt). Sie setzt sich für den gerechten Welthandel ein und erhält staatliche Förderung, die direkt aus den Mitteln des Verbraucherschutzes stammt.

Rolle der politischen Beteiligung

Ein wichtiges Merkmal der schwedischen Politik ist das Verfahren der Politikformulierung mittels heterogen besetzter Ausschüsse, die jeweils eine Existenzdauer von ca. zwei Jahren haben. In der Regel erhalten die Ausschüsse von der Regierung den Auftrag, in bestimmten Politikbereichen neue Gesetzgebungen vorzuschlagen. Sie bestehen zumeist aus Mitgliedern aller Parteien des Parlaments (zurzeit sieben), Repräsentanten privater Organisationen und wissenschaftlichen Experten. Welche Organisationen jeweils zur Teilnahme an den Ausschüssen eingeladen werden, ist von der jeweiligen Thematik und von der Entscheidung der zuständigen Beamten abhängig, die die Register über die wichtigsten Organisationen führen. So werden aus dem Register jeweils die Organisationen ausgewählt, die nach Einschätzung der Beamten am Besten zur Arbeit des Ausschusses beitragen können.⁵⁵ Die Ausschüsse haben bei der Erfüllung der von Regierungsseite gestellten Aufgabe die volle Selbstverantwortung zu tragen. Ihre Arbeit ist in Schweden auch von öffentlichem Interesse und wird oft in den Medien verfolgt. Sie sind damit Teil des Transparenz fördernden Mechanismus der Politikformulierung. (EEAC 2005: 257ff)

Kennzeichnend für das Entscheidungsverfahren innerhalb der Regierung ist die kollektive Verantwortung, d. h., dass nicht der schwedische Ministerpräsident – der Staatsminister – alleine die Verantwortung trägt, sondern das ganze Kabinett. Die Ministerien sind Teil der zentralen Regierungskanzlei, zusammen mit dem Amt des Staatsministers. Die schwedischen Ministerien sind vergleichsweise klein; sie beschäftigen insgesamt etwa 1.700 Beamte. Die Organisation der Arbeit in den Ministerien ist, wie auch im Regierungskabinett, von Zusammenarbeit und Kooperation geprägt. Ein Ministerium, das einen bestimmten Themenbereich behandelt, der mit den Zuständigkeiten eines anderen Ministeriums in Berührung kommt, ist gemäß standardisierten Richtlinien dazu angehalten, die ebenfalls zuständige Verwaltungseinheit zu benachrichtigen und sie nach ihrer Meinung zu fragen. (Swedish Institute 2005: 3; OECD 1992: 270-274)

Neben den Ministerien und Ausschüssen gibt es in Schweden ca. 250 staatliche Ämter von unterschiedlicher Größe und Verantwortungsgrad. Sie besitzen ein relativ hohes Maß an Autonomie hinsichtlich der Durchsetzung politischer Entscheidungen. Ihre Aufgabenbereiche werden jährlich in einem sog. Regulierungsbrief von der Regierung festgelegt. Eine seit dem schwedischen Eintritt in die EU im Jahre 1995 hinzugekommene Anforderung ist die fortwährende Anpassung der Arbeit an europäische Kontrollmechanismen (Swedish Institute 2005: 3; Interview).

⁵⁴ Diese Verbände sind: *Sveriges Konsumentråd* (der Verbraucherrat Schwedens) und *Sveriges Konsumenter i Samverkan* (Schwedische Verbraucher in Kooperation)

⁵⁵ Dieses System erweitert für die Organisationen die Möglichkeiten des Lobbyings. Ihr Lobbying dient damit nicht nur dem Einfluss auf politische Entscheidungen, sondern auch dazu, dass Beamte die Existenz der einzelnen Organisation überhaupt wahrnehmen.

Insgesamt ist die schwedische Verbraucherpolitik durch ein umfangreiches staatliches Engagement geprägt. Sie legt ihren Fokus besonders auf staatliche Institutionen wie KOV und ARN und bewertet die Rolle der Zivilgesellschaft als eher schwach, obwohl deren Einbeziehung in die Verbraucherpolitik schon vor 1995 als erstrebenswert bezeichnet wurde. (Regeringen 1994:18) Die politische Steuerung vollzieht sich dabei im Wesentlichen von drei politischen Verwaltungsebenen aus: National, regional (die so genannten *Län*) und lokal (Kommunen), wobei die kommunale Ebene weitgehend autonom agieren kann. Sie ist die Ebene der Implementierung von politischen Maßnahmen und spielt daher für die Verbraucherpolitik eine bedeutende Rolle. (Little 2004:18) Die Zivilgesellschaft kann zur Politikformulierung und -durchsetzung lediglich beitragen, indem Bürger oder gesellschaftliche Netzwerke das Recht in Anspruch nehmen, Behörden in verschiedener Art und Weise zu kontaktieren und Auskunft zu verlangen. Dies ist ein eher informeller Prozess. Die Rolle der Beamten als Auskunftgeber trägt zwar zur Transparenz des Systems bei, sie sind jedoch nicht verpflichtet, auf Einwände einzugehen, was bedeutet, dass eine tatsächliche Berücksichtigung im Rahmen der Politikformulierung nicht gewährleistet ist.⁵⁶ Allerdings ist eine direkte Beteiligung der Verbraucherorganisationen insofern gewährleistet, als mehrere Organisationen in den Vorständen staatlicher Behörden Sitze haben. Ein Beispiel ist das KOV, das Vertreter sowohl aus der Wirtschaft als auch aus den Verbraucherorganisationen im Vorstand vereint. Somit wird die Zivilgesellschaft in erster Linie durch die beiden Dachverbände repräsentiert. Sie bilden das Gegengewicht zur Bundesbehörde (*Verbraucherzentrale Bundesverband*) und erhalten, zusammen mit einer weiteren Organisation, staatliche Förderungen aus dem verbraucherpolitischen Ausgabenbereich.

6.2 Ausgangslage und Problemwahrnehmung: Nachhaltige Entwicklung und Verbraucherpolitik

6.2.1 Zentrale Sektortrends an den Schnittstellen zwischen Verbrauch und Nachhaltigkeit

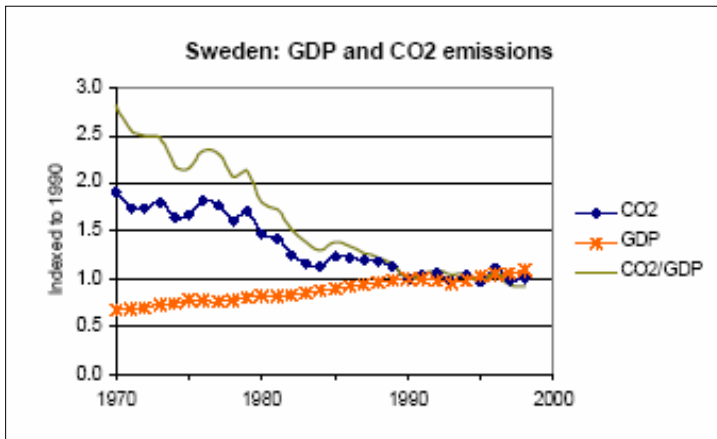
Bei Betrachtung der schwedischen Verbraucherdaten zeigt sich in den unterschiedlichen Verbrauchersektoren eine hohe Bandbreite der Entwicklung. Die Zusammenfassung zeigt, dass der Trend in vielen Bereichen die letzten zehn Jahre unverändert geblieben ist oder sich in eine leicht negative Richtung entwickelt hat. So weisen zwar die Nutzungszahlen im umweltfreundlichen öffentlichen Verkehr einen Anstieg der Personenkilometer auf, die Steigerungsraten beim PKW-Verkehr liegen jedoch weitaus höher. Auch ist insgesamt ein stärkerer Zuwachs im Personentransport zu verzeichnen, was dazu führt, dass der Öffentliche Verkehr im Verhältnis wiederum an Bedeutung verliert. (www.miljomal.nu)

Der Energieverbrauch ist seit 1990 um 10% gestiegen, wofür vor allem Nutzungssteigerungen im Transport-, Industrie- und Dienstleistungssektor verantwortlich sind. Der Trend der Privathaushalte zu energieeffizientem Handeln ist, gemessen pro Quadratmeter, positiv. Allerdings wächst die Gesamtzahl der Wohnflächeneinheiten,

⁵⁶ Siehe: "Öffentlichkeitsprinzip" oben.

weshalb der Verbrauch insgesamt steigt. (www.mijomal.nu) Die Entwicklung bei der Entkopplung von wirtschaftlichem Erfolg und Treibhausgasemissionen ist dagegen günstig (siehe Abbildung 1):

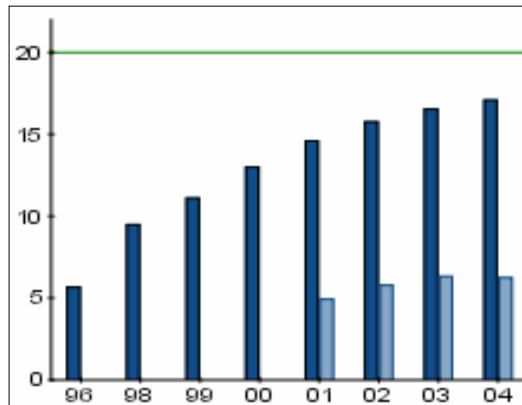
Abbildung 1: BIP und Kohlendioxidemissionen 1970-2000



Quelle: Azar, Holmberg, Karlsson (2002).

Die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen wie auch die CO₂-Emissionen aus dem Gesamtenergieverbrauch blieben von 1993 bis 2002 im Wesentlichen unverändert. Eine positive Entwicklung findet sich bei der Entkopplung von Transportaktivitäten und Luftschadstoff-Emissionen. Zwischen 1990 und 2001 war hier eine Minderung von fast 40% zu beobachten. Der Energieverbrauch im Transportsektor stieg hingegen um etwa 10% im selben Zeitraum. (Vgl. Sektortrends im Anhang)

In Schweden ist das Bestreben, die negativen Umweltkonsequenzen der Landwirtschaft zu senken, sehr umfangreich, wodurch ein gewisser Entkopplungseffekt erreicht werden konnte. Besonders hervorzuheben sind die strengen schwedischen Richtlinien für konventionellen Landbau, die als strikter zu bezeichnen sind als die Regelungen für Öko-Landbau in anderen EU-Ländern, vor allem bezüglich der Tierhaltung. Der Unterschied von konventioneller Landwirtschaft zum Öko-Landbau ist nicht sehr groß und tatsächlich müssen manche eher umweltschädliche Maßnahmen, die für den Öko-Landbau erforderlich sind, im konventionellen Landbau nicht ergriffen werden. (Jordbruksverket 2005:69ff; 2004:11; 2002:99-110; 1997:19, Interview Jordbruksverket) Ökologisch hergestellte Milch ist insgesamt schwierig zu bewerten, da beträchtliche regionale Unterschiede bestehen, die Marktanteile weisen hier eine Variation zwischen 2% und 14% auf. Der Gesamtwert ist jedoch mit einer Zuwachsrate von 0,5% während der letzten drei Jahre bis auf 6,3% angestiegen.

Abbildung 2: Anteil landwirtschaftlicher Öko-Landbau (%)

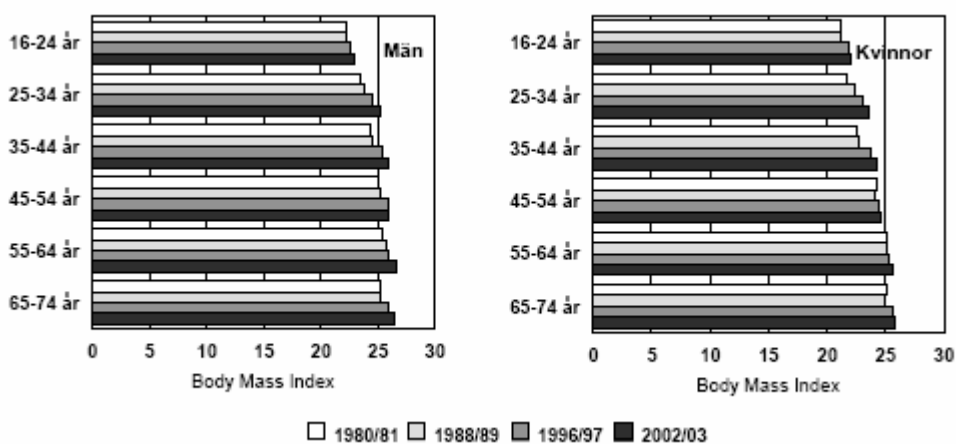
■ Ökologischer Landbau nach EU-Richtlinien

■ Anteil der Flächen mit KRAV-Kennzeichnung (Umwelt/Nachhaltigkeit)

— Zielwert

Quelle: www.miljomal.nu

Im Hinblick auf die Beurteilung der sozialen Nachhaltigkeit ist die Entwicklung relativ fragmentiert. Im Bereich gesunder Ernährung lässt sich eine deutliche Steigerung des Durchschnitts-BMI (Body Mass Index) beobachten, was auf eine Zunahme übergewichtiger Personen hindeutet (siehe Abbildung 3). Der Fleischkonsum ist – in einer kürzeren Zeitperiode – ähnlich stark gestiegen. Andererseits zeigt Schweden im Vergleich zu anderen Ländern eine ausgeglichene Einkommensstruktur und ein ausgewogeneres Verhältnis bei den Einkommen von Frauen und Männern (vgl. Sektortrends im Anhang).

Abbildung 3: BMI-Index für Männer (Män) und Frauen (Kvinnor) 1980/81-2002/03.

Quelle: Statistiska Centralbyrån, SCB. www.scb.se

Viele der verbraucherpolitischen Maßnahmen lassen sich nur schwer quantifizieren, da sie oft Bereiche des sozialen Lebens betreffen, die von mehreren Faktoren beeinflusst werden. So ist es z.B. schwer zu sagen, ob Änderungen im Ernährungsverhalten ein Resultat staatlicher Maßnahmen sind, oder ob sie von Marketing-Faktoren, Mode-Trends etc. gesteuert wurden. Die tatsächliche Gesamtentwicklung in Schweden fällt positiver aus, als die Sektordaten suggerieren. Als Beispiele für positive verbraucherrelevante Trends lassen sich die artgerechte Tierhaltung, die soziale Verantwortung großer Unternehmen und der Bildungsgrad der schwedischen Verbraucher anführen.

6.2.2 Die Rolle von Nachhaltigkeitskriterien bei der Ausgestaltung der Verbraucherpolitik

In den letzten 20 Jahren wurden die Ziele der Verbraucherpolitik in Schweden viermal neu formuliert. Die **erste Neugestaltung** fand 1986 statt; die Hauptschwerpunkte lagen auf einer effektiveren Zusammenarbeit und der Stärkung der Stellung der Verbraucher am Markt. Eine **zweite Novellierung** fand 1995 statt, mit der entscheidenden Neuerung, dass die Verbraucherpolitik nun zum ersten Mal mit nachhaltigem Konsum und Produktion (NKP) sowie mit dem Verbrauch von Umweltressourcen in Verbindung gebracht wurde. Es wurden zwei zentrale Ziele gesetzt: die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher (Sicherheitsziel) und ein ökologisch nachhaltiger Konsum (Umweltziel). Die verbraucherpolitische Reform stand dabei durchaus in Verbindung mit dem Lokale-Agenda-21-Prozess und der damals neuen schwedischen Umweltgesetzgebung. Es folgte allerdings keine Integration dieser beiden Policies in das politische Handeln. (Regierungen 1994:18)

In der **dritten Novellierung** (2001) wurde ein *Aktionsplan für 2001–2005* festgelegt. Dieser Aktionsplan ergänzte die bisherige Politikrichtung um das neue Leitbild der *informierten Verbraucher* (Informationsziel). Der Aktionsplan wurde als Vorbereitung für Johannesburg 2002 erstellt und beinhaltet dementsprechend einen stärkeren Fokus auf nachhaltigen Konsum und Produktion – allerdings noch immer als Teil des Umweltziels im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und nicht der Verbraucherpolitik insgesamt. Das heißt, der dreidimensionale Charakter von NKP war auch in der dritten Novelle noch nicht vollständig berücksichtigt. Die Unterstützung schwächerer Verbrauchergruppen stand zudem nicht mehr als *Priorität* an erster Stelle, sondern wurde in die Zielformulierung integriert.

Die **vierte Novellierung** ist bis heute noch nicht offiziell beschlossen. In der Perspektive hat sie keine zeitliche Befristung wie der Aktionsplan (2001-2005), sondern wird bis auf weiteres gelten. Als Zielvorgabe gilt folgende Formulierung: *Sichere Verbraucher mit Macht agieren für Wohlfahrt und eine Nachhaltige Entwicklung*. Das Oberziel wird durch drei Teilziele vervollständigt: ein allgemein hoher Verbraucherschutz, emanzipierte und nachhaltig handelnde Verbraucher sowie ein verantwortungsbewusstes Gewerbe.

Mit jeder Novellierung wurde folglich bis heute die Programmatik der schwedischen Verbraucherpolitik erweitert. Dieser Prozess der Zielformulierung ist ein gutes Beispiel für das schwedische verbraucherpolitische Regime: Die Ziele werden traditionell zunächst sehr breit formuliert, was die Umsetzung in Maßnahmen und die Evaluierung erschwert.

Nachhaltige Entwicklung existiert in der schwedischen Politik seit spätestens 1940 als Begriff, wurde jedoch erst 1994 explizit als politisches Ziel eingeführt, damals allerdings beschränkt auf den Bereich der ökologischen Nachhaltigkeit. Die Umweltpolitik wurde lange Zeit weitgehend getrennt von der Verbraucherpolitik betrachtet. Zwar wurden ab 1995 auch in der Verbraucherpolitik Umweltziele formuliert, deren Erreichung wurde bis 1998 allerdings vorwiegend als Aufgabe der umfangreicheren Umweltpolitik aufgefasst. Erst 1998 bekam das Verbraucheramt (KOV) die Verantwortung für verbraucherbezogene Umweltfragen zugewiesen. Damit sollte eine effiziente Koordination der beiden Politikfelder auf den realisiert werden. Eine Verknüpfung von Nachhaltigkeits- und Verbraucherpolitik mit den relevanten Sektoren ist bisher nicht immer gelungen. Die Verkehrspolitik ist heute in die SNE integriert und einzelne verbraucherpolitische Aspekte, wie z.B. Anpassung an die Bedürfnisse behinderter Menschen, mittelbare Beteiligung durch Kundenbefragungen, etc. sind implizit vorhanden. Eine engere Abstimmung mit Verbraucherinteressen hat allerdings bislang nicht stattgefunden. Ein Themenbereich, dessen Integration bisher weder in der Verbraucherpolitik noch in der SNE erfolgreich war, ist die Gleichstellungspolitik und ihr Bezug zu nachhaltigen Konsummustern. (Wihlborg/Skill 2004:35) Dagegen können Energiepolitik und Verbraucherpolitik als weitgehend integriert betrachtet werden. Hier existiert seit Jahren ein breiter Konsens über die Wechselbeziehung der beiden Politikbereiche.

Insgesamt haben Nachhaltigkeitskriterien in den letzten zehn Jahren an Bedeutung gewonnen und sind zum Teil als Standard in die Verbraucherpolitik und andere Politikbereiche integriert worden. Wichtige Momente der Entwicklung waren die Berücksichtigung aller drei Dimensionen der Nachhaltigkeit in der SNE von 2002 und in der Verbraucherpolitik von 2001 und die damit verbundene holistische Sicht auf die Umwelt-, Verbraucher-, Verkehrs-, Energie-, Regional-, Lokal-, Wirtschafts- und Sozialpolitik. Schwierigkeiten finden sich heute eher bei der Implementierung der Vorsätze; hier bleiben noch viele Maßnahmen durchzuführen und viele Perspektiven sind noch nicht vollständig integriert worden. Dennoch hat sich die Agenda in Richtung Nachhaltigkeit verschoben und der Stellenwert des Konzepts ist gewachsen.

6.2.3 Eingriffsoptionen und -tiefe

Die Regulierung in Schweden erfolgt erstens durch die primäre und sekundäre Gesetzgebung,⁵⁷ zweitens durch Verordnungen der Ämter und drittens durch Vereinbarungen zur Selbstregulierung. Im Verbraucherkontext haben die verantwortlichen Ämter fünf Instrumente, um das Marktverhalten des Gewerbesektors zu regeln. Sie können rechtlich verbindliche *Vorschriften* formulieren; ein großer Teil der Regulierungen im Bereich Produktsicherheit geschieht z.B. mittels so genannter "Generalklausulen", die übergreifende Standards in spezifischen Bereichen festsetzen. Einen zweiten Typus stellt die *Aufsichtstätigkeit* dar: Durch Kontrolle und Anweisungen können die Beamten Unternehmen zur Gesetzeskonformität zwingen; diese Maßnahmen können zusätzlich durch ein *Anzeigeverfahren* beim Markt- oder beim Verwaltungsgericht verschärft werden. Entscheidend hierfür ist das hohe Ansehen des KOV in Schweden, das dazu beiträgt, dass

⁵⁷ Die primäre Gesetzgebung bezieht sich auf grundlegende Gesetze wie beispielsweise das deutsche Grundgesetz. Die sekundäre Gesetzgebung bezeichnet (Fach-)Gesetze, die auf Primärgesetzen basieren.

Konflikte meistens frühzeitig gelöst werden können und müssen. Darüber hinaus erstellt das KOV "*Allgemeine Empfehlungen*", die nicht rechtlich bindend sind, sondern den Unternehmen ein bestimmtes Verhalten und Handeln nahe legen. Zuletzt stützen sich die jeweils zuständigen Ämter auf *selbstregulatorische Bestimmungen* seitens der Wirtschaft. Mit deren Hilfe sollen die Bereiche abgedeckt werden, die nicht in den Rahmen der Gesetze fallen. Die Selbstregulierung spielt heute eine beträchtliche Rolle sowohl in der schwedischen Verbraucherpolitik als auch in der Umweltpolitik. So wurde beispielsweise schon 1999 in Zusammenarbeit von Politik und Wirtschaft ein nationales IPP-Netzwerk (Integrated Product Policy) gegründet, mit dem Ziel, die Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit bei der Produktion, beim Gebrauch und bei der Entsorgung von Produkten so gering wie möglich zu halten (Naturvårdsverket 2005). Ähnliche Formen der Kooperation mit der Wirtschaft bestehen auch im Bereich Lebensmittel- und Produktsicherheit, wobei die Kompetenzen hier auf mehrere Ämter verteilt sind und zusätzlich weitere Politikinstrumente eine große Rolle spielen (siehe Unterkapitel 6.3 und 6.4).

Die relativ große Tiefe der Eingriffe zeigt sich insbesondere in der Möglichkeit der Ämter und der Regierung, Betriebe zu schließen oder Produkte zu verbieten. Der Begriff "freies Marktgeschehen" wird relativiert durch die Tatsache, dass die Unternehmen sich dem Willen des Staates unterordnen und sich an vorgegebenen Normen orientieren müssen, an die sie sich sonst nicht halten würden. (Interview Miljö-dep; Interview Jord-dep) Jedoch werden in der Regel zunächst Wege für freiwillige Lösungen gesucht, um negative Folgen für die Wirtschaft zu vermeiden. Eine einheitliche Aussage ist hier allerdings aufgrund der Vielfalt an Produkten und Dienstleistungen, samt den dazugehörigen Gesetzen, kaum möglich. Die Tiefe der Eingriffe im Bereich Umwelt erweist sich im Vergleich zur Verbraucherpolitik als noch umfangreicher, da Miljöbalken⁵⁸ grundsätzlich alle gesellschaftlichen Bereiche umfasst und zum großen Teil mit administrativen Instrumenten arbeitet. Zwar sind auch hier selbstregulatorische Bestimmungen bedeutend, aber im Bereich von so genannten "Punktemissionen", die von einzelnen Unternehmen stammen, haben die Behörden beispielsweise auch hier das Recht, Betriebe kurzfristig zu schließen.

6.2.4 Das System der Erfolgsmessung und -kontrolle

Die Politik in Schweden wird umfangreich, aber durch eine übersichtliche Anzahl von Institutionen und Instrumenten evaluiert. *Erstens* vergibt die Regierung Aufträge, wonach die Ämter über ihre Aktivitäten und Erfolge berichten müssen. *Zweitens* wird die bestehende Politik im Vorfeld größerer Veränderungen in der Politikformulierung fast immer mittels eines Ausschusses (vgl. Abschnitt 1.2) grundlegend beschrieben, evaluiert und diskutiert. *Drittens* legt die Regierung regelmäßige Termine fest, zu denen eine Evaluierung stattfinden soll. Die für die Auswertung verantwortlichen Akteure sind entweder Beamte in den jeweils zuständigen Ämtern, Teilnehmer von Ausschüssen, unabhängige Organisationen oder auch private Institutionen und Universitäten. Im letzten Fall handelt es sich zumeist um gezielte Aufträge der staatlichen Institutionen.

Die SNE, der Aktionsplan der Verbraucherpolitik, die Verkehrsstrategie und die Strategie für Gesundheit sehen überdies intermediäre Auswertungen des angewandten Instrumentariums

⁵⁸ Das zentrale schwedische Gesetz im Bereich Umwelt.

vor. Diese intermediären Evaluierungen sollen die Reaktion der Politik auf die Entwicklungen hinsichtlich ihrer Zielsetzungen zeigen. Bezüglich der aktuellen Verbraucherpolitik bis 2005 konnte keine abschließende Bewertung erfolgen: Der verbraucherpolitische Aktionsplan war per se zeitlich beschränkt (2001–2005), und da sich die Erhebung bereits mit der Entwicklung der neuen verbraucherpolitischen Strategie für 2006 überschneidet, fokussierte sich die "Evaluierung" auf Maßnahmen, die bis dahin bereits durchgeführt worden waren. Sie zeigte auf, wo noch Aktionsbedarf bestand bzw. inwiefern die vorgesehenen Maßnahmen schon implementiert worden waren. Mit dem Ziel, eine neue Aktionsstrategie zu entwickeln, wurden die NKP-Aspekte des Aktionsplans in 2004 und 2005 hingegen vollständiger untersucht. Zu diesem Zweck wurde ein Ein-Personen-Ausschuss gegründet, der im Auftrag des Riksdags eine neue Aktionsstrategie für eine nachhaltige Verbraucherpolitik entwickeln sollte. (KOV 2005:5) Von einer insgesamt methodisch korrekten und vollständigen Evaluierung der Verbraucherpolitik kann vor diesem Hintergrund allerdings nicht die Rede sein. Die Umweltpolitik wird einmal jährlich anhand eines Indikatorensets, das im Zuge der Novellierung der Umweltpolitik 1999 entwickelt wurde, vom *Miljömålsrådet* (Umweltrat) evaluiert.⁵⁹ Das Indikatorenset wurde 2001 noch einmal geändert, da neue Teilziele hinzugekommen waren. 2005 wurde nicht nur die Zielerreichung der Umweltpolitik, sondern das gesamte System mit 15 Teilzielen evaluiert (siehe oben). Die Strategien, Ziele und Teilziele der neuen Strategie wurden daraufhin teilweise geändert und an realistischere Einschätzungen angepasst. (Regeringen 2004:1) Einerseits deutet dies auf eine Flexibilität im Umgang mit der Umweltpolitik hin, die es dem politischen System erlaubt, sich schnell an neue Verhältnisse anzupassen. Dieses Vorgehen lässt andererseits die Tür für ein gewisses Maß an Pragmatismus in der Zielsetzung offen, was eine konsistente Bewertung wiederum erschwert.

Um ein eventuelles demokratisches Defizit in der Politikbewertung zu kompensieren, werden auch Wirtschaftsverbände und Umweltorganisationen in die Arbeit des Umweltrates (*Miljömålsrådet*) eingebunden. So binden der *Miljömålsrådet* und seine Ausschüsse (zurzeit zwei) jeweils eine Expertengruppe mit Repräsentanten aus der Zivilgesellschaft ein. Die Tatsache, dass Verbraucherorganisationen allerdings nicht einbezogen werden, zeigt deutlich, dass es sich in Schweden nicht um eine wirkliche Integration von Verbraucherpolitik und Umweltpolitik handelt, sondern dass verbraucherpolitische Ziele lediglich zum Teil in der Umweltpolitik Berücksichtigung finden. Eine Beteiligung von Umweltverbänden am Verbraucherpolitikprozess ist ebenfalls nicht vorgesehen. Immerhin hat jedoch das Verbraucheramt (KOV) die sektorielle Verantwortung für verbraucherrelevante Umweltfragen inne und erfüllt damit eine Schnittstellenfunktion.

⁵⁹ Die Evaluierung werden in einem Bericht der Öffentlichkeit präsentiert. Siehe: www.miljomal.nu / Läs mer! / Rapporten

6.3 Ansätze zum gesundheitlichen Verbraucherschutz

6.3.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Die Struktur des Verbraucherschutzes im Bereich Sicherheit ist in Schweden durch starke Heterogenität gekennzeichnet. Es gibt keine Institution, welche die alleinige Verantwortung für Verbrauchersicherheit trägt, stattdessen ist diese Aufgabe auf mehrere Ämter verteilt. Die hier relevanten staatlichen Akteure sind unter anderen KOV, Livsmedelsverket und Kemikalieinspektionen (Lebensmittel- und Chemikalien-Inspektionsbehörde). Die übergreifende Verantwortung tragen allerdings das Jord-dep (Landwirtschaftsamt) und das KOV (Verbraucheramt). Selbstregulierung ist im Bereich Gesundheitsschutz nicht so bedeutungsvoll wie z.B. im Bereich Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Werbung, wo das KOV erfolgreiche Abkommen mit den Branchenorganisationen getroffen hat. Stattdessen sind im Gesundheitsschutz rechtlich bindende Regelungen wichtiger. Die Produkt- und Dienstleistungssicherheit wird im Produktsicherheitsgesetz (PSL) von 2003 reguliert, das eine Implementierung der EU-Verbrauchersicherheitsdirektive 2001/95/EG darstellt. In dem Gesetz kommt die Forderung zum Ausdruck, dass Produkte im Allgemeinen sicher sein müssen. Bei auftretenden Sicherheitsrisiken wird der Angebotsseite eine Meldepflicht gegenüber den Behörden auferlegt. (Regeringen 1994:Kap. 5)

Lebensmittelsicherheit wird vom Livsmedelsverket (Lebensmittelamt, SLV) kontrolliert. Das SLV arbeitet sowohl mit Kontrollen und Vorschriften als auch mit Branchenabkommen und Verbraucherinformation. In Schweden wird die Lebensmittelsicherheit nicht als eigenes Handlungsfeld, sondern als Teil der Produktsicherheit gesehen. Lebensmittel gehören zu der Gruppe von Konsumgütern, die in Schweden von Anfang an einen hohen Stellenwert genossen. So wurde der sog. "Basiskonsum" schon in den siebziger Jahren gleichwertig neben andere verbraucherpolitische Ziele gestellt. Ein zusätzlicher Grund für die Prioritätensetzung mögen die Angleichungsbemühungen innerhalb der einzelnen Länder der EU sein. Das heißt in der Folge, dass Schweden seine Arbeit in diesem Feld hauptsächlich international bzw. an der EU-Gesetzgebung ausrichtet. So wurden 2003 die Bestimmungen von GMO-Waren zunächst in der EU und anschließend auch in Schweden verschärft. (Regeringen 1994:Kap. 7; Regeringen 2001(2):Kap. 4-5; SLV 2005) Im Bereich Lebensmittel ist auch das nationale IPP-Netzwerk (Integrated Product Policy) von zentraler Bedeutung. Es wird von Miljö-dep geleitet und vernetzt die größten Branchenverbände. Allerdings mangelt es hier erneut an direkter Verbraucherbeteiligung, weil sich die Zusammenarbeit im Rahmen der IPP wiederum in erster Linie an die Produzenten richtet. Der Lebensmittelbereich wird deswegen als einer der Zielbereiche angesehen, wo die Verbraucher in Zukunft stärker in die Produktentwicklung einbezogen werden müssen. (Interview Miljö-dep)

In der neuen verbraucherpolitischen Strategie für 2006 wird Verbrauchersicherheit mit *Produktsicherheit* gleichgesetzt und umfasst so die allgemeine Gesundheit der Verbraucher und ihren Konsum von Produkten und Dienstleistungen. Dabei wird gegenwärtig die Rolle der *Sicherheit von Dienstleistungen* als ein vorrangig wichtiges Thema angesehen. Ausgangspunkt dieser Bestrebungen ist der gestiegene Konsum von "Erlebnisdienstleistungen" wie z.B. Klettern, Erlebnisparks, Pferdereiten etc. Eine internationale und europaweite Strategie soll hier vor allem mit gesetzlichen Mitteln und Vorschriften des KOV sowie zum Teil durch einzelne Branchenabkommen durchgesetzt

werden. Seit spätestens 1995 wird der Mangel an Statistikführung über physische Schäden als Nachteil angesehen, der daraus resultiert, dass nach dem Ende der dafür vorgesehenen EU-Finanzierung einige Mitgliedsländer ihre Statistikaufnahme im EHLASS-System⁶⁰ ganz abgebrochen haben. Hier ist die schwedische Regierung darum bemüht, die Statistiken fortzusetzen und auf EU-Ebene ein größeres Bewusstsein für die vergleichsweise höheren Kosten einer nicht koordinierten Schadensstatistik zu schaffen. (Jord-dep 2004:80ff)

Im Bereich *Gesundheit* wird seit 2004 an einem *Aktionsplan für gesunde Ernährung und physische Aktivität* gearbeitet. Ziel ist es, den Verbrauchern nicht nur Information anzubieten, sondern eine strukturelle (Um-)Gestaltung der Gesellschaft zu erreichen. Die Verbraucher sollen dazu aufgefordert werden, sich nachhaltiger zu ernähren. Dabei werden die Maßnahmen sowohl auf besonders wichtige Zielgruppen ausgerichtet, vorwiegend Kinder und Jugendliche, als auch auf das gesamte Grundschulsystem, den Arbeitsplatz und das Gesundheits- und Pflegesystem ausgedehnt. Der Aktionsplan soll bis Ende 2005 fertig gestellt sein. (SLV 2004:8) Die Ziele beziehen sich 1.) auf den ökologischen Landbau und die Sicherung einer guten Ernährung; 2.) auf den gesellschaftlichen Einfluss und die soziale Sicherheit; 3.) auf eine gesunde und sichere Umwelt sowie 4.) auf die Reduktion des Konsums von Suchtmitteln wie Tabak und Alkohol. Nachhaltigkeitskriterien haben darin eine beträchtliche Bedeutung. So wurde die neue Strategie nach sog. "Bestimmungsfaktoren" für die Gesundheit der Bevölkerung definiert. (Ågren 2005:15; KOV 2004(1):3)

Vom praktischen Standpunkt aus gesehen nähern sich auf diese Weise die Aktivitäten des KOV und der für die SNE verantwortlichen Ämter an. So kann die "Strategie für gute Ernährung und physische Aktivität" als Komponente der allgemeinen Nachhaltigkeitsarbeit in Schweden angesehen werden. Die Strategie bezieht sich auf Verbraucherfragen hinsichtlich Werbung und Vermarktung sowie auf Informationsaspekte. Die KOV nimmt im Zuge dessen an mehreren Projekten teil, die eine nachhaltige Entwicklung fördern sollen. Die verbraucherpolitische Zielformulierung ist aber nur zum Teil Ursache für diese Entwicklung.

Im Bereich *Landwirtschaft* werden die Rahmenbedingungen der Politik weitgehend von der EU (Common Agricultural Policy, CAP) vorgegeben. Die CAP beinhaltet mehrere Formen der Förderung umweltfreundlicher Nutzungsformen für landwirtschaftliche Flächen, z.B. die Einrichtung von Schutzzonen und den ökologischen Landbau. Kennzeichnend für Schweden ist ein hohes Niveau an Förderungen in der Landwirtschaft. Die schwedische Politik ist seit langem auf einen hohen Anteil an Öko-Landbau ausgerichtet. Besonders hervorzuheben sind die strengen schwedischen Richtlinien für konventionellen Landbau, die als strikter zu bezeichnen sind als die Regelungen für Öko-Landbau in anderen EU-Ländern, insbesondere was die Tierhaltung betrifft. Dabei arbeiten die Behörden häufig mit Mitteln der Information und Bildung, die vorwiegend aus der CAP-Förderung stammen. (www.sjv.se)

6.3.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Die Politikformulierung im Bereich *Produktsicherheit* ist einerseits das Resultat nationaler Evaluierungen (z.B. Schadensstatistik), die zu einem Lernprozess geführt haben. Andererseits ist sie Ergebnis der Top-down-Steuerung durch die EU, die auf die nationale Ebene wirkt. Die Methoden der Gewährleistung der Produktsicherheit haben sich in den

⁶⁰ European Home and Leisure Accident Surveillance System

letzten 20 Jahren geändert: von generellen Direktiven bis hin zu produktspezifischen Anweisungen der Ämter. Methoden zur Aufsichtstätigkeit wurden in der EU in den achtziger Jahren geändert, um ein harmonisiertes Sicherheitsniveau in allen Mitgliedstaaten zu schaffen. Die schwedische Novellierung des PSL zwischen 1995 und 2003 kann in diesem Zusammenhang als Reaktion auf die EU-Gesetzgebung verstanden werden. Deutliche Erfolge im Sinne einer verbesserten Sicherheitspolitik zeigen sich im Ausbau der EHLASS-Statistik seit 1995 (Umgang mit elektrischen Geräten, Kinderspielzeug, etc.). Die Konzentration der Regierung auf wachsende Risiken durch Dienstleistungen stellt einen neuen Lernprozess dar: Die zusätzliche Überprüfung von Dienstleistungen repräsentiert, nachdem alle herkömmlichen Produkte bereits ausreichend geregelt wurden, eine nächste Stufe der Zielformulierung im Hinblick auf die Verbrauchersicherheit. (KOV 2000:6; Socialstyrelsen 2004:32f)

Darüber hinaus zeigen sich im Bereich Produktsicherheit auf nationaler Ebene kaum innovative Ansätze. Ein Grund dafür mag sein, dass die Aufsicht und Kontrolle zwar national administriert wird, die Gesundheitskosten von Personenschäden aber von den Kommunen und den regionalen Verwaltungen getragen werden müssen. Die Motivation, neue Wege zur Verbesserung der Sicherheit zu finden, zeigt sich deswegen eher auf den kommunalen und regionalen Ebenen. Der Ausgangspunkt im Bereich Sicherheit ist wie folgt: Jährlich kommen schätzungsweise 524.000 Personen zu Schaden, die Hälfte davon in oder in der Nähe ihrer Wohnung. Die Entwicklungen zeigten in der Vergangenheit keine Tendenz zur Minderung dieser Zahl.⁶¹ Um die Kosten im Pflege- und Gesundheitssystem zu reduzieren, wenden daher eine zunehmende Zahl von Kommunen heute ein Konzept namens "Fixar-Malte" an (siehe auch Kapitel 8). Diese Maßnahme hat in nur kurzer Zeit geholfen, die Krankenpflege- und Rehabilitationskosten einer Gemeinde um 30% zu reduzieren. Das Fixar-Malte-Beispiel zeigt, dass Lernprozesse oft dort zu finden sind, wo die Folgen eines Problems auftauchen, in diesem Fall waren dies steigende Kosten für die Kommunen im Gesundheitsbereich.

Im Bereich *Lebensmittelsicherheit* ist ein weiterer Lernprozess feststellbar. Hier lassen sich Zielerreichung und Erfolgsgrad quantitativ nur schwer vollständig erfassen, weil die zuständigen Behörden ihre Aufsichtstätigkeit nur stichprobenhaft ausüben können. Aus diesem Grund legte das schwedische System der Aufsicht und Kontrolle die operative Verantwortung in die Hände sowohl des SLV (*Statens Livsmedelsverk*, Amt für Lebensmittelsicherheit) als auch der Kommunen. Das SLV und die jeweiligen Vertretungen des Staates in den Regionen (Länsstyrelser) haben zusätzlich eine beratende Funktion.

Die Entwicklung von *Ernährung und Gesundheit* ist einer der wichtigsten Indikatoren der Gesundheits- und Verbraucherpolitik und dient als Grundlage für den *Aktionsplan für gesunde Ernährung und physische Aktivität*. Wie bereits erwähnt, wird gegenwärtig eine neue Strategie vorbereitet. Sie baut auf den Erfahrungen der Strategie von 1995 auf, die leider nur wenige Erfolge erzielen konnte. Als Gründe für die Erfolglosigkeit wurden in einer Evaluierung Mängel in der zentralen Koordination, nicht ausreichende finanzielle Mittel, die Nicht-Betroffenheit der Akteure, zu abstrakte und unrealistische Zielvorstellungen, mangelnde regionale und lokale Verankerung und Abwesenheit von Methoden zur Evaluierung identifiziert. Die neue Strategie zielt darauf ab, diese Mängelliste zu korrigieren

⁶¹ EHLASS-Statistik für Schweden. Quelle: Socialstyrelsen, 2004. *Hem- och fritidsolycksfall i Sverige. Femårsrapport – EHLASS 1998-2002*, S. 30. www.socialstyrelsen.se

und definiert 79 Maßnahmen, die langfristig ausgelegt sind und ausdrücklich die Perspektive der Akteure integrieren. Davon besitzen elf Maßnahmen einen evaluierenden Charakter. (SFI 2005:15ff) Eine Aufgabe des KOV ist in diesem Kontext beispielsweise, den kommerziellen Druck auf Minderjährige zu reduzieren. Hierzu zählt der Dialog mit der Wirtschaft, Durchsetzungsbemühungen einer neuen EU-Gesetzgebung gegen Werbung für Kinder sowie die Unterstützung von Projekten zur Überwachung der Vermarktung von nährstoffarmen und kalorienreichen Produkten. Die Strategie wird von Maßnahmen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens flankiert, wo das KOV und andere Ämter sämtliche öffentlichen Institutionen und Behörden zum Kauf nachhaltiger Produkte anhalten wollen. Auf diese Weise mündet in Schweden politisches Lernen oftmals unmittelbar in neue Programme.

6.4 Ansätze zum wirtschaftlichen Schutz der Verbraucher

6.4.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Die Entwicklung der Gesetzgebung ist genau wie die Marktentwicklung, insbesondere im technischen Bereich, schnell fortgeschritten: Es gibt eine Vielzahl neuer Gesetze, die zum Teil EU-Direktiven implementieren, zum Teil national bedingt und somit das Resultat von Regierungsinitiativen sind. Auch außerhalb der Regierung sind einige Akteure in der Zielformulierung für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz tätig. Neben staatlichen Behörden, welche regelmäßig unilaterale Gesprächsrunden abhalten, wird der Policy-Prozess sowohl von den kommunalen Verbraucherberatungen, Wirtschaftsverbänden und Verbraucherorganisationen als auch von kommunalen Energieberatern und Branchenverbänden (Elrådgivningsbyrån) beeinflusst.⁶² (SOU 2000:29, 653ff; FI 2005)

Durch die aktuelle Entwicklung im Finanzsektor können die schwedischen Verbraucher ihre eigene finanzielle Situation zunehmend selbst beeinflussen, was sowohl Chancen als auch Risiken bietet. Im Bereich finanzieller Dienstleistung (z.B. Kapitalanlagen) wurden seit 2001 mehrere Maßnahmen getroffen, von denen die wichtigste das Gesetz über die *finanzielle Beratung von Verbrauchern*, eine Initiative der Regierung und des Jord-deps, ist. Mit dem Gesetz soll das Problem der Unsicherheit und Unkenntnis und des asymmetrischen Machtverhältnisses zwischen Finanzberatern und Verbrauchern gelöst werden. Danach müssen Berater über eine ausreichende Kompetenz verfügen, Protokolle während der Kundentreffen führen – dies dem Kunden auch mitteilen – und solche Lösungen empfehlen, die den Bedürfnissen und Wünschen des Kunden entsprechen und von unvorteilhaften Lösungen abraten. Das Gesetz, das erstmals im Bericht eines verbraucherpolitischen Ausschusses (SOU 2000:29) empfohlen wurde, bildete schließlich die Grundlage des Aktionsplans und wurde zuvor auch den relevanten Akteuren zur Bewertung vorgelegt. (SFS 2003:862, §4-5) Es ist ein sog. "Spezialgesetz", das einen spezifischen Bereich des Dienstleistungssektors abdeckt, das entsprechende Rahmengesetz ist das *Verbraucher-Dienstleistungsgesetz* (SFS 1985:716). Es umfasst viele Bereiche, ist aber noch lückenhaft

⁶² Eine unabhängige, vom schwedischen Energie-Branchenverband finanzierte Beratungsstelle für Verbraucher.

und soll deswegen im kommenden Jahr überarbeitet werden. Zusammen mit der "Strategie zur Sicherheit von Dienstleistungen" will die Regierung auf diese Weise einen insgesamt höheren Verbraucherschutz erreichen. (SOU 2000:29, 63ff)

Ein weiterer Schwerpunkt des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes liegt auf der *Durchsetzung vorhandener Regulierungen*. Hier ist die Aufsichtstätigkeit zwischen KOV und Finanzinspektionen (FI) aufgeteilt, deren konkrete Funktionszuweisungen jedoch zurzeit noch unklar sind. In diesem Zusammenhang kommt auch die Funktion des ARN (Allgemeiner Reklamationsausschuss) zum Tragen, die im neuen Strategiepapier des Jord-deps eine noch stärkere Präsenz im Verbraucherschutz vorsieht und die für vereinfachte Schlichtungsverfahren sorgen soll. (Interview Jord-dep)

Seit 2001 sind eine Reihe von zusätzlichen Maßnahmen zum Schutz der Verbraucherinteressen im Parlament beschlossen worden, die in erster Linie Teil der EU-Verbraucherpolitik sind. Beispiele sind die neuen Regelungen von *Fernabsatzverträgen* und die *E-Handelsdirektive*. (Jord-dep 2004:84) Ähnliche Regelungen sind auch in Deutschland vorhanden.

Aufgrund mangelnder Kenntnisse in der Bevölkerung sowie einiger struktureller Hindernisse ist die Durchschlagskraft der Deregulierung des *Energiemarktes* bislang nur gering gewesen.⁶³ Die verbraucherpolitische Strategie zielt daher mehr und mehr darauf ab, die Probleme zu Gunsten der Verbraucher zu lösen. Sie sieht zusätzlich vor, auf der Herstellerseite, im Rahmen der SNE, den Einsatz von Öko-Stromanlagen zu fördern. Durch die Förderung alternativer Energiequellen soll so die Verbraucherpolitik von 2001 und die neue Strategie für 2006 zu einem nachhaltigeren Energiekonsum führen.⁶⁴ Seit 1991 gibt es in Schweden explizite Bemühungen, erneuerbare Energiequellen zu fördern, beginnend mit der finanziellen Unterstützung von Produzenten effizienter und umweltgerechter Energie. Im Jahr 1997 präsentierte die Regierung ein umfangreiches Programm zum nachhaltigen Stromkonsum. Obwohl die meisten Maßnahmen eher umweltpolitisch motiviert waren und nur indirekte verbraucherpolitische Folgen hatten, gab es dennoch progressive Innovationen. Zu nennen ist hier vor allem die Einführung kommunaler Energiebrater, die Endverbrauchern, Unternehmen und Organisationen unparteiische Hilfe im Bereich Energiesparen, Energieeffizienz und nachhaltiger Energiekonsum anbieten. 2002 wurde zu einem Jahr des Durchbruchs, als eine neue Regelung zur Förderung erneuerbarer Energiequellen beschlossen wurde. Nach der Regelung bekommen Produzenten nachhaltiger Energie eine bestimmte Menge an Zertifikaten, je nachdem wieviel Strom sie produzieren. Pro Megawattstunde wird den Ökostrom-Produzenten ein Zertifikat zugeteilt. Diese Zertifikate können gehandelt werden und bieten den Produzenten erneuerbarer Energiequellen ein zusätzliches Einkommen. Mit der gestiegenen Nachfrage hat sich der Preis der Zertifikate erhöht und beträgt heute rund 20 Euro. Nach dem Gesetz müssen die Produzenten zum Jahreswechsel für ihre Verbraucher eine bestimmte, in Relation zum Energieverbrauch stehende Menge von Zertifikaten vorzeigen können. In der Realität läuft dieses System auf eine zusätzliche Steuer hinaus, die am Ende von der Rechnung der

⁶³ Ein Beispiel: Um den Stromanbieter wechseln zu können, mussten viele Verbraucher ein Stromsplitter-Gerät für ca. 270 Euro kaufen, das aber Eigentum des Stromanbieters war und zu jeder Zeit wieder entfernt werden konnte. Dieses System wird zurzeit abgebaut und soll spätestens 2009 ganz abgeschafft sein.

⁶⁴ Hierunter werden Windkraft, Sonnenenergie, geothermische Energie, Biokraftstoffe und Wasserkraft gefasst.

Verbraucher abgezogen wird. Die Quote des Zertifikatanteils am schwedischen Gesamtverbrauch ist nach oben gestaffelt und soll im Jahre 2010 16,9% (im Vergleich zu 7,4% im Jahr 2003) betragen. (STEM 2005(2):87) In der Regel übernehmen die Energieanbieter den Handel der Zertifikate für ihre Kunden. Die Endverbraucher haben jedoch seit 2004 auch die Möglichkeit, selbst Zertifikate zu kaufen. Die Zertifikate ermöglichen den Produzenten zusätzliche Einnahmen als Kompensation für die Zusatzkosten, die mit der Produktion erneuerbarer Energie entstehen. Die Preise der Zertifikate richten sich nach Angebot und Nachfrage; die Strafgebühr im Falle des Gesetzesbruchs stellt allerdings einen Richtwert dar. Denn wären Zertifikate teurer als die Strafe, gäbe es keinen Anreiz für Stromanbieter, Zertifikate zu kaufen. (Interview STEM) Außerdem sind in Schweden weitere Ansätze vorgesehen, um auch die Energieverbraucher zu stärken; sie sind jedoch noch nicht in Kraft. So müssen z.B. Stromanbieter nach dem 1. Januar 2006 die Herkunft und Herstellungsart ihres Stroms bekannt geben. (Naturvårdsverket 2004(1):119) Diese Maßnahmen sind die zentralen Lösungen Schwedens, um einen Mindestanteil an erneuerbaren Energiequellen am Gesamtverbrauch zu sichern. (Interview STEM)

Im *Verkehrsbereich* ist der staatliche ÖPNV ein Hauptthema der schwedischen Nachhaltigkeitspolitik. Einen Kernbereich stellen alternative Kraftstoffe dar; inzwischen werden an allen schwedischen Tankstellen alternativ Biokraftstoffe angeboten. Die Verbraucher selbst werden in die Entwicklung und Neugestaltung des Verkehrssystems jedoch nur sehr begrenzt einbezogen. Eine verbraucherpolitische Einzelmaßnahme ist der Versuch der Qualitätskennzeichnung von Busunternehmen, die Fernreisen anbieten. Weitere Vorschläge, die in einem kürzlich erschienenen Bericht zum Transport genannt wurden und die das Ziel haben, eine ökologisch nachhaltige Entwicklung im Transportsektor zu erreichen, sind die Einrichtung von Auto-Pools und die Entwicklung von Kombinationsmodellen, die eine flexible Nutzung von Taxen, Auto-Pools, ÖPNV und Mietwagen vorsehen. Mit dieser Maßnahme soll Argumenten des individuellen Autobesitzes aus Gründen der Flexibilität und Ungebundenheit entgegengewirkt werden.

6.4.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Die Politikformulierung im Bereich *wirtschaftliche Interessen der Verbraucher* wurde während der letzten fünf Jahre als Antwort auf die schnellen Entwicklungen am Markt weiter vorangetrieben. So kam der Evaluierungsausschuss für die Verbraucherpolitik in 1999-2000 zu mehreren Vorschlägen über notwendige Änderungen in der Gesetzgebung. Bei einem Vorschlag handelte es sich um das oben erwähnte *Gesetz zur finanziellen Beratung von Verbrauchern*. (SOU 2000:29, 150-158) Die weiteren Instrumente, die in diesem Bereich eingesetzt werden, lassen sich in drei Gruppen einteilen. Erstens reguliert die *Gesetzgebung* das Verhalten der Akteure am Markt. Zweitens gibt es *Schlichtungsstellen*, wie z.B. ARN, die kommunalen Beratungsstellen und die speziellen kommunalen Schuldenberatungen. Drittens agieren das KOV (Verbraucheramt) sowie zwei von Banken und Versicherungen finanzierte Beratungsbüros als *Informationsvermittler* für die Verbraucher. Die Beratungsbüros sind das Resultat der Zusammenarbeit von Finanzinspektionen (FI), KOV und verschiedenen Branchenverbänden. Sie sind ähnlich organisiert wie die kommunale Energieberatung. Ein wesentliches Problem auf nationaler Ebene ist die unklare Aufgabenverteilung zwischen der FI und dem KOV. Die unklare Trennung der

Verantwortungen der beiden Ämter hat in der Vergangenheit schon mehrfach zu Misstrauen der Marktakteure gegenüber den staatlichen Behörden geführt. (Interview Jord-dep)

Seit etwa 2000 befasst sich das KOV mit den kürzlich deregulierten Märkten. Die im verbraucherpolitischen Kontext wichtigsten Märkte sind in diesem Zusammenhang Strom und Telekommunikation. In beiden Fällen gibt es gemeinsame Probleme, wie etwa die ungenügende Berücksichtigung der Verbraucherperspektive, schon im Vorfeld der Deregulierung und unklare Vertragskonditionen aufgrund der komplizierten Terminologie. Andererseits besteht eine Reihe von branchenspezifischen Problemen, wie z.B. Mängel bei der Verbrauchsmessung (Strom) und Modem-hijacking (Telekommunikation).

Am *Strommarkt* gibt es jedoch interessante Lösungsansätze. Die Situation in Schweden war zunächst so, dass nach erfolgter Deregulierung des Marktes nur wenige Verbraucher ihre Anbieter gewechselt haben. Darauf reagierend wurde zwischen KOV und der schwedischen Energiebranche ein Abkommen getroffen, um ein privat finanziertes Büro für Energieinformation zu eröffnen (Konsumenternas Elrådgivningsbyrå). Das Büro – als Ergänzung zu den kommunalen Energieberatern – sollte es den Verbrauchern erleichtern, ihren Anbieter zu wechseln, und dient parallel als Schlichtungsstelle. Es ist noch zu früh, um bereits eine aussagekräftige Bewertung der Büros, die seit 2002 existieren, vornehmen zu können. Aber es kann schon ein Abwärtstrend bezüglich der Anzahl der eingegangenen Beschwerden, sowohl bei den kommunalen Energieberatern, als auch bei Konsumenternas Elrådgivningsbyrå beobachtet werden: 2003 wurden etwa 11.000 Beschwerden registriert – 2004 waren es nur noch ca. 9.000. Die Anzahl der Besucher im Internet zeigt einen ähnlichen Trend – hier reduzierte sich 2004 die Zahl der Beschwerden um ca. 30% auf 155.000 Besucher. Es kann daher diskutiert werden, dass die Informationsnachfrage vorerst weitgehend befriedigt ist, da die Verbraucher in Folge des Beratungsangebots eine höhere Aktivität beim Anbieterwechsel zeigten. Ein weiterer Grund ist, dass das Problem 2003 in den Medien stark präsent war und die Verbraucher auch über diesen Weg informiert wurden. (Konsumenternas Elrådgivningsbyrå 2005:4ff) Die Informationen der Büros und der kommunalen Berater sollen auch in den Kontext anderer Maßnahmen innerhalb des energiepolitischen Programms der Regierung von 2002 gestellt werden. Dazu gehören die eigens entwickelten Internetdienste des KOV und des STEM (Energieamt) sowie der grüne Steuerwechsel, der weiter fortgeführt werden soll.

Der Telekom- und der Strommarkt machen die generellen Probleme des verbraucherpolitischen Policyregimes in Schweden deutlich: Viele der aufgetretenen Probleme hätten bereits in der Planungsphase der Deregulierung (1996) gelöst werden können, wenn die Verbraucherperspektive rechtzeitig berücksichtigt worden wäre. Hier wird das Defizit im unklaren Verhältnis zwischen Wettbewerbs- und Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeitsstrategie sichtbar. Im Strommarkt wird diese Verknüpfung durch politisches Lernen und durch EU-Regelungen zum Teil aufgegriffen, wie etwa das Beispiel erneuerbare Energien und Emissionshandel zeigt. Die Regelung mit den Stromzertifikaten, die bereits seit eineinhalb Jahren in Kraft ist, scheint ein hohes Ansehen zu genießen und zu funktionieren. Voraussetzung dafür ist, dass die anfallenden Strafgebühren sehr konsequent erhoben werden. Das System funktioniert wie eine Subvention der Produzenten erneuerbarer Energien durch die Verbraucher und ersetzt zum großen Teil staatliche Förderungen. (Naturvårdsverket 2004(1):103-125; Regeringen 2000(1); Regeringen 2002(2)). Dadurch bewirkt die Reform allerdings auch eine Erhöhung der Strompreise; sie sind seit Beginn der

Reform um etwa 0,2-0,3 Euro-Cent gestiegen. Dadurch wird die Energiepolitik zwar den ökologischen Zielen der Nachhaltigkeit gerecht, dies geht aber zu Lasten der Verbraucher.

Darüber hinaus bestehen noch Wettbewerbshemmnisse (STEM 2005(3)). Diese Tatsache wurde von STEM und KOV in den Jahren zwischen 2002-2004 in den Diskurs eingebracht, aber noch ist unklar, inwiefern diese Erkenntnisse zu realen Lernprozessen in der Gesetzgebung führen werden. Interessant sind die Vorschläge zur Neuregelung der deregulierten Märkte, um die wettbewerbshemmenden Probleme zu korrigieren. An dieser Stelle wird die Schnittmenge von Politikformulierung und politischem Lernen deutlich; die Vorschläge können als Teilmechanismus eines Lernprozesses verstanden werden:

- Einrichtung einer Informations- und Schlichtungsinstitution, die von der jeweiligen Branche finanziert wird, ähnlich wie die der Energiebranche,
- Einrichtung eines heterogen besetzten Aufsichtsausschusses, der vor und während einer Deregulierung die Verbraucherinteressen vertritt,
- Neue Regelungen bezüglich Preis- und Vertragsinformationen für Verbraucher,
- Einführung einer Lizenz für Energie- und Telekommunikationsanbieter, um unseriöse Akteure auf dem Markt zu verbieten.

(Sämtliche Vorschläge aus: KOV 2004(3):44-63)

Die Vorschläge basieren auf zum Teil bereits eingeführten Maßnahmen. Hierzu zählen mehrere Informationsdienste, mit deren Hilfe die Verbraucher Preisvergleiche anstellen können, sowie die Bearbeitung der relevanten Branchen durch das KOV, verstärkt in Richtung eines besseren Verbraucherschutzes zu wirken. Alle Maßnahmen zielen in diesem Fall auf die gerechte und effiziente Nutzung der finanziellen Ressourcen der Verbraucher ab. Die verbraucherpolitischen Maßnahmen im Bereich Telekommunikation und Energiemarkt haben starke Nachhaltigkeitskomponenten, vor allem für die soziale Dimension. Wie auch in Deutschland wurden wichtige Voraussetzungen für besonders schwache Gruppen thematisiert und geschaffen, sich aktiv und gerecht auf dem Markt zu beteiligen. Sollten die oben beschriebenen Maßnahmen erfolgreich sein, werden bedeutende Verbesserungen für die Verbraucher eintreffen.

Transport ist ein Bereich mit vielen Defiziten. Wie auch im Energiesektor sind hier seit der Neuformulierung der Verbraucherpolitik von 1995 zwar einzelne Verbraucherperspektiven integriert worden, doch ist das politische Handeln des für Transport zuständigen Wirtschaftsministeriums (*Näringsdepartementet*) nicht mit der Verbraucherpolitik koordiniert. So wurden auch dem zuständigen Amt, *Vägverket* (Verkehrsamt), keine klaren Aufgaben erteilt, um die Verbraucherperspektive in Zukunft stärker hervorzuheben und besser zu berücksichtigen. Wenn bislang Maßnahmen ergriffen worden sind, dann vorwiegend auf regionaler oder lokaler Ebene, z.B. als Teil der Arbeit im Rahmen der Lokalen-Agenda- 21 in den Kommunen.⁶⁵ (*Vägverket* 2003:47) Das KOV legt allerdings Wert auf eine künftig deutlichere verbraucherpolitische Verantwortung des *Vägverket*, um ein ökologisch und sozial verträgliches und ökonomisch tragfähiges Transportsystem zu erreichen.⁶⁶ Die

⁶⁵ 70% der Kommunen haben eine lokale Agenda 21-Strategie. Quelle: www.naturvardsverket.se

⁶⁶ Hier geht es vor allem um soziale Nachhaltigkeit im Personenverkehr.

Regierung hat in diesem Zusammenhang einen Ausschuss beauftragt, Vorschläge zur Verbesserung des ÖPNV im Sinne der Verbraucher zu erarbeiten. Die Resultate wurden 2003 publiziert, sie dienen zurzeit aber eher als Basis für künftige Diskussionen als der Umsetzung in konkrete Maßnahmen. Immerhin wird der ÖPNV jedoch in der neuen verbraucherpolitischen Strategie zu einem der zentralen Bereiche erhoben, in dem Maßnahmen ergriffen werden sollen; bis heute ist die Präsenz der verbraucherpolitischen Perspektive jedoch minimal.

6.5 Ansätze zur Verbraucherrepräsentation und -information

6.5.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Zur Stärkung der Position der Verbraucher am Markt wurde das *Beteiligungsziel* in die Novellierung der Verbraucherpolitik von 1995 aufgenommen, was zunächst jedoch keine unmittelbare Vertretung von Verbraucherinteressen nach sich zog. Erst nach 1998 wurden die Verbraucherorganisationen zunehmend in die exekutive Politikausübung einbezogen. So wurden den relevanten Verbrauchervertretern Plätze in den Vorständen des KOV, SLV und Statens Energimyndighet (STEM) zugewiesen. Heute sind die Dachverbände der Verbraucherorganisationen somit in den Vorständen der wichtigen verbraucherpolitischen Institutionen sowie in relevanten Ausschüssen präsent. Das gibt ihnen eine Stellung, maßgeblich zur Politikformulierung und Ausführung beitragen zu können. Zur Erhöhung der Beteiligungsmöglichkeiten billigte ihnen die Regierung außerdem eine höhere Finanzierung zu. Im Jahr 2005 wurde eine gemeinsame Beratungsgruppe der Verbraucherorganisationen gegründet, darüber hinaus wurde ein interministerieller Rat für Verbraucherpolitik in der Regierungskanzlei gebildet. Der Rat ist nach dem Vorbild des Rates für Nachhaltige Entwicklung zusammengesetzt, er repräsentiert aber keine zivilgesellschaftlichen Vertreter der Verbraucherperspektive. (EEAC 2005:257)

Unter den Begriff der Verbraucherbeteiligung fallen auch weitere Themen, z.B. die *Geschlechtergleichstellung*. Es wurde mehrmals diskutiert, wie diese Fragen in der schwedischen Verbraucherpolitik angegangen werden könnten, die Überlegungen wurden allerdings bislang nie in verbraucherpolitische Maßnahmen überführt. Die Diskussionen kreisen hauptsächlich um neue Möglichkeiten zur Kennzeichnung gendergerechter Produkte und Dienstleistungen sowie die engere Verknüpfung von sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit mit der Gleichstellung der Geschlechter. (Naturvårdsverket 2004(2):45ff)

Das *Informationsziel* des Aktionsplans geht davon aus, dass Information per se erstrebenswert sei. Maßnahmen im Bereich Information sind z.B. die große Schwerpunktsetzung auf die Internetportale des KOV, die Durchführung etlicher Informationskampagnen über nachhaltigen Konsum sowie die Erstellung von Informationsrichtlinien für die kommunalen Beratungsstellen. Das Informationsziel richtete sich vormals nach dem Bildungsgrad der Verbraucher, hat sich aber in der Umsetzung als schwierig erwiesen. Es ist daher in der neuen Strategie gestrichen und stattdessen dem Begriff "*Bewusste Verbraucher*" als eines der Teilziele untergeordnet worden. Diese

Tatsache kann als Folge der Kritik wichtiger Akteure wie dem KOV am Informationsziel des Aktionsplans gesehen werden. Die Kritik bestand darin, dass Information per se kein Ziel sein sollte, sondern ein Mittel, um die anderen Ziele zu erreichen und die Verbraucher zu eigenverantwortlichem Handeln zu ermächtigen. Der Zielerreichungsgrad von Informationsvermittlung ist im Hinblick auf die Evaluierung jedoch nur schwer erfassbar. Die Verbraucherinformation in Schweden richtet sich, wie die gesamte Verbraucherpolitik, zum großen Teil an schwache Verbrauchergruppen. So werden auch in der künftigen verbraucherpolitischen Strategie Jugendliche und ältere Menschen zentrale Zielgruppen sein.

Eine Kernfrage, in der sich Verbrauchersicherheit und -beteiligung überschneiden, ist die *Standardisierung von Waren und Dienstleistungen*. Hier sieht die Zielsetzung vor, die Verbraucher in die nationale und internationale Entwicklungsarbeit einzubeziehen, sowohl für den Aktionsplan als auch für die neue Strategie ab 2006. Allerdings werden keine Mittel und Wege genannt, wie das Ziel zu erreichen sei. Eine Repräsentation in den Gremien, in denen die Lösungen für die Standardisierung diskutiert und beschlossen werden, ist für die Verbraucherorganisationen aufgrund ihrer geringen finanziellen und personellen Ausstattung nicht leistbar. Für die jeweiligen Branchenorganisationen der Wirtschaft besteht dieses Problem hingegen nicht, weshalb sie wesentlich an dieser Arbeit beteiligt sind. (Jord-dep 2004:77ff; KOV 2003:21)

Eine für das schwedische Verbraucherregime sehr wichtige Maßnahme, die allerdings kein integraler Bestandteil des Aktionsplans ist, ist die Stellung von Verbraucherfragen im schwedischen *Bildungssystem*. Nach dem nationalen Lehrplan ist die "Haushaltskunde" seit 1980 eng mit Verbraucherfragen verbunden – das Fach selbst ist viel älter. Damals wurden Verbraucherfragen als ein Hauptthema u.a. neben Ernährung und Hygiene gesehen. Mit dem neusten Lehrplan aus dem Jahre 2000 wurde das Fach umbenannt und heißt heute "Haushalts- und Verbraucherkunde". Das Fach folgt einer ambitionierten Zielsetzung: Die Schüler sollen, nachdem sie das Grundschulsystem verlassen haben, (1) Erfahrungen im Bereich soziale Gemeinschaft und Verbraucherökonomie gesammelt haben; (2) die Zusammenhänge zwischen Haushalt und Gesellschaft verstehen und aus diesem Verständnis heraus verantwortungsbewusst als Verbraucher agieren; und (3) soll der Unterricht die Bereitschaft der Schüler fördern, in einer multikulturellen Gesellschaft zu leben. Die drei Ziele werden durch vier Leitperspektiven flankiert: verantwortungsvoller Umgang mit Ressourcen, Gesundheit, Gleichstellung und Kultur. Pro Lehrjahr haben die Schüler Anspruch auf 180 Stunden Unterricht; im Vergleich dazu sieht der Lehrplan 230 Stunden für Kunst, 900 Stunden für Mathematik und etwa 1500 Stunden für Schwedisch vor. (Skolverket 2004:39ff) Die Verbraucherkunde in der Grundschule ist eine Maßnahme, die über den Weg des bewussteren Verbraucherverhaltens auf alle drei Dimensionen der Nachhaltigkeit einen bedeutenden Einfluss hat.

6.5.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Im Bereich *Beteiligung der Verbraucher* gibt es zwei gegenläufige Prozesse zu verzeichnen: Zum einen wird die bestehende Zusammenarbeit zwischen den Verbraucherorganisationen und den Beamten des Jord-dep sowie des KOV als positiv bewertet. Der beiderseitige Wille, die Zusammenarbeit zu erweitern, kommt auch in der neuen Strategie zum Ausdruck.

Bereits jetzt beteiligen sich Verbraucherorganisationen an einer Vielzahl von Aktivitäten der öffentlichen Behörden, von der lokalen bis hin zur nationalen Ebene. (Interview Jord-dep)

Ein anderer Prozess ist weniger positiv zu bewerten. Die Frage der direkten Verbraucherbeteiligung an der sehr wichtigen Arbeit der *Standardisierung* wird zwar in jedem Jahresbericht des KOV wieder diskutiert und als wichtig erachtet. Auch in der Rückkopplung der Stellungnahmen des KOV zur Regierungsarbeit wird für stärkere Maßnahmen in diese Richtung plädiert. Dennoch gibt es keine konkreten Ansätze, diese Frage zu lösen, da von Regierung und Wirtschaft die Standardisierung von Produkten und Dienstleistungen als eine Angelegenheit privater Unternehmen angesehen wird. Die Aussichtslosigkeit ist so immens, dass das Problem derzeit schlicht ignoriert wird.⁶⁷ Auch im *Verkehrssektor* werden immer wieder verbraucherpolitische Themen angesprochen. Große Mängel bestehen allerdings in der Implementierung der Vorsätze, vor allem bezüglich der Verbraucherbeteiligung. Verhandlungen finden in der Regel allein mit den Branchenvertretern statt, die Verbraucher werden allein von den staatlichen Akteuren vertreten.

Ein positiveres Beispiel für Beteiligungsmaßnahmen zeigt die *Unterstützung gemeinnütziger Organisationen*, die verbraucherpolitische Projekte durchführen wollen, durch das KOV. Der Umfang der Förderung beträgt jährlich etwa 570.000 Euro. Für die Förderung sind Nachhaltigkeitsziele von hoher Bedeutung – fast die Hälfte der Projekte, die seit 2002 finanziert wurden, hatten Nachhaltigkeit zum Thema. 2005 lagen die Schwerpunkte auf Überschuldung und lokaler Entwicklung. (KOV 2005(1):1f) Das Jord-dep gibt Anweisungen zu den jährlichen Förderzielen, und so existiert eine stringente Verknüpfung zwischen den Zielen der Verbraucherpolitik auf oberstem und dem Output auf unterstem Niveau. Eine zweite Art der Unterstützungsleistung, die ebenfalls das KOV verwaltet, ist die spezielle und gezielte *"Entwicklungsunterstützung"* für Kommunen und besondere Projekte. So wurden 2002 und 2003 insgesamt 43 unterschiedliche Maßnahmen in 80 Kommunen durchgeführt bzw. umgesetzt, die auf Prävention, Akteursintegration, Informationsvermittlung und organisatorische Entwicklung abzielten. Dabei sind eine Reihe von Projekten entstanden, die Verbraucherbeteiligung und nachhaltigen Konsum auf lokaler Ebene fördern und die sich oftmals an schwache Verbrauchergruppen richten.⁶⁸

Ein Problem bei beiden Formen der Unterstützung ist die ungenügende Kommunikation zwischen ‚unten‘ und ‚oben‘. So ist den Beamten des Jord-dep oft nicht in ausreichendem Maße bekannt, welche Art von Projekten bereits gefördert und welche Ergebnisse erzielt wurden. Die Resultate können daher kaum als Anregungen für neue politische Maßnahmen genutzt werden.⁶⁹ Im KOV wird dagegen regelmäßig ein relativ umfangreicher Evaluierungsprozess durchgeführt und kommuniziert, was ermöglicht, dass die Projekte in viele Richtungen wirken. Die Ergebnisse der unterstützten Projekte zeigen die Innovationskraft, insbesondere auf kommunaler Ebene, die zuvor bereits diskutiert wurde. So

⁶⁷ Siehe Jahresberichte des KOV und Regulierungsbriefe der Regierung von 2001-2004/2005. Eine Abwendung von der Problematik ist klar erkennbar. Die Verantwortung hierfür trägt in erster Linie die Regierung.

⁶⁸ Ein interessantes Beispiel ist ein Projekt aus Solna, einem Vorort von Stockholm, wo ehemalige Drogensüchtige in "Verbraucherlehre" ausgebildet wurden. Es wurden viele Themen behandelt, unter anderem die Arbeit der Verbraucherorganisationen. Konsumentverket, 2002. *Konsumentverksamhet i utveckling. 43 projekt i 80 kommuner – projektkatalog*, 15.

⁶⁹ Diese Tatsache ist allerdings in Veränderung begriffen; ein Beamter sagte aus, dass sie sich zunehmend für diese Art von Ideenvermittlung interessieren.

wird viel getan, um innerhalb des Nachhaltigkeitsrahmens die Beteiligung und Ermächtigung verschiedener Verbrauchergruppen und die lokale Wirtschaft zu fördern; anderes zielt auf die verbesserte Beratung und Schlichtung in den Kommunen ab.⁷⁰ (KOV 2002:passim; Interview KOV)

Im Bereich *Verbraucherinformation* wird das Internet als Hauptinstrument genutzt, um (nachhaltige) Verbraucherinformation zu vermitteln. Heute gibt es eine Vielzahl von Internetangeboten, mit deren Hilfe die Verbraucher ihr Haushaltsbudget berechnen, ihren persönlichen Einfluss auf die Umweltbelastungen messen und sich über nachhaltigen Konsum, über Verkehr und gesunde Ernährung informieren können. Die Angebote richten sich an Produzenten sowie an Verbraucher.⁷¹ Die Internetseite des KOVs wurde im Zuge der umfangreichen Informationssatzung während der letzten fünf Jahre umgesetzt und hat heute etwa 850.000 Besucher pro Monat – im Vergleich zu 45.000 im Jahr 1997. Zusätzlich publiziert das KOV eine Zeitung mit Verbraucherinformationen, die eine Auflage von etwa 125.000 Exemplaren und durchschnittlich 1,7 Mio. Leser pro Jahr zu verzeichnen hat. (Interview KOV; Råd & Rön 2005) Das Internet wird in Schweden als eines der wichtigsten Instrumente der Verbraucherpolitik überhaupt gesehen und als effektives Mittel, um nachhaltigen Konsum zu fördern. Angesichts hoher Nutzerzahlen und dezentraler Siedlungsstrukturen mag dies in diesem Kontext zutreffen. Im Hinblick auf die soziale Gerechtigkeit scheint, in der Übertragung auf andere Länder, diese starke Fokussierung jedoch fragwürdig.

Ein wichtiges, bereits erwähntes Instrument der Verbraucherinformation und -ermächtigung ist die Einbeziehung von Verbraucherfragen in den *Grundschulunterricht*. Im Jahre 2003 fand eine umfangreiche Evaluierung der Grundschulen statt. Von der Göteborger Universität wurde zu diesem Zweck eine Schüler- und Lehrerbefragung zur Haushalts- und Verbraucherkunde durchgeführt. Das Resultat zeigte ein facettenreiches Bild: Über 85% der Schüler schätzen das Fach als wichtig ein. Allerdings stellten sich große strukturelle Probleme hinsichtlich der Verteilung und Vermittlung von Geschlechterrollen heraus. So wird Haushaltskunde von vergleichsweise schlecht ausgebildeten, meist älteren Lehrern unterrichtet, mit der Folge einer einseitigen rollenspezifischen Verantwortungszuweisung. Mädchen bekommen demzufolge eine stärkere Förderung, weil davon ausgegangen wird, dass sie hier bessere Voraussetzungen haben. Diese Tendenz wirkt verstärkend auf Geschlechterstereotypen, von denen sich die schwedische Politik jedoch im Grunde abkehren möchte. Durch den Mangel an Lehrern und Kompetenzen in dem Fach gibt es derzeit jedoch Schwierigkeiten, dieses Problem z.B. durch Neueinstellungen zu beheben. (Skolverket 2004:62ff) Dennoch soll der Lehrplan künftig so gestaltet werden, dass strukturelle Hindernisse für Mädchen und Jungen abgebaut werden und ein gleichberechtigter Unterricht stattfinden kann.

⁷⁰ Für weitere Beispiele, siehe: Konsumentverket, 2002. Konsumentverksamhet i utveckling. 43 projekt i 80 kommuner – projektkatalog.

⁷¹ In diesem Kontext, siehe unter anderem: www.miljomataren.konsumentverket.se, www.energikalkylen.konsumentverket.se, www.kopguiden.konsumentverket.se, www.bilkalkylen.konsumentverket.se, www.ekokalkylen.konsumentverket.se, www.budgetkalkylen.konsumentverket.se, www.bankkalkylen.konsumentverket.se, www.telepriskollen.se.
Aktualisiert: 2005-08-14

6.6 Ansätze zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster

6.6.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Nachhaltiger Konsum und Produktion (NKP) ist ein relativ junges Begriffspaar und explizit erst seit dem Aktionsplan 2001–2005 in die Verbraucherpolitik integriert. Waren verbraucherpolitische Maßnahmen bis dahin hauptsächlich auf die Produktionsseite ausgerichtet, wächst mittlerweile die Einsicht, dass Verbraucherpolitik im Zeichen der Nachhaltigkeit eine beträchtliche Rolle für den gesellschaftlichen Wandel spielen kann. In dieser Richtung werden derzeit neue Strategien entwickelt und implementiert, unter anderem die für 2006 geplante Einrichtung einer internationalen *Task Force on Sustainable Lifestyles*, die neben der Produktionsseite auch die Verbraucherseite integrieren soll. Außerdem wurde von Regierungsseite eine NKP-Gruppe eingerichtet, die ihre Tätigkeiten und Maßnahmen im Bereich Lebensstile und nachhaltiger Konsum auf nationaler Ebene weiterentwickeln soll. (Interview Jord-dep; Interview Miljö-dep) Die Task Force ist ein Teilergebnis des Marrakesch-Prozesses und soll in einer ersten Phase bis 2007 fortgeführt werden. Sie soll an die bestehenden Ergebnisse und Erfolge der teilnehmenden Regierungen anknüpfen und gute Beispiele hervorheben, erfolgreiche Ansätze fördern und die Arbeit der Interessenvertreter koordinieren. (Regeringen 2005:passim) Ein bedeutender Teil dieser Aufgaben wurde den beiden Ämtern *Vinnova* und *Nutek* zugewiesen, die für *Innovation und Entwicklung* des wirtschaftlichen Sektors verantwortlich sind. Beide Ämter vergeben Mittel für Projekte mit dem Schwerpunkt Nachhaltigkeit und bieten finanzielle und logistische Unterstützung für Unternehmen, die ein nachhaltigeres Arbeiten anstreben. Als Vorbilder lassen sich in Schweden vier Institutionen nennen, die Kenntnisse in diesem Bereich vermitteln: das KOV, Nutek/Vinnova, der Rat für nachhaltige Entwicklung (IEH) und die "Grünen Direktoren". Letztere bilden einen Zusammenschluss besonders umweltbewusster Manager aus der Wirtschaft, die keine staatliche Förderung erhalten. Die Zuteilung der sektoriellen Verantwortung für Umweltfragen an das KOV hat dazu geführt, dass dieses staatliche Verbraucheramt eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet hat, die auf den gesteigerten Konsum nachhaltiger Produkte abzielen. Beispiele für solche Maßnahmen sind vor allem Informationskampagnen in Zusammenarbeit mit großen Lebensmittelketten (z.B. zu Öko-Eiern, -Fleisch und -Gemüse) und die Einrichtung und Koordination von Internetportalen zum nachhaltigen Konsum.

Im *Verkehrssektor* werden Nachhaltigkeitsziele seit 1998 explizit benannt. Der Verbraucherschutz spielt hingegen bislang eine geringe Rolle. Die relevanten Ziele reichen von der Förderung alternativer Kraftstoffe und Informationskampagnen bis hin zur effektiveren Gestaltung des ÖPNV. Zudem soll der ÖPNV behindertengerechter und umweltschonender gestaltet werden und auch verstärkt die Gleichstellung der Geschlechter anstreben. Im Zusammenhang mit der Verkehrspolitik werden somit überwiegend klassische Instrumente wie ökonomische Steuerungsmechanismen, Information und technische

Weiterentwicklungen genutzt.⁷² Auf den Bereich *Landwirtschaft*, der die Förderung umweltfreundlicher Nutzungsformen für landwirtschaftliche Flächen und strenge Richtlinien für konventionellen Landbau umfasst sowie durch einen hohen Anteil an Öko-Landbau-Flächen gekennzeichnet ist, wurde in Kapitel 3.1. bereits eingegangen.

Das System der *Corporate Social Responsibility* (CSR)-Berichterstattung in Schweden ist zurzeit im Wandel. Seit etwa 10 Jahren existiert eine Umweltberichterstattung, das sog. "*Umweltsteuerungssystem*", das heute relativ institutionalisiert ist. Etwa 3.000 Unternehmen wenden EMAS oder ISO 14001 an. Darüber hinaus hat *Nutek*, die Behörde für Innovation, diverse Handbücher und Bildungsmaßnahmen zur Umweltberichterstattung von Unternehmen entwickelt. Ferner existiert eine Reihe weiterer Kennzeichnungen und Labels, abhängig von der Branche des Unternehmens. Aufgrund der steigenden Nachfrage umweltgerechter Produkte und der zunehmenden Sensibilisierung bezüglich der Umweltkonsequenzen, vor allem im öffentlichen Sektor, werden Nachhaltigkeits-Kennzeichnungen in steigendem Maße populär. Allerdings gibt es bisher keine gesetzlichen Mittel, um eine Umwelt- oder CSR-Berichterstattung stärker zu forcieren. Die Regierung arbeitet in diesem Bereich bevorzugt mit Mitteln der Information und weniger mit der Festlegung von Gesetzen und Richtlinien. Sie empfiehlt den öffentlichen Institutionen, sich im Beschaffungswesen auf nachhaltige Produkte zu konzentrieren, allerdings gibt es keine verbindlichen Rahmenbedingungen, um dies durchzusetzen. (Interview Miljöstyrningsrådet)

6.6.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Die Bestrebungen des KOV, einen (ökologisch) nachhaltigen Konsum zu erreichen, wurden im Zuge der Neuformulierung der Verbraucherstrategie umfassend evaluiert. Ausgangspunkt dafür ist die sektorielle Verantwortung des KOV im Bereich Umwelt und Konsum. Die Evaluierungen wurden durch die Regierung veranlasst und durch das KOV mit Hilfe externer Organisationen durchgeführt. Sie bilden eine gute Grundlage, um politisches Lernen zu initiieren. Die Maßnahmen, beispielsweise die *Kooperation mit dem Lebensmittelhandel*, können im Allgemein als erfolgreich angesehen werden, obwohl sie sich nicht immer von anderen Einflussfaktoren, z.B. Werbung oder die Aktivitäten der Verbraucherorganisationen, abgrenzen lassen. In seinem Bestreben zur *Förderung des nachhaltigen Konsums* zielt das KOV auf Akteure aus unterschiedlichen Bereichen ab: Verbraucher und Verbraucherberatungen, Lokale-Agenda-21-Akteure, Medien, staatliche Ämter und unabhängige Verbraucherorganisationen, der Lebensmittelhandel und das Bildungssystem. Diese Gruppen stehen im Fokus einer Reihe von Maßnahmen und Aktivitäten, mit Schwerpunkten im Bereich Information, Preisgestaltung und Zugang zu ökologisch hergestellten Produkten (Kooperation mit der Wirtschaft). Weitere Maßnahmen sind die (finanzielle) Unterstützung von Organisationen und Verbraucherberatungsstellen sowie die Stärkung des Verbrauchervertrauens (Kennzeichnung, Produktinformation).⁷³ Die Zusammenarbeit des KOV mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und seine *koordinierende Funktion* wird als besonders produktiv eingeschätzt. Hier zeigt sich durchaus ein

⁷² Mehrere Werbekampagnen mit Nachhaltigkeitsperspektiven durchgeführt, z.B. die Woche "Nachhaltige Mobilität – Sparsames Autofahren". Naturvårdsverket, 2004, S. 127.

⁷³ Die einzelnen Maßnahmen werden näher in dem Appendix 1 des Berichts *Konsumentverkets arbete att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel – en utvärdering av ett regeringsuppdrag* dargestellt. KOV 2005(4).

Lernprozess: Die Rolle des KOV wurde nach und nach durch die Regierung modifiziert, um auf diese Weise wirksamere Resultate erreichen zu können. So wurde die sektorielle Verantwortung des Verbraucheramts für Umwelt und Konsum seit 2002 ständig erweitert und heute wirkt das KOV als vielfältiger Akteur in allen Bereichen, vom Produkttester bis hin zum Ansprechpartner für die Wirtschaft. Neue Aufgaben sind hinzugekommen, unter anderem die Best-Practice-Beispiele für nachhaltige Produkte, Dienstleistungen und Unternehmen zu publizieren.

Ein innovatives Instrument zur Einflussnahme auf das Verbraucherverhalten ist die sog. "Umweltmessung" (Miljömätaren), ein Internetdienst, mit dessen Hilfe Verbraucher ihre eigenen Umweltauswirkungen durch Ressourcenverbrauch und Emissionen messen können. Der Fokus richtet sich insbesondere auf stromintensive Verbraucher. Bisher wurden die Instrumente allerdings noch nicht ausreichend evaluiert, um daraus auf einen Lernprozess schließen zu können. Sicher ist: Verbraucher geben heute mehr Geld für ökologisch gekennzeichnete Produkte aus und sind bewusster und aktiver als vor fünf Jahren. Hingegen ist fraglich, ob der gesteigerte Konsum auch direkt auf verbraucherpolitische Maßnahmen zurückzuführen ist; sichergestellte Zahlen gibt es zurzeit keine.

In Schweden wurde im Bereich nachhaltiger Konsum umfangreich geforscht, um zu überprüfen, ob Produkte mit Umwelt- oder *Fair-Trade-Kennzeichnung* durch Herabsetzung der Mehrwertsteuer gefördert werden könnten. Der Marktanteil von Fair-Trade-Produkten variiert erheblich, von vergleichsweise hohen Anteilen bei Kaffee bis zu geringeren Anteilen bei anderen Produkttypen. Insgesamt beträgt der Marktanteil ca. 1%. (Interview KOV, www.rattvisemarkt.se) Die Untersuchung kam allerdings zu dem Schluss, dass dies aufgrund der EU-Regelung der VAT (Value Added Tax) nicht möglich ist. So erhält lediglich die Organisation, die in Schweden Fair-Trade-Produkte anbietet, eine staatliche Förderung – einzelne Produkte fallen allerdings aus der Förderung heraus.

Die schwedische Strategie für nachhaltige Entwicklung (SNE) stellt ein weiteres wichtiges Dokument im Bereich NKP dar und wird auch kontinuierlich weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklung basiert auf Grundlage von Erkenntnissen aus der Erfolgskontrolle und ist damit ein Beispiel für einen weiteren Lernprozess. Heute existieren die verbraucherpolitische Strategie und die SNE als zwei sich bedingende Politikinstrumente nebeneinander, wobei die Verbraucherpolitik im Rahmen der SNE eher als Mittel zur Förderung von nachhaltigem Konsum und Produktion (NKP) definiert wird. (EEAC 2005:257ff; Naturvårdsverket 2004(1):24f) Eines der vielen bisher nicht erreichten Nachhaltigkeitsziele, z.B. eine intakte Umwelt, ist auch aus NKP-Sicht relevant, da unter anderem der Konsum ökologischer Produkte und der Anteil ökologischer Landbauflächen die Zielerreichung beeinflusst. So ist der schwedische Standard in Bezug auf Tierhaltung und Einsatz von chemischen Bekämpfungsmitteln strenger geregelt als in anderen EU-Staaten und der konventionelle Landbau in Schweden übertrifft oft den Öko-Landbau in anderen europäischen Ländern. *Ökologischer Landbau* ist allerdings nicht immer ein guter Richtwert, um eine Nachhaltige Entwicklung nachzuweisen. Mehrere Studien der schwedischen Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden belegen, dass ökologischer Landbau zum Teil mehr negative Konsequenzen als konventioneller Landbau zeigt. So verwenden Öko-Bauern in Schweden oft drastische Methoden, um dieselben Effekte wie chemische Bekämpfungsmittel zu erreichen, ohne diese jedoch einsetzen zu dürfen. Maßnahmen wie diese schädigen die

Umwelt oft schwerer als eine konventionelle Nutzung von Pflanzenschutzmitteln. (Jordbruksverket 2005:69ff; 2004:11; 2002:99-110)

Seit etwa zehn Jahren können sich Unternehmen und öffentliche Institutionen in Schweden einem Umweltmanagement unterziehen (z.B. EMAS, EKU oder EPD). Die Systeme sollen eine ökologisch nachhaltige Produktionskette schaffen. In den Neunzigern wurde ein Aufklärungsprogramm eingeführt, um Unternehmen dazu zu bewegen, die Kontrollsysteme in ihre Produktion zu integrieren. Obwohl das Programm keine ökonomische Förderung vorsieht, wird seitens des *Nutek*, dem Amt für wirtschaftliche Entwicklung, eine umfangreiche Informationsarbeit betrieben. Heute sind ca. 3.300 Unternehmen in Schweden entweder durch EMAS (112) oder ISO14001 (3249) zertifiziert. Die Anzahl der ISO14001-Zertifikate steigt derzeit schneller, während EMAS im letzten Jahr leicht abgenommen hat. (Internet: Miljömalrådet; Nutek; Miljöstyrningsrådet) Der *Miljöstyrningsrådet* (Umweltsteuerungsrat) existiert seit 1995. Die Institution dient u.a. als Plattform für Umweltkennzeichnungen in öffentlichen Institutionen und privaten Unternehmen und ist für die Informationsvermittlung und Zertifizierung zuständig. Beide Institutionen kooperieren gemeinsam mit dem privaten Sektor und tragen so zur Annäherung an die Ziele der Strategie für Nachhaltige Entwicklung bei.

6.7 Zusammenfassung: Erfolge & Defizite der angewandten Instrumente bei der Implementierung nachhaltiger Verbraucherpolitik

6.7.1 Erfolge und Defizite

In Schweden wurde Nachhaltigkeit sehr lange nur mit ökologischer Nachhaltigkeit gleichgesetzt. Ein erstes Defizit der Politikformulierung liegt somit nicht in den angewandten Instrumenten sondern bereits in der Politikformulierung selbst begründet. So gibt es keine klare Trennung zwischen nachhaltigem Konsum und einer generell nachhaltigen Entwicklung. Ebenso fehlt die klare Aufgabenverteilung der verschiedenen Verantwortungsbereiche zwischen den relevanten Akteuren. Heute werden die soziale und wirtschaftliche Dimension der Nachhaltigkeit zum Teil als Aspekte der ökologischen Dimension behandelt. Viele soziale und wirtschaftliche Maßnahmen werden nicht in den Nachhaltigkeitskontext gesetzt, obwohl sie deutlich in einer solchen Richtung wirken. So werden Bemühungen für eine nachhaltige Entwicklung und eine nachhaltige Verbraucherpolitik nicht eigenständig als solche bewertet. In einem der wichtigsten Politikdokumente, der neuen verbraucherpolitischen Strategie, zeigt sich diese Diskrepanz zwischen dem KOV (Verbraucheramt) und dem Jord-dep (Amt für Landwirtschaft) deutlich in der jeweiligen Prioritätensetzung ihrer verbraucherpolitischen Maßnahmen. Während Jord-dep in der Informationsvermittlung die Hauptaufgabe der Verbraucherpolitik sieht, vertritt das KOV die Ansicht, dass Information nur ein mögliches Mittel ist, um Erfolge zu erzielen und die Verbraucherinteressen zu stärken. Andere in Frage kommende Mittel sind administrativer Art (Marktrecht, Kompetenzen von Ombudsmann und ARN, Festlegung von Emissionsgrenzwerten) und ökonomischer Art (Internalisierung der Kosten für Umweltbelastung und der sozialen Kosten, Steuern). Diese Diskrepanz könnte auch in

Zukunft zu ernststen Zielkonflikten und damit zu einer Gefährdung einer konsistenten Strategie führen. Ein schwieriges Feld der Verbraucherpolitik – nicht nur in Schweden – ist die Evaluierung. So lässt sich beispielsweise die Wirkung informatorischer Instrumente kaum überprüfen. Da gerade im Bereich NKP ein sehr starker Fokus auf der (Internet-) Information liegt, wäre es wichtig zu prüfen, inwieweit diesbezügliche Maßnahmen die schwedischen Verbraucher in ihrem nachhaltigen Konsum unterstützen. Da solche Evaluierungen aber immer einen hohen finanziellen Aufwand bedeuten, wird eine größere Evaluierung der Verbraucherpolitik in den nächsten Jahren kaum möglich sein.

Insgesamt hat die schwedische Politik jedoch teilweise auf regionaler oder kommunaler Ebene eine Reihe von Maßnahmen auf den Weg gebracht, die als innovativ gelten können. Diese wirken zumeist auf die soziale Dimension der Nachhaltigkeit und beziehen sich auf eine Verbesserung des Beratungs-, Betreuungs- und Bildungsangebots für Verbraucher. Dazu zählen u.a. das Gesetz zur finanziellen Beratung der Verbraucher, die kommunalen Energieberater und die privat finanzierten Beratungsbüros sowie die Verankerung des Faches "Haushalts- und Verbraucherkunde" im Lehrplan der Grundschulen. Schweden gilt zudem als Vorbildnation im Umweltbereich und hat entsprechend erfolgreiche rechtliche, administrative und selbstregulatorische Instrumente vorzuweisen. Eine Verknüpfung der einzelnen Sektoren (Transport, Energie, Landwirtschaft) mit Verbraucherfragen findet bisher allerdings nur in Ansätzen statt; dies soll aber künftig verbessert werden.

Eine modernere und innovativere Sicht auf die schwedische Verbraucherpolitik würde Maßnahmen beinhalten, die den Fokus der verbraucherpolitischen Dimension deutlicher auf ökonomische Instrumente konzentriert. Ökonomische Regelungen haben während der neunziger Jahre in anderen Politikfeldern weitgehend die administrativen ersetzt, diese Entwicklung steht der Verbraucherpolitik jedoch noch bevor. Wie in dieser Studie gezeigt wurde, sind administrative Regelungen zurzeit zwar ausreichend vorhanden. Doch die Gestaltung und Durchsetzung administrativer Instrumente ist vor allem bei Fragen der Produktsicherheit schwieriger geworden. Zurückzuführen ist dies insbesondere auf die starke Branchendifferenzierung und die rasante technische Entwicklung der (globalen) Märkte. So war vor 15 bis 20 Jahren die Anzahl der unterschiedlichen Branchen wesentlich kleiner und letztere technisch gut untereinander abgrenzbar. Heute sind Branchen kleiner und vielfältiger. Diese Tatsache macht die Regelungen für einzelne Branchen schwieriger und so müssen administrative Instrumente in zunehmendem Maße auf spezifische Warentypen appliziert werden. Ein wachsender Anteil der Arbeit des KOV findet daher heute in der Kommunikation mit einzelnen Firmen statt und nicht mehr ausschließlich mit den übergeordneten Branchenorganisationen. (Interview Jord-dep, Interview KOV)

Auch im Bereich nachhaltiger Produkte und Lebensmittel und deren Vermarktung ist es erforderlich, künftig stärker administrative Instrumente einzusetzen, vor allem in Anbetracht der EU-Regelungen. Die Wirtschaft hat derzeit jedoch noch keinen Anlass, die aggressive Vermarktung von ungesunden Produkten in den Medien und in Geschäften zu unterbinden. Die Versuche des KOV und des SLV (staatliches Lebensmittelamt), hier zu vermitteln, sind bisher gescheitert. In diesem Bereich helfen demnach entweder ökonomische Instrumente (z.B. Gebühren, erhöhte Steuersätze), die im übrigen alle auch einen Nachteil für nachhaltige Produkte bringen würden, oder bringen administrative Instrumente (Verbot von Werbung für ungesunde Produkte oder Unterbindung von Werbung mit der Zielgruppe Jugendliche in der EU, nicht nur in Schweden) eine Besserung. Das KOV und das SLV sind

dennoch weiterhin bemüht, die Wirtschaft dazu zu bewegen, die Vermarktung von ungesunden Produkten weniger aggressiv zu gestalten. Als erste Erfolge gelten hier die Einigung auf kleinere Portionsgrößen von Nahrungsmitteln und das Vermeiden der Präsentation ungesunder Produkte neben den Kassen. (FHI 2005)

6.7.2 Zusammenfassung

Die Länderstudie hat gezeigt, wie die schwedische Verbraucherpolitik sich in den letzten Jahren entwickelt hat und auf welche Weise Nachhaltigkeitsaspekte zu ihrer heutigen Gestaltung beitragen. Die Verbraucherpolitik ist, mit der Rolle Schwedens als "lead country" im Bereich Nachhaltigkeit, auch auf internationaler Ebene weiterentwickelt worden und bezieht sich heute in fast allen Bereichen auf eine nachhaltige Entwicklung. Oft werden allerdings diese Zielsetzungen bei der Politikformulierung nicht explizit genannt. Die Verbraucherpolitik ist zwar bis zu einem gewissen Grad in die Umweltpolitik eingebunden und mit der nationalen Strategie für Nachhaltige Entwicklung (SNE) verknüpft worden. Doch sind in dieser Hinsicht noch einige Mängel vorhanden, z.B. die unklare Beziehung zwischen ökologischer, sozialer und ökonomischer Nachhaltigkeit, die nicht nur in der schwedischen Politik ein Problem darstellt. Dieser Mangel hat auch Folgen für die Verbraucherpolitik. Die Ausführungen zeigen, dass die Bestrebungen zu einer nachhaltigen Entwicklung in Fragen der Organisation eine neue Gestalt angenommen haben. So sind während der letzten Jahre mehrere Netzwerke und koordinierende Gremien für Nachhaltigkeit in der Regierungskanzlei gegründet worden. Es lässt sich allerdings vermuten, dass der Rat für Verbraucherpolitik in der Regierungskanzlei nicht zustande gekommen wäre, wenn Verbraucherfragen bereits stärker in die SNE integriert worden wären und wenn die Verbraucherperspektive bereits im Nachhaltigkeitsrat vertreten wäre. So hat das Defizit in der integrierten Betrachtungsweise von Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik die Einrichtung eines eigenen Gremiums nach sich gezogen.

Zur Themenübersicht:

Im Bereich *Verbrauchersicherheit* wurde die schwedische Politik in den vergangenen Jahren zweimal reformiert und an EU-Standards angepasst. Hier existiert eine insgesamt hohe Abhängigkeit von der europäischen und internationalen Entwicklung, viele Aspekte der schwedischen Politikformulierung sind von der EU determiniert. Dennoch gibt es nationale Besonderheiten, vor allem auf lokaler und regionaler Ebene. So wurde eine Maßnahme implementiert, die es ermöglichte, auf einfachem Weg die Pflegekosten einer Kommune innerhalb von fünf Jahren um 30% zu reduzieren (Fixar-Malte).

Im Bereich *Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher* wurde die rasante Entwicklung vor allem im Finanz- und Dienstleistungssektor beschrieben. Eine nützliche und sinnvolle Regelung ist das Gesetz zum Schutz von Verbrauchern in ihrem Kontakt mit Finanzberatern. Diese müssen jetzt mit den Ressourcen ihrer Klienten vorsichtiger umgehen, da das Risiko besteht, dass sie die Verbraucher im Falle eines Verlustes finanziell entschädigen müssen. In diesem Bereich greifen u.a. die Informationsdienste des KOV, die durch Unterstützung der kommunalen Verbraucherberatung zur Bewusstseinsbildung und Ermächtigung der Verbraucher beitragen sollen. Es bleibt allerdings noch offen, wie das Gesetz durchgesetzt wird und mit welchem Aufwand die Ämter ihre Aufsichtstätigkeit ausüben.

Im Bereich *Beteiligung und Information* sind als Maßnahmen überwiegend die Informationsdienste des KOV präsent. Sie sind relativ erfolgreich und erreichen große Teile der schwedischen Bevölkerung. Auch die (finanzielle) Unterstützung privater Organisationen bietet interessante Ansätze. Bislang wurden die Resultate durch das KOV allerdings nur begrenzt kommuniziert und so konnten die erfolgreichen Projekte auf nationaler Ebene leider nur wenig Aufmerksamkeit erlangen. Das KOV arbeitet auch mit Vertretern der Wirtschaft zusammen und genießt hier eine hohe Legitimität. So sind Abkommen unter anderem zur Verbraucherberatung und zu Verhaltensregeln in der Werbung getroffen worden, wobei letztere nur eingeschränkt befolgt werden. Die Maßnahmen in den Tätigkeitsbereichen des KOV lassen sich allerdings schwer messen und daher bleiben die tatsächlichen Resultate in der Politik und in der Öffentlichkeit zum Teil unbekannt und tragen so kaum zur Neuausrichtung der Politik bei.

Für den Bereich *Nachhaltiger Konsum und Produktion* ist die Verbraucherpolitik ein wichtiges Politikfeld, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern. Hier werden den Verbrauchern als Instrumente vor allem Informationsdienste angeboten. Das KOV spielt auch hier eine bedeutende Rolle als Wissensvermittler. Mit der Produzentenseite arbeiten hingegen mehrere Ämter im Namen der Verbraucherpolitik zusammen. So wurde beispielsweise diskutiert, wie und in welchem Ausmaß sich eine nachhaltige Ernährungs- und Energiepolitik realisieren lässt. Es wurden innovative Ansätze entwickelt, die durchaus auf Deutschland übertragbar sind, z.B. die Regelungen zum Pflichterwerb von Zertifikaten für Strom aus erneuerbaren Energiequellen. Hier besteht zwar insgesamt die Motivation, ökonomischen und administrativen Regelungen einen deutlicheren verbraucherpolitischen Charakter zu geben. Allerdings hatte diese spezielle Maßnahme den negativen Effekt, dass die Mehrkosten für regenerative Energien auf die Verbraucher abgewälzt wurden. Bezüglich der ökologischen Landnutzung und im Bereich der Fair-Trade-Produkte ist die schwedische Politik stark um Unterstützung bemüht. Der Verkehrssektor ist hingegen eine Schattenseite in der Verbraucherpolitik. So wurden zwar viele Forderungen geäußert, den ÖPNV aus Verbraucherperspektive zu verbessern, aber nur wenige verbraucherpolitische Maßnahmen wurden tatsächlich ergriffen und diese hauptsächlich auf lokaler oder regionaler Ebene.

Die Verbraucherpolitik war zwischen 2001 und 2005 theoretisch vielversprechend gestaltet, aber eine umfassende Evaluierung im Vorfeld der neuen Strategie für 2006 fand nicht statt. Das hat zur Folge, dass die Akteure derzeit keine genaue Kenntnis darüber haben, wie und ob die umgesetzten Maßnahmen ihre Wirkung entfalten konnten. Wie vor diesem Hintergrund die neue Strategie zu gestalten sein wird, ist noch unklar. Der Gesetzentwurf ist noch nicht publiziert worden. Möglicherweise bietet aber die vorliegende Studie einige Hinweise und Lösungsansätze.

6.8 Literaturverzeichnis Kapitel 6

Allmänna Reklamationsnämnden 2005: Vad är ARN?. Abrufbar unter www.arn.se.
29.07.2005.

- Arthur D Little AB 2004: Handlingsplan för konsumentpolitiken. Omvärldsanalys. Endbericht, Januar 2004. Elektronische Publikation.
- DTI 2003: Comparative report on consumer policy regimes. October 2003. Abruft under www.dti.gov.uk. 14.08.2005.
- Finansinspektionen. Abruft under www.finansinspektionen.se. 29.07.2005.
- Jordbruksverket 2005: Växtnäringsförsörjning inom Ekologiska produktionsformer – rapport från projektet CAP:s miljöeffekter. Bericht 2005:13. Abruft under http://www.sjv.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra05_13.pdf.
- Jordbruksdepartementet 2005: Pressemitteilung 15.3.2005. Konsumenter förlorar 20 miljarder om året på felaktiga varor. Abruft under <http://www.regeringen.se/sb/d/5293/a/40550>. 29.10.2005.
- Jordbruksverket 2004: Tre nya miljöersättningar – Hur blev det? Rapport från projekt CAP:s miljöeffekter. Bericht 2004:5. Abruft under http://www.sjv.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra04_5.pdf. 29.10.2005.
- Jordbruksdepartementet 2004: Den framtida konsumentpolitiken. Ds 2004:51. Abruft under <http://www.regeringen.se/sb/d/1744/a/34704>. 29.10.2005.
- Jordbruksverket 2002: Miljöeffekter av EU:s jordbrukspolitik Rapport från projektet CAP:s miljöeffekter 2001. Bericht 2002:2. Abruft under <http://www.sjv.se/>. 29.10.2005.
- Konsumenternas Elrådgivningsbyrå 2005: Verksamhetsberättelse 2004. Abruft under www.elradgivningsbyran.se. 14.08.2005.
- Konsumentverket 2000: Vem skadar sig i hemmet? och hur? - data från EHLASS-registret 1997. Bericht Nr. 2000:26. www.konsumentverket.se.
- Konsumentverket 2002: Konsumentverksamhet i utveckling. 43 projekt i 80 kommuner - projektkatalog. www.konsumentverket.se.
- Konsumentverket 2003: Årsredovisning 2002. www.konsumentverket.se.
- Konsumentverket 2004(1): Redovisning av Konsumentverkets folkhälsoarbete. Abruft under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.
- Konsumentverket 2004(2): Årsredovisning 2003. Abruft under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.
- Konsumentverket 2004(3): Nyligen konkurrensutsatta marknader - en erfarenhetssummering. PM 2004:20. Abruft under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.
- Konsumentverket 2005(1): Ekonomiskt stöd till föreningar och organisationer som vill arbeta med konsumentfrågor. Informationsblatt. Abruft under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.
- Konsumentverket 2005(2): Kommunernas konsumentvägledning år 2004/2005 - En lägesbeskrivning. PM 2005:4. Abruft under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.
- Konsumentverket 2005(3): Konsumentverkets verksamhet inom 2002 års energipolitiska program. PM 2005:06. Abruft under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.

Konsumentverket 2005(4): Konsumentverkets arbete att främja konsumtionen av ekologiska livsmedel - en utvärdering av ett regeringsuppdrag. Abruftbar under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.

Konsumentverket 2005(5): Remissyttrande 2005-02-21 Departementspromemorian (Ds 2004:51) Den framtida konsumentpolitiken - Ett underlag till en ny konsumentpolitisk strategi 2006. Abruftbar under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.

Konsumentverket 2005(6): Årsredovisning 2004. Abruftbar under www.konsumentverket.se. 14.08.2005.

Livsmedelsverket 2004: Verksamhetsberättelse 2004. Abruftbar under www.slv.se. 14.08.2005.

Livsmedelsverket 2005: Abruftbar under http://www.slv.se/templates/SLV_Page.aspx?id=9025.

Marknadsdomstolen 2004: Marknadsdomstolens årsredovisning 2004. Abruftbar under <http://www.marknadsdomstolen.se/MDsArsredovisning/MDsArsredov2004.pdf>.

Naturvårdsverket 2004(1): Hållbar Produktion och Konsumtion - En översiktlig bild (Bericht 5432). Abruftbar under www.naturvardsverket.se. 14.08.2005.

Naturvårdsverket 2004(2): Jämställd hållbar framtid- -Idéer och vardag i samspel. Bericht Nr. 5422. Abruftbar under www.naturvardsverket.se. 14.08.2005.

Naturvårdsverket 2005: Producentansvar. Internetmaterial. Abruftbar under <http://www.naturvardsverket.se/dokument/teknik/producent/produ.htm#syfte>.

Niestroy, Ingeborg (EEAC) 2005: Sustaining Sustainability - a benchmark study on national strategies towards sustainable development and the impact of councils in nine EU member states. Sweden. EEAC Series, Background study no. 2, Den Haag.

OECD 1992: Public management: Profiles 1992 - Sweden. OECD: Elektronische Publikation.

Regeringen 1994: Aktiv konsumentpolitik. Proposition 1994/95:140.

Regeringen 2000(1): Sveriges klimatstrategi. Proposition 2001/02:55.

Regeringen 2000(2): Handlingsplan för konsumentpolitiken 2001-2005, Proposition 2000/01:135.

Regeringen 2002(1): Budgetproposition. Proposition 2002/03:1.

Regeringen 2002(2): Elcertifikat för att främja förnybara energikällor. Proposition 2002/03:40.

Regeringen 2004(1): Svenska miljömål - ett gemensamt uppdrag. Proposition 2004/05:150.

Regeringen 2004(2): En svensk strategi för hållbar utveckling - ekonomisk, social och miljömässig (Skrivelse 2003/04:129). Revision 2004.

Regeringen 2004(3): Viktigare lagar och förordningar inför årsskiftet 2004/2005.

Regeringen 2004(4): Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Konsumentverket. Dnr. Jo2004/2736.

Regeringen 2004(5): Direktiv 2004:18.

- Regeringen 2005: International Task Force on Sustainable Lifestyles. Bericht des Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet, 25.8.2005.
- Rothstein, Bo, 1992: Den korporativa staten. Intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik. Stockholm: Norstedts juridik.
- Råd & Rön 2005: Allmänt om Råd & Rön, FAQ Internetmaterial. Abruftbar unter http://www.radron.se/templates/common____3797.asp.
- Skolverket 2004: Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Huvudrapport – bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik och slöjd. Bericht 253. Skolverket: Elektronische Publikation.
- Skyddsnetet 2005: Pressemitteilung: "Fixar-Malte förökar sig", 2005-06-07.
- Socialstyrelsen 2004: Hem- och fritidsolycksfall i Sverige. Femårsrapport - EHLASS 1998-2002. Abruftbar unter www.socialstyrelsen.se. 14.08.2005.
- Statens Energimyndighet 2005 (1). Energimyndigheten 2004. Abruftbar unter www.stem.se. 14.08.2005.
- Statens Energimyndighet 2005 (2). Knsekvenserna av en utvidgad elcertifikatmarknad. D.Nr.: ER 2005:7. Abruftbar unter www.stem.se. 14.08.2005.
- Statens Folkhälsoinstitut 2005: Handlingsplan för goda matvanor och ökad fysisk aktivitet i befolkningen. Abruftbar unter <http://www.fhi.se/upload/ar2005/rapporter/handlingsplanmatfys0502.pdf>.
- Swedish Institute 2005. The Swedish System of Government. SI: Elektronische Publikation.
- Statens Jordbruksverk 1997: Jämförelse mellan konventionella och ekologiska odlingsformer. D.Nr. JO97:9.
- Statens offentliga Utredningar. Starka konsumenter i en gränslös värld. SOU 2000:29.
- Sveriges Författningssamling (SFS): Författning nr. 2003:862. Lag om finansiell rådgivning till konsumenter.
- Wihlborg, Elin - Skill, Karin 2004: Jämställd hållbar framtid - idéer och vardag i samspel (Bericht 5422). Naturvårdsverket: Elektronische Publikation.
- Vägverket 2001: Redovisning av kollektivtrafikutveckling 1996-2001. Abruftbar unter www.vagverket.se. 14.08.2005.
- Vägverket 2003: Årsredovisning 2002 (Bericht 2003:35). Abruftbar unter www.vagverket.se. 14.08.2005.
- Ågren, Gunnar 2005: Folkhälsan i Sverige. Powerpoint-Präsentation. Statens Folkhälsoinstitut. Abruftbar unter <http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/foredragGD/Folkh%C3%A4lsaverdandi.pdf>.

Interviews:

- Jordbruksministeriet, die Verbrauchereinheit: Vier Beamte mit verschiedenen Zuständigkeiten:

- Produktsicherheit (Telefon-Interview am 607.2005)
 - Nachhaltiger Konsum und Produktion (Schriftliches Interview, Juli 2005)
 - Allgemeine Koordination (Schriftliches Interview, Juli 2005)
 - Finanzielle Dienstleistung (Schriftliches Interview, Juli 2005)
- Konsumentverket: Telefinterview mit Einheitsleiter. 08.07.2005
 - Miljö- och Sambyggnadsdepartementet: Koordinator der nationalen Nachhaltigkeits-Strategie (Schriftliches Interview, Juli 2005)
 - Expertenbericht: K.G. Hammarlund, Halmstads Högskola, Schweden. Fortlaufende Kontakte.
 - Sachbearbeiter in Statens Energimyndighet, Fachbereich Elektrizität-Zertifikate. (Telefon-Interview, Oktober 2005)
 - Sachbearbeiter in Statens Jordbruksverk, Fachbereich ökologische Landwirtschaft (Telefon-Interview, Oktober 2005)
 - Sachbearbeiter in Miljöstyvningsrådet, Fachbereich Umweltberichterstattungs-Werkzeug EKU. (Telefon-Interview, Oktober 2005)

6.9 Abkürzungsverzeichnis Kapitel 6

ARN	Allgemeiner Reklamationsausschuss
EU	Europäische Union
EHLASS	European Home and Leisure Accident Surveillance System
FI	Finansinspektionen (Schw. BKA)
FHI	Staatliches Gesundheitsamt
IPP	Integrated Product Policy
Jord-dep	Amt für Landwirtschaft
KOV	Verbraucheramt
Miljö-dep	Ministerium für nachhaltige Entwicklung
SCB	Statistische Zentralbüro
SNE	Strategie für eine nachhaltige Entwicklung
NKP	Nachhaltiger Konsum und Produktion
PSL	Produktsicherheitsgesetz
SLV	Staatliches Amt für Lebensmittel
STEM	Staatliches Amt für Energie

7 Vereinigte Staaten von Amerika

7.1 Grundlagen

“If a consumer is offered inferior products, if prices are exorbitant, if drugs are unsafe or worthless, if the consumer is unable to choose on an informed basis, then his dollar is wasted, his health and safety may be threatened, and national interest suffers.”

John F. Kennedy; 1962

7.1.1 Einführung

Der Schutz der Verbraucher hat in den Vereinigten Staaten eine lange Tradition, die bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht (vgl. Maney/Bykerk 1994; Mitropoulos 1997: 233ff.). Schon zu Beginn des letzten Jahrhunderts wurden erste unabhängige Regulierungsbehörden eingerichtet, um die Bildung von Kartellen und Monopolen zu unterbinden und damit die Verbraucher zu schützen. Konzeptionelle Konturen erhielt das Problemfeld der Verbraucherpolitik durch die Verbraucherbotschaft des Präsidenten John F. Kennedy im März 1962, die vier Grundrechte der Verbraucher auswies:

1. the right to safety
2. the right to be informed
3. the right to choose
4. the right to be heard

Diese Rechte bilden Leitplanken für die amerikanische Verbraucherpolitik, die in den folgenden Jahrzehnten dennoch starken Schwankungen unterlag. Zunächst folgte der Botschaft jedoch eine Periode umfangreichen Verbraucherschutzes, der auch als Vorbild für andere nationale Ansätze in diesem Bereich diente. Mit Beginn der achtziger Jahre wurde gemäß des vorherrschenden Paradigmas der Deregulierung und des Rückzugs des Staates, der verbraucherpolitische Bereich der Aushandlung zwischen Anbietern und Verbrauchern überlassen, wobei die vier besagten Rechte jedoch weiterhin im Kern ihre Gültigkeit behielten. Als übergeordnetes Ziel amerikanischer Verbraucherpolitik wird damit ausgegeben, Handlungen zu unterbinden, die die Möglichkeiten der Verbraucher einschränken, eine informierte Konsumwahl zu treffen. Eine Steigerung des Konsums steht demnach im Mittelpunkt, wobei die Möglichkeiten einer qualitätsbezogenen Verbraucherentscheidung gewährleistet werden soll. Die zentralen Mittel, um etwa unfaire Unternehmenspraktiken zu unterbinden, liegen in der Identifizierung derselben, der Vermeidung durch strikte Gesetzesdurchsetzung sowie in der Verbraucherbildung. Im Folgenden wird zu zeigen sein, dass dieser Politikbereich sich im großen und ganzen in die amerikanische Tradition marktwirtschaftlich-liberaler Regulierung einordnet, aber im Einzelnen auch interventionsstarke Maßnahmen mit einbindet, um die oben genannten Verbraucherrechte zu realisieren.

Die Rolle von Nachhaltigkeitsaspekten erweist sich in diesem Kontext zunächst – wie für den gesamten amerikanischen Kontext – als nahezu nicht existent (vgl. Cohen et al. 2005), jedoch zeigen sich bei einer näheren Betrachtung vielfach Komponenten, die sich durchaus als Schnittmenge zwischen verbraucherpolitischen und nachhaltigkeitsorientierten Anforderungen auffassen lassen. Die Ursache hierfür dürfte vor allem in der starken Verantwortungszuweisung an Verbraucher wie Anbieter liegen, der die letzteren punktuell gerecht zu werden vermögen. Allerdings lassen sich entsprechende Erfolge kaum auf nationaler Ebene ausmachen. Nach der Rio-Konferenz 1992 und der im selben Jahr beginnenden Präsidentschaft von Bill Clinton wurden zwar einige Schritte unternommen, ökologische und soziale Belange stärker in der Regierungspolitik zu verankern, allerdings blieben die entsprechenden Ansätze vielfach Stückwerk und wurden zudem nach der Wahl im Jahr 2000 nicht weitergeführt (Paarlberg 1999; Rosenbaum 2003). Dies wurde in den letzten Jahren auch dadurch befördert, dass seit der Regierungsübernahme durch George W. Bush - teilweise aber auch schon davor - vielfach politische Prozesse im verbraucher- und umweltpolitischen Bereich abgebrochen und Institutionen, die in den siebziger Jahren etabliert worden sind, aufgelöst wurden. Somit gehen die Impulse für eine Ausformung einer nachhaltigen Verbraucherpolitik – auch wenn dieser Begriff in keiner Weise genutzt wird – zunehmend von der Ebene der Einzelstaaten aus.

7.1.2 Regulierungstradition

Politik in den Vereinigten Staaten verfolgt traditionell ein Modell geringer staatlicher Eingriffe. Dieser Ansatz speist sich aus dem historischen Misstrauen der Bevölkerung gegenüber zentraler staatlicher Intervention, ein Motiv, das man bis in die Gründungsphase des Landes zurückverfolgen kann. Entsprechend stark ist demgegenüber die dezentrale Verantwortungsverlagerung, die zu einem vielfach verzweigten System der "checks & balances" führt, also der gegenseitigen Kontrolle politischer und gesellschaftlicher Akteure. Für die Charakterisierung der Regulierungstradition hat dies folgende Konsequenzen: Einzelstaaten bilden innerhalb des föderalen Systems einen starken Gegenpol zur nationalen Ebene, ähnliches gilt auch für einzelne Städte und Kommunen. So können Regulierungsmaßnahmen spezifisch an die konkreten regionalen Bedingungen angepasst und bei ausbleibendem Eingreifen auf nationaler Ebene entsprechende politische Prozesse auf diesen Ebenen angegangen werden. Zusätzlich kam und kommt es oft zur Verlagerung der Verantwortung auf den Markt respektive die dort tätigen Unternehmen sowie eine starke Stellung der Gemeinschaft bei Problemlösungsprozessen. Erweist sich dieses Modell im Einzelfall jedoch als nicht problemadäquat, werden also die Entfaltungsmöglichkeiten des Individuums eingeschränkt, der Konsum beeinträchtigt oder die Ausbildung des Wettbewerbs verhindert. So kann es auch zu tief greifenden Interventionen kommen, wie sich dies etwa in den sechziger und siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts deutlich erwiesen hat. Durch zivilgesellschaftliches Engagement wurden zu dieser Zeit die Auswirkungen von Umweltbelastungen (Rachel Carson: "Silent Spring", 1962) bzw. die defizitären Produktstandards (Ralph Nader "Unsafe at any speed", 1965) zu gesellschaftlich zentralen Themen und Gegenstand von verbraucher- wie umweltpolitischen Eingriffen seitens der politischen Klasse. In der Summe spiegelt die amerikanische Verbraucherpolitik daher die marktwirtschaftlich-liberale Orientierung des Landes wider (Mitropoulos 1997: 268; DTI

2003), sie weist aber auch interventionsstarke Komponenten auf, eben wenn der Schutz der Verbraucher nicht gegeben ist. Zwei für den Verbraucherbereich zentrale Einrichtungen können diesen spezifischen Ansatz einer zurückhaltenden, aber dennoch konsumfreundlichen staatlichen Regulierung illustrieren: Zum einen das weitgehende Fehlen von Ladenöffnungszeiten und zum anderen die vergleichende Werbepaxis. Beide Aspekte öffnen dem Konsum erhebliche Freiräume und dem Verbraucher gerade mit Blick auf das Recht einer informierten Entscheidungsbildung eine zusätzliche Unterstützung.

Diese verbreitete Überzeugung der Verbrauchersouveränität wird allerdings konzeptionell durch das Konsumentenbild eines "fragmentierten Individuums" geschwächt (Cohen 2005a). Dieses agiert zunehmend in deutlich unterschiedlichen Verbrauchskontexten mit verschiedenen Anforderungen und diese Bedingungen stehen einem kohärenten Verbraucherbild wie auch entsprechenden politischen Ansatz entgegen – allerdings nicht nur in den USA. Der Ansatz der amerikanischen Verbraucherpolitik versucht grundsätzlich aber, die Stellung der Konsumenten in einer Weise zu stärken, dass sie auf Augenhöhe den Produzenten gegenüber treten – sei es über den Informationsgrad oder aber Beschwerdeverfahren. Im Idealfall ermöglicht dies eine zurückhaltende Regulierungspolitik, allerdings kann der folgende Überblick über die Akteurskonfiguration verdeutlichen, dass in Form von zunächst starken unabhängigen Regulierungsbehörden, aber auch privaten Verbraucherorganisationen nicht auf eine politische Steuerung verzichtet wird.

7.1.3 Akteurskonfiguration und die Rolle politischer Beteiligung

Mit Blick auf die institutionelle Verankerung verbraucherpolitischer Belange und deren Auswirkung auf die Akteurskonfiguration lässt sich vorab feststellen, dass gegenwärtig keine zentrale organisatorische Verankerung des Themenfeldes etwa in Form eines Ministeriums existiert. Entsprechende institutionelle Ansätze und weiter gehende politische Initiativen hat es durchaus gegeben (Maney/Bykerk 1994: 18ff), allerdings führten sie zu keiner nachhaltigen Verfestigung eines genuin verbraucherpolitischen Gremiums in der politischen Arena der USA. Die Repräsentation dieses Gebietes in der Administration ist zu Gunsten einer starken Rolle unabhängiger Regulierungsbehörden schwach ausgebildet. Zusätzlich wird die Vertretung von Verbraucherschutzbelangen stark auf privater Ebene bzw. Einzelstaatsebene organisiert. Diese spezifische Akteurskonstellation spiegelt im Grunde die oben skizzierte Regulierungstradition wider und folgt marktwirtschaftlich-liberalen Grundannahmen. Die zentralen Akteure werden im Folgenden kurz in ihren Kernkompetenzen vorgestellt, dabei wird auch auf Gremien eingegangen, die in der Blütezeit der amerikanischen Verbraucherpolitik eingerichtet wurden und damit eher innovative Politikansätze darstellen, als dies in diesem Problemfeld auf nationaler Ebene heute der Fall ist. Diese Einrichtungen zeigen deutlich, dass es Bestrebungen gegeben hat, den Querschnittscharakter des Politikfeldes Verbraucherschutz in Form von Prozessen der Politikintegration politisch breiter zu verankern.

Regierungsakteure

In den USA ist es zu keiner ministeriellen Verankerung des Themenfeldes Verbraucherpolitik gekommen, obwohl es in der Hochzeit des Verbraucherschutzes in den sechziger und

siebziger Jahren durchaus Ansätze hierfür gegeben hat. Die verbraucherpolitische Institutionalisierung wurde mittlerweile deutlich zurückgeführt, dennoch lohnt sich auch eine Einbeziehung der Institutionen, die mittlerweile nicht mehr bestehen, aber durchaus eine Integration verbraucherpolitischer Anforderungen in andere Politikbereiche hätten befördern können. Statt eines Ministeriums wurde 1964 die Stelle eines Sonderbeauftragten des Präsidenten für Verbraucherangelegenheiten begründet, die allerdings keine einflussreiche Position entwickeln konnte (Mitropoulos 1997: 233). Der Sonderbeauftragte war gleichzeitig der Direktor des 1971 aus dem Ausschuss für Verbraucherfragen (Committee for Consumer Interests) hervorgegangenen Bundesamt für Verbraucherangelegenheiten (U.S. Office of Consumer Affairs, USOCA), das bis zum Ende des Jahres 1997 agierte. Diesem Gremium fiel zwar die zentrale Stellung für dieses Problemfeld in der amerikanischen Exekutive zu, allerdings wies es kaum den Wirkungsgrad eines Ministeriums auf. Institutionell war USOCA als eine Abteilung beim US Department for Commerce verankert und beriet den Präsidenten und Kongress in verbraucherpolitischen Fragen. Ein starker Fokus lag auf der Aufklärungsarbeit in Form einer jährlich veranstalteten Verbraucherwoche mit spezifischen Themenschwerpunkten, die auch nach der Schließung fortgeführt wurde. Ferner zu nennen sind die Herausgeberschaft der monatlich erscheinenden Consumer News sowie die Entwicklung und Verbreitung von Informationsmaterial zur Verbrauchernerziehung an den Schulen. Auch bei der Erstellung des zweijährig erscheinenden Verbraucherhandbuches (früher Consumer's Resource Handbook, mittlerweile Consumer Action Handbook) hatte die USOCA die Federführung inne. Schließlich sollte sie die Interessen der Verbraucher in Entscheidungsfindungsprozesse einbringen, wobei sie in die Formulierung relevanter Gesetze einbezogen wurde.

Einen deutlich politikintegrativen Charakter wies schließlich auch der 1979 eingerichtete Verbraucherrat (Consumer Affairs Council, CAC) auf, der eine stärkere Berücksichtigung von Verbraucherinteressen in der Bundesverwaltung bewirken sollte. Der Rat setzte sich aus Vertretern von rund vierzig Bundesministerien und Behörden zusammen, die dazu angehalten waren, Programme darüber auszuarbeiten, wie sie Verbraucherbelange in ihren Ressorts berücksichtigen. Dem CAC fiel dabei, unterstützt vom USOCA, vor allem eine koordinierende Funktion zu, sie bot aber auch Ausbildungsprogramme für die Mitarbeiter von Behörden an. Gerade mit Blick auf Verbraucherschutzangelegenheiten und Nachhaltigkeitsanforderungen sind gegenwärtig andere Akteure von Belang, etwa explizit für Umweltbelange die **US Environmental Protection Agency** (US EPA) oder die dem **Landwirtschaftsministerium** (Department of Agriculture, DA) untergeordnete **Food and Drug Administration** (FDA). Durch diese Gremien erfahren die Belange der Verbraucherpolitik zwar auf nationaler Ebene eine direkt sichtbare Institutionalisierung, eine wesentliche stärkere Rolle innerhalb des verbraucherpolitischen Akteursgefüges fällt jedoch den unabhängigen Regulierungsbehörden zu.

Regulierungsbehörden

Die einflussreiche Position zum Schutz der Verbraucher fällt in den USA auf nationaler Ebene der **Federal Trade Commission** (FTC) zu. Die der FTC zufallende Kompetenz übersteigt deutlich die verschiedener Ministerien mit Verbraucherpolitikbezug wie das für Energie oder Wettbewerb. woraus vielfältige politische Einflussmöglichkeiten erwachsen. So bekleidet die FTC legislative, exekutive und mitunter sogar judikative Funktionen. Die Tatsache, dass damit teilweise faktisch die Gewaltenteilung aufgelöst wird, ist auch

Gegenstand von Kritik (vgl. DTI 2003), verhilft der FTC aber zum Teil zu einem stimmigen Vorgehen in Fragen des Verbraucherschutzes. Umweltbelange werden nicht in der Einrichtung einer eigenen Abteilung abgebildet, aber die Behörde gibt in ihrem Kernaufgabenbereich, die Vermeidung und Verfolgung unlauteren Wettbewerbs, auch umweltbezogene Anleitungen bzw. Verhaltensrichtlinien. Einschlägig sind hierbei die 1992 erlassene Richtlinie zur Vermeidung irreführender umweltbezogener Produktwerbung (FTC 1992; vgl. auch Kapitel 7.4.1). Zwar ist der Erlass allgemeingültiger Regulierungsregeln mit Gesetzescharakter durch die FTC weitgehend gescheitert, dennoch kann die Kommission auf eigene Initiative oder auf Beschwerden von Verbrauchern oder anderen Behörden hin Untersuchungen einleiten. Diese Ausgangslage lag auch der Verabschiedung von Richtlinien zur Bewerbung ökologischer Produkteigenschaften zugrunde. Weitere Mittel umfassen die Einleitung und Durchführung von Gerichtsverfahren sowie Initiierung von Regulierungsverfahren, um Verbraucher- und Produktinformationen bereitzustellen. Diese Eingriffe gehen im Grunde über informationspolitische Instrumente hinaus und spielen eine wesentliche Rolle in der Arbeit der Regulierungsbehörde. Die FTC fungiert durch den "Consumer Response Center" zudem als eine zentrale Anlaufstelle für Verbraucherbeschwerden, insbesondere dann, wenn alternative Streitschlichtungsverfahren nicht erfolgreich verlaufen sind (s.u.). Diese Stellung wurde 1997 (zeitgleich zur Auflösung des USOCA) noch durch die Einrichtung von "Consumer Sentinel", eine Verbraucherbeschwerden umfassende Datenbank, gestärkt. Diese umfasst mittlerweile um die 2,3 Millionen Einträge und steht nicht nur verschiedenen Regierungsbehörden zur Verfügung, sondern ist in Teilen auch der Öffentlichkeit zugänglich (vgl. OECD 2002).

In ihrer Geschichte sah sich die FTC in der Hauptphase der Verbraucherbewegung dem Vorwurf ausgesetzt, zu anbieterfreundlich zu agieren, worauf der Wettbewerbs- eine Verbraucherabteilung an die Seite gestellt wurde. Ende der siebziger Jahre wurden die Kompetenzen der FTC im Zuge der einsetzenden Deregulierungsphase amerikanischer Politik deutlich beschnitten, u.a. indem dem Kongress ein Vetorecht gegenüber Regulierung der FTC eingeräumt wurde. Ferner wurde die Behörde deutlich verschlankt. Dieser Trend wurde zum einen Ende der achtziger Jahre wieder umgekehrt, zum anderen fielen die Aufgaben teilweise den einzelstaatlichen Geschwister-Behörden zu, die gemäß dem Prinzip der Devolution staatliche Steuerung näher am Problemkontext durchführen sollten. Dabei weisen die einzelstaatliche FTC wie die Kommission in Kalifornien eine ähnliche Größe wie die nationale Einrichtung auf, verfügen über die Kompetenz, Regulierungen zu ergänzen und die Durchsetzung zu überwachen. 2003/04 verfügte die FTC über einen Mitarbeiterstab von 1074 Personen, im Büro für Verbraucherschutz waren davon alleine 569 tätig und verfügten über ein Budget von US\$ 94,5 Millionen (DTI 2003:2).

Als weitere Regulierungsbehörde ist im verbraucherpolitischen Akteursgefüge die **Consumer Product Safety Commission** (CPSC) zu nennen, die für die Produktsicherheit der Konsumgüter verantwortlich zeichnet. Die CPSC wies im Jahr 2003 einen Mitarbeiterstab von 471 Angestellten auf, die ein Budget in Höhe von US\$ 57,7 Millionen verwalten (DTI 2003: 3). Die unabhängige Behörde wird durch einen Beirat unterstützt, der paritätisch Vertreter der Verwaltung, der Anbieter- und der Verbraucherseite einbindet. Neben der Entwicklung freiwilliger Sicherheitsstandards für Verbrauchsgüter kann sie bei zu hohem Risiko auch rechtsverbindliche Sicherheitsnormen erlassen. Alle ihre Entscheidungen müssen dabei unter Berücksichtigung einer Kosten-Nutzen-Analyse erfolgen. Einzelne

Verbraucher wie auch Verbände können diese Normierung über Anträge in Frage stellen, verfügen also über Beteiligungsmöglichkeiten, dies gilt auch in Form von Beschwerdemöglichkeiten. Schließlich kann die CPSC Vorschriften zu Kennzeichnungen zur Verbraucherinformation erlassen. Diese informationspolitische Ausrichtung wird auch auf die speziellen Bedürfnisse bestimmter gesellschaftlicher Gruppierungen wie Kinder oder ältere Bevölkerungsgruppen ausgerichtet.

Die Behörde, die in der Reagan-Ära auch starken Kürzungen ausgesetzt war (Maney/Bykerk 1994: 92f.), ist allerdings nicht für Lebensmittel, Arzneien oder giftige Substanzen zuständig. Im Ernährungsbereich zeichnen beispielsweise die EPA, das Landwirtschaftministerium sowie die FDA für den Schutz der Verbraucher verantwortlich, wodurch eine institutionelle Konkurrenz befördert wird. Die FDA, die als Regulierungsbehörde nicht unabhängig ist, sondern an das Gesundheitsministerium angegliedert ist, setzt sich traditionell eher für die Verbraucherbelange ein, während die DA die Produktionsseite unterstützt (vgl. Cohen 2005a). Die FDA regelt die Kennzeichnungspflicht, die zulässigen Inhaltsstoffe, handelt freiwillige Vereinbarungen mit der Anbieterseite aus und setzt Qualitäts- und Sicherheitsstandards. Zu erwähnen ist auch, dass sie eine eigene Abteilung für Verbraucherfragen unterhält, die für die Vertretung von Verbraucherinteressen innerhalb der Behörde zuständig ist und dieser Aufgabe etwa durch die Bereitstellung von Verbraucherinformationen, durch Treffen mit Verbrauchergruppen sowie durch die Annahme von Beschwerden gerecht zu werden versucht.

Zu beachten ist, dass zusätzlich sektorale Behörden etwa im Bereich der Energieregulierung für spezifische Verbraucherfragen verantwortlich zeichnen, zudem sind auf lokaler und regionaler Ebene, also in unmittelbarer Problemnähe zum Verbraucheralltag, Regulierungsbehörden eingerichtet, die den Verbrauchern etwa mit Blick auf die Versorgungsindustrie (Gas, Wasser, Verkehr etc.) als Ansprechpartner dienen. Um zwischen diesen zahlreichen Institutionen selbst den Informationsaustausch zu gewährleisten, wurde bereits in den siebziger Jahren die **National Association of Consumer Agency Administrators (NACAA)** gegründet, die die Funktion eines "Clearinghouse" unter den Verbraucherschutzbehörden einnimmt. Sie arbeitet mit nationalen Behörden und privaten Verbraucherverbänden zusammen und finanziert sich zum Großteil aus Mitgliederbeiträgen (Mitropoulos 1997: 250). Die Clearinghouse-Funktion für Verbraucherschutzinformationen verdeutlicht sich auch auf der Webseite der NACAA, die die Verbraucher zu den einschlägigen Behörden, Beschwerdestellen und weiteren Verbraucherinformationen ("Consumer Reports" s.u.) weiterleitet und somit auch in die Öffentlichkeit hinein wirkt.

Bundesstaatsanwälte (Attorney General)

Die starke Rolle der Einzelstaaten beim Schutz ihrer Verbraucher wird von sehr unterschiedlichen institutionellen Verankerungen wahrgenommen, die z.B. in Verbraucherabteilungen der Landwirtschafts- oder Wettbewerbsministerien eingerichtet wurden. Eine Reihe von Staaten wie Kalifornien verfügt auch über ein eigenes Verbraucherministerium. Eine besondere Rolle kommt jedoch den Bundesstaatsanwälten zu, die auch für Verbraucherschutzfragen zuständig sind. Diese werden in der Regel direkt gewählt und dementsprechend zeigt ihr Handeln oftmals eine hohe Responsivität für Verbraucherschutzbelange. Durch die Bundesstaatsanwälte erhalten die Verbraucher eine zusätzliche Interessenvertretung und eine Stärkung ihrer Stellung, wenn sie über den individuellen eingeschlagenen Beschwerdeweg nicht erfolgreich waren. Unterstützt wird die

Arbeit der Staatsanwälte durch ein koordinierendes Gremium für die Staatsanwälte aus den verschiedenen Bundesstaaten.

Private Verbraucherorganisationen

Traditionell spielen soziale Bewegungen in den Vereinigten Staaten eine starke Rolle, wenn es darum geht, gesellschaftliche Problembestände zu artikulieren, aber auch Lösungsansätze auf den Weg zu bringen. Dies gilt im besonderen Maße auch in Fragen des Verbraucherschutzes, wo sich vielfältige Aktivitäten gegen unlautere Werbung für alternative Konsumformen feststellen lassen (Cohen 2005 a). Diese Ansätze verdichten sich vielfach zu "bottom-up"-Steuerungsansätzen, indem auch partnerschaftliche Ansätze mit Behörden aber auch Unternehmen verfolgt werden. Die bekannteste Verbraucherorganisation ist die **Consumers Union** (CU), die bereits 1936 entstanden ist. Zentrale Merkmale sind finanzielle Unabhängigkeit, Produkttests und die Herausgabe einer Testzeitschrift. Der "Consumer Reports" hat eine Auflage von ca. fünf Millionen, hinzukommen verschiedene weitere Publikationsformen und auch Radio- und Fernsehformate. Der große Einfluss zeigt sich auch an der Vorbildfunktion für weitere Organisationen wie die **Consumer Federation of America** (CFA) und den **American Council of Consumer Interests** (ACCI). Letztere gibt sowohl praktische Tipps zur Verbrauchererziehung als auch eine interdisziplinäre akademische Zeitschrift heraus. Die CFA verweist darauf, durch die Zusammenbindung von 240 Organisationen im politischen Entscheidungsprozess für etwa 50 Millionen Verbraucher zu sprechen. CFA veröffentlicht zum Beispiel eine Analyse des verbraucherpolitischen Abstimmungsverhaltens von Parlamentariern. Neben der stark auf sozialen Aspekten wie Arbeiterrechte und -bedingungen fokussierenden **National Consumers League** (NCL) sind für den Bereich der Verknüpfung von Nachhaltigkeitsanforderungen und verbraucherpolitischen Fragen die 1971 aus der "Consumerism"-Bewegung hervorgegangene Organisation "**Public Citizen**" zu nennen und ferner die **Public Interest Research Group** (PIRG), die sich neben den Beteiligungsrechten auch mit Fragen einer nachhaltigen Energieversorgung beschäftigen. Public Citizen ist vor allem durch den Mitbegründer Ralph Nader bekannt geworden und umfasst 150.000 Einzelmitglieder. Zielrichtung der in viele Untergruppen gegliederten Organisation ist der Gesetzgebungsprozess und die Einbringung von Verbraucherschutzinteressen. Durch eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit kommen diese Gruppen vielfach mit geringen Budgets aus, erzielen aber gleichzeitig eine hohe Mobilisierung unter den Verbrauchern.

Wirtschaftliche Selbstregulierung

Wie bereits erwähnt wurde, macht die Selbstregulierung der Wirtschaft einen nicht unbedeutenden Anteil am verbraucherpolitischen Ansatz in Amerika aus. Entsprechend kommt institutionellen Arrangements, die diesen Ansatz befördern können, eine besondere Bedeutung zu. Hier sind vor allem die "**Better Business Bureaus**" (BBB) zu nennen, von denen mehr als 150 landesweit tätig sind, um Verbraucherbeschwerden, die bereits von Unternehmen abgewiesen worden sind, nachzugehen. Die Dachorganisation "Council for Better Business Bureaus" (CBBB) berichtet von fast 10 Millionen Verbraucheranfragen im Jahr, bei etwa 120.000 Beschwerden (CBBB 1992). Ziel ist eine gütliche Einigung des Streits, so dass hier eines der alternativen Streitschlichtungsgremien in den USA benannt ist. Da sich die BBBs aus Mitgliedsbeiträgen der teilnehmenden Unternehmen speist, sind sie allerdings institutionell nicht völlig unabhängig. Allerdings ist in diesem Zusammenhang auch der "verbraucherbezogene Konsens" in der amerikanischen Gesellschaft zu beachten, der

auf einem Selbstverständnis der Verbraucherzufriedenheit basiert. Entsprechend können es sich diese selbstregulativen Schlichtungsstellen kaum leisten, negativ durch eine parteiische Schlichtung aufzufallen. BBB wie CBBB sind ferner am Selbstkontrollmechanismus der Werbewirtschaft beteiligt. Diese und ähnliche institutionalisierte Gremien – die Wirtschaftsverbände und Unternehmen haben zum Teil eigene Verbraucherabteilungen eingerichtet – können einen systematischen Dialog mit den Verbrauchern ermöglichen und im Zweifelsfall das Ansehen von Unternehmen unter den Verbrauchern steigern. Diese haben zumindest spezifische Anlaufstellen für ihre Beschwerden, eine Option, die weidlich genutzt wird. Bei Scheitern der Vermittlung muss schließlich aber doch die FTC eingeschaltet werden.

Zwischenfazit

Die Akteurskonfiguration und die grundsätzlichen Beteiligungsmöglichkeiten für Verbraucher spiegeln eine horizontale wie vertikale Verteilung der Verantwortung für verbraucherpolitische Fragestellungen in den USA wider, die auf ein steuerndes Zentrum in Form eines Verbraucherministeriums verzichtet. Allerdings verfügt das Land mit der FTC über eine Behörde mit einer zentralen Verbraucherschutzabteilung, die, verglichen zu anderen Ländern, über erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen verfügt und auch sonst einen erheblichen Einfluss in Verbraucherschutzfragen entfalten kann. Abgesehen von der starken Rolle FTC überschneiden sich in verbraucherschutzrelevanten Bereichen teilweise institutionelle Kompetenzen. Hieraus resultieren institutionelle Streitigkeiten, wie sich am Beispiel des Ernährungsbereichs (EPA, DA sowie FDA) zeigt. Eine starke Rolle kommt neben unabhängigen Regulierungskommissionen den Einzelstaaten sowie privaten Akteuren zu. Zur Vertretung verbraucherpolitischer Anliegen wird demnach zum einen auf selbstregulative Kräfte gesetzt, zum anderen wurden Behörden etabliert, die spätestens dann aktiv werden, wenn diese Art der Schlichtung zwischen Anbietern und Verbrauchern nicht greifen. Auch nachhaltigkeitsrelevante Fragen werden von diesen Akteuren aufgegriffen, spielen allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Rolle der EPA, die zumindest in Teilbereichen eine gestaltende Rolle für das Feld der Verbraucherpolitik einnehmen kann. Für die folgenden Betrachtungen folgt aus dieser Konstellation jedoch zunächst, dass Ansätze einer an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgerichteten Verbraucherpolitik nicht von *einem* politischen Steuerungszentrum aus betrachten lassen, sondern vielmehr von sektoralen wie regionalen Prozessen ausgegangen werden muss, die punktuell durch nationale Gremien unterstützt werden.

7.2 Ausgangslage und Problemwahrnehmung: Nachhaltige Entwicklung und Verbraucherpolitik

7.2.1 Zentrale Sektortrends an den Schnittstellen zwischen Verbrauch und Nachhaltigkeit

Betrachtet man die für diese Studie zusammengetragenen Trends in Schlüsselsektoren (vgl. Kapitel 2), so zeigt sich, dass bis auf Verbesserungen im Bereich der Herz- und Kreislauferkrankungen sowie bei dem Aufkommen an recyceltem Papier auf nationaler Ebene keine wesentlichen Verbesserungen seit 1990 herbeigeführt werden konnten. Dies lässt zunächst einmal nur den Schluss zu, dass die Bemühungen, den Ressourcenverbrauch auf Seiten der Produktion wie des Konsums zu reduzieren, in den Vereinigten Staaten gescheitert sind. Im Einzelnen stellt sich das wie folgt dar. In den Bereichen **Energie- und Materialverbrauch** ist es vor allem die Entwicklung im Energiesektor, die wenig nachhaltig anmutet. Trotz einer verbesserten Energieintensität steigt der Energieverbrauch in allen Sektoren unvermindert an. Vielfach wurden Energieeffizienzgewinne durch so genannte "Reboundeffekte" wieder verloren. Ein großer Baustein einer nachhaltigen Energieversorgung, die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien, ist seit 1997 wieder rückläufig. Selbst das Abfallaufkommen nimmt weiterhin zu, allerdings konnte auch die Menge an recyceltem Papier gesteigert werden.

In den Bereichen **Gesundheit, Landwirtschaft und Ernährung** steigt der Düngemittleinsatz an, die Dominanz der herkömmlichen Landwirtschaft führt hier weiterhin zu wenig nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern. Auch im Bereich der Ernährung geben die Entwicklungen Anlass zur Besorgnis. So ist der Prozentsatz übergewichtiger Menschen auffallend angestiegen, lediglich der Anteil an Herz-/ Kreislauferkrankungen ist bei beiden Geschlechtern insgesamt gesunken.

Auch im Bereich **Verkehr und Mobilität** hat der Gesamtenergieverbrauch zugenommen. Dies gilt entsprechend auch für die Treibhausgasemissionen, die durch Transportaktivitäten entstehen. Betrachtet man die Bereiche **Haushalt und Sozialstruktur**, um einen Eindruck über zentrale Trends im sozialen Nachhaltigkeitsbereich zu erlangen, so zeigt sich zunächst, dass sich die Steigerung des Ressourcenverbrauchs auch hier abbildet. So ist der Stromverbrauch für Beleuchtung und Haushaltsgeräte pro Wohnung ebenso angewachsen, gleiches gilt für den Papierverbrauch. Der amerikanische Materialverbrauch übersteigt den deutschen Vergleichswert um das Doppelte und beträgt über 80 Tonnen pro Jahr und Kopf, wenn man auch die versteckten Stoffströme, die bei der Produktion anfallen (THG-Emissionen, Abfall) mit einbezieht (vgl. Renner 2004: 102). Betrachtet man im gleichen Zeitraum die Preisentwicklung, so stiegen die Verbraucherpreise für Lebensmittel und Energie an, gleiches spiegelt auch der Erzeugerpreisindex wider. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Verschuldung der US Bürger gegenwärtig doppelt so schnell steigt wie ihr Einkommen. Im Juli 2003 betrug der Umfang US\$ 1,8 Billionen (Renner 2004: 112). Hier verdeutlicht sich eine sozial wenig nachhaltige Entwicklung in den Vereinigten Staaten. Dieser Situation führt zwar bislang noch nicht zu Konsumeinschränkungen auf Seiten der Verbraucher, sieht ist jedoch mit Blick auf den Erwerb von qualitativ hochwertigen Produkten eher als Hindernis als ein vorteilhaftes Moment zu erachten.

Neben diesen zentralen für alle Länder erhobenen Sektorentrends bietet der 2001 veröffentlichte Bericht der "US Interagency Working Group on Sustainable Development Indicators (SDI)", einer zwischenbehördlichen Arbeitsgruppe, zusätzliche wertvolle Einblicke

über Indikatoren zur nachhaltigen Entwicklung in den Vereinigten Staaten (SDI 2001). Dieser basiert auf umfangreichen öffentlichen Konsultationen und war als Input für den WSSD gedacht. Er ist das Ergebnis eines breiten Stakeholder-Beratungsprozesses, an dem Vertreter nationaler, regionaler und lokaler politischer Gremien, von Nichtregierungsorganisationen sowie aus der Wirtschaft teilgenommen haben. Auch wenn die Weiterentwicklung dieses Indikatorensets derzeit offenkundig nicht angestrebt wird, so bestehen doch verschiedene weitere Indikatorenprojekte etwa bei der EPA, um die ökologische Entwicklung in den Vereinigten Staaten abzubilden. Trotz der fehlenden politischen Unterstützung können die Erkenntnisse des SDI-Projektes als Vorlage für Politikempfehlungen dienen. Zentrale für den verbraucherpolitischen Bereich relevante Trends des SDI-Berichtes, die sich einer eindeutigen negativen oder positiven Entwicklung zuordnen lassen, können wie folgt in einer Tabelle abgebildet werden:

	Wirtschaftlich	Ökologisch	Sozial
Positiv	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitsproduktivität - Materialeinsatz pro Investitionseinheit - Verbraucher- und Regierungsausgaben pro Kopf 	<ul style="list-style-type: none"> - Nachwachsende Holzressourcen - Großstädtische Luftqualität 	<ul style="list-style-type: none"> - Zugang zu Telekommunikation - Lebenserwartung - Ausbildungsniveau - Anteil der Kinderarmut
Negativ	<ul style="list-style-type: none"> - Anteil der Hauseigentümer mit Problemen - Fahrzeugbesitzer, Verbrauch und zurückgelegte Strecke 	<ul style="list-style-type: none"> - Treibhausgasentwicklung - Abfallbestände 	<ul style="list-style-type: none"> - Bevölkerungsanteil in städtischen Armutsgebieten - Zugang zur Gesundheitsversorgung - Bürgerliche Beteiligung - Obdachlosigkeit

Auffällig an diesen Ergebnissen ist zum einen, dass die ökologischen Dimensionen der Nachhaltigkeit weniger negativ erscheinen als bei der eigenen Erhebung. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass Materialeinsatz im Zusammenhang mit den unternommenen Investitionen abgebildet wird, zudem werden die Verkehrsemissionen der ökonomischen Dimension zugeordnet. Eine Reihe von Indikatoren, wie der Ausbau von erneuerbaren Energien, wird ferner als nicht eindeutig bewertet. Zum anderen zeigen die Ergebnisse jedoch auch, dass sich mit Blick auf die soziale Dimension der Nachhaltigkeit gravierende negative Entwicklungen identifizieren lassen, die sich auch negativ auf das Feld einer an Nachhaltigkeitsaspekten ausgerichteten Verbraucherpolitik auswirken. In dem Maße, wie Verbraucher zunehmend wirtschaftlich und sozial schlechter gestellt sind, werden sie auch weniger in die Lage versetzt, einen Aufpreis für eine ökologisch anspruchsvollere Qualität von Produkten zu zahlen.

7.2.2 Die Rolle von Nachhaltigkeitskriterien bei der Ausgestaltung der Verbraucherpolitik

"(S)ustainable development had had virtually *no* significant impact on the operations of the US federal government." Dieses Bewertung von Lafferty und Meadowcroft (2001) wird durch verschiedene andere Darstellungen unterstrichen und verweist auf die allgemeine Schwierigkeit, Nachhaltigkeitsanforderungen in der amerikanischen Öffentlichkeit jenseits

von Nischendiskursen zu thematisieren (Cohen/Murphy 2001; Cohen et al. 2005; Cohen 2005a, 2005b; Princen et al. 2002, Barber/Ramani 2003). Als Beleg hierfür ist auch zu werten, dass keine Nachhaltigkeitsstrategie existiert bzw. die hierfür in Frage kommende Institution, der President's Council on Sustainable Development, nach der Amtsübernahme durch die Regierung von George W. Bush aufgelöst worden ist. Der 1993 durch die Regierung Clinton eingerichtete Rat hatte zwar einen umfangreichen Bericht über den Stand der nachhaltigen Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika veröffentlicht (PCSD 1999), dieser wies jedoch nicht über eine allgemeine Bestandsaufnahme und eine Reihe von unverbindlichen Empfehlungen hinaus. Bezeichnenderweise enthält er auch kein eigenes Kapitel über nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster. Dennoch hat sich die Regierung unter Präsident Clinton und vor allem unter Vizepräsident Al Gore Fragen nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster sogar zu einem relativ frühen Zeitpunkt zumindest in Form erster Konzeptionalisierungsversuche angenommen (vgl. auch Gore 1992), die aber zu keiner stabilen Institutionalisierung dieses Problemfeldes in der amerikanischen Politik führten. Wohl repräsentativer für die Wahrnehmung dieser Fragen innerhalb der amerikanischen politischen Eliten ist die Aussage des Präsidenten George Bush angesichts des Weltgipfels für Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro, dass der internationale Nachhaltigkeitsprozess in keiner Weise bedeuten könne, dass Amerika seinen Lebensstil ändern müsse (Barber/Ramani 2003).

Dieser Stellenwert einer nachhaltigen Entwicklung respektive einer nachhaltigen Verbraucherpolitik spiegelt sich auch in der Tatsache wider, dass das Vorsorgeprinzip als zentrales Nachhaltigkeitsprinzip in keiner Weise auf nationaler Ebene etabliert ist, allenfalls in Einzelstaaten wie Massachusetts verankert wurde (Moltke 2000: 22; vgl. auch Rehbinder 1991). Bevorzugt werden dagegen Verfahren der Risikoabschätzung. Diese sind jedoch seit der Deregulierungsphase der achtziger Jahre sehr stark an Gesichtspunkten der Kosten-Nutzen-Rechnungen ausgerichtet, die oftmals die langfristigen ökologischen und sozialen Anforderungen systematisch unterbelichten (vgl. ausführlich Andrews 1990, Lowi 1990 sowie Moltke 2000). Dagegen ist das für die Umweltpolitik bedeutende Verursacherprinzip, so eine klare Ursache-Wirkung-Beziehung herausgearbeitet werden kann, stark verankert. Dies zeigen nicht zuletzt die haftungsrechtlichen Bestimmungen in der amerikanischen Politik, die den Verbrauchern individuell ermöglichen, gegen einen ihnen zugefügten Schaden vorzugehen und Schadensersatz zu fordern.

Nachhaltigkeit ist als Konzept, verglichen zum europäischen Kontext, demnach in den Vereinigten Staaten weitgehend unbekannt, ein Grund dafür, dass die Bilanz der USA vor dem WSSD in Johannesburg 2002 als außerordentlich defizitär bewertet wurde (vgl. ausführlich Dernbach 2002). Gleichwohl werden ökologische, soziale oder wirtschaftliche Aspekte in ihrem Zusammenspiel in einzelnen Politikbereichen sehr wohl aufgegriffen, wenn auch oftmals auf der Ebene der Einzelstaaten, durch private Organisationen oder durch einzelne Unternehmen. Gerade der föderale Ansatz führt zu einer stärkeren politischen Steuerung auf lokaler oder regionaler Ebene, wo auch die (politischen) Innovationszentren zu finden sind. Dies gilt vor allem für die West- und Ostküste sowie vereinzelt auch an den Großen Seen an der Grenze zu Kanada (vgl. etwa Kern 2000, Cooney 2001; Rabe 2002). Cohen et al. (2005: 2) verdeutlichen, dass damit zwar keine Nachhaltigkeitsrevolution von dieser Seite in Amerika ausgeht, aber dass eine Analyse angesichts der vielfach

bestehenden nationalen Ignorierung des Themas nicht umhin kommt, den von dieser Ebene ausgehenden Aktivitäten eine stärkere Aufmerksamkeit zu schenken.

In Ermanglung einer kohärenten Verbraucherpolitik und – zumindest auf nationaler Ebene – vielfach nicht existierenden Wahrnehmung von Nachhaltigkeitsanforderungen bei der Politikformulierung, ist festzustellen, dass ein systematischer Zusammenhang zwischen Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik nicht hergestellt werden kann. Da aber, wie angeführt, innerhalb des föderalen Systems in einzelnen Sektoren sowie von Seiten privater Akteure sehr wohl ein entsprechender Zusammenhang identifiziert werden kann, muss die Rolle von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten für die amerikanische Politik differenzierter bewertet werden. Wie die Bemühungen zur Entwicklung eines Sets an Nachhaltigkeitsindikatoren sowie weitere Ansätze zur Konzipierung von politischen Maßnahmen, die an Fortschrittskontrollen geknüpft sind (s.u.) zeigen, gibt es durchaus konzeptionelle Bemühungen, Stoffströme und Ressourcenverbrauch systematisch zu erfassen. Allerdings mangelt es bislang noch an der systematischen Verknüpfung mit Verfahren der Politikformulierung.

7.2.3 Eingriffsoptionen und -tiefe der verfolgten Politik

Die Darstellung der Regulierungstradition in den USA hat bereits verdeutlicht, dass im Grunde ein Ansatz geringer Eingriffstiefe in der amerikanischen Politik verfolgt wird. Diese wird jedoch maßgeblich daran gekoppelt, dass zusätzliche Mechanismen greifen, wenn das selbstregulative Vorgehen nicht die intendierte Wirkung erzielt. Im konkreten Problemfall werden daher sehr wohl interventionsstarke Maßnahmen angewandt, vor allem dann, wenn es darum geht, einen funktionierenden und florierenden Wettbewerb zu gewährleisten. Dieser ist in Gefahr, wenn der Konsum des einzelnen Verbrauchers gefährdet ist, wie es auch das eingangs aufgeführte Zitat von John F. Kennedy formuliert. Bei nachgewiesener Beeinträchtigung greift ein umfassendes Haftungsrecht, womit allerdings erst dann eingegriffen wird, wenn der Schaden bereits entstanden ist – allerdings wird auch auf die abschreckende Wirkung dieser Regelungen gesetzt. Dies könnte im Sinne einer reaktiven Verbraucherpolitik verstanden werden, allerdings wird mit der starken Betonung informationspolitischer Instrumente auch ein präventiver Gegenpol gesetzt. Wie das britische DTI in seinem Vergleich verschiedener Verbraucherschutzregime ausweist (DTI 2003), spielt im amerikanischen Kontext die Glaubwürdigkeit der drohenden Sanktionen eine wesentliche Rolle, um Unternehmen "zu disziplinieren". Dieses Moment stärkt die Verhandlungsmacht der Verbraucher und führt in der Regel zu einem hohen Schutzniveau. Im Mittelpunkt der regulativen Eingriffe in der amerikanischen Verbraucherpolitik stehen demnach:

- a) Die Selbstermächtigung der Verbraucher, so dass diesen Informationen zugänglich sind und Beschwerdewege offen stehen, um ggf. ihre Rechte einzufordern.
- b) Eine zurückhaltende Verhaltenssteuerung der Unternehmen, die aber mit Blick auf die Informationsanforderungen auch strikter sein können, wenn massive Verzerrungen des Wettbewerbs offenbar werden.
- c) Greifen diese Ansätze nicht und lassen sich verbraucherseitige Beeinträchtigungen nicht mehr von der Hand weisen, stellen Ziel- und Standardformulierungen ein gängiges Instrument der Politik dar. Dabei wird darauf geachtet, dass der Weg zum Ziel häufig flexibel von den Unternehmen gestaltet werden kann.

7.2.4 Das System der Erfolgsmessung und -kontrolle

Wie bereits dargestellt, existiert in den USA kein übergreifendes verbraucherpolitisches Konzept oder eine Nachhaltigkeitsstrategie, entsprechend gibt es auch keine institutionelle Anbindung für ein System der Erfolgsmessung oder -kontrolle. Ein möglicher Akteur zur Durchführung entsprechender Aktivitäten, der President's Council on Sustainable Development (PCSD), wurde durch die Regierung Bush aufgelöst. Dieser hat 1996 ein erstes Indikatorenset vorgeschlagen. Die US Interagency Working Group on Sustainable Development Indicators (SDI) hat 1998 und 2001 weiter an einer Liste von Nachhaltigkeitsindikatoren gearbeitet, ohne dass diese an ein strategisches Konzept oder an einen politischen Prozess angegliedert wurde. Entsprechend wird den Indikatorensystemen in den USA wenig Bedeutung beigemessen, auch wenn hier durchaus weitgehende Arbeiten vorgelegt wurden. Neben lokalen oder regionalen Ansätzen sind etwa auch die einschlägigen Arbeiten des Forschungsinstituts Redefining Progress zu nennen, dessen Konzept eines "Ecological Footprint" weit verbreitete Aufmerksamkeit erlangt hat (Wackernagl/Rees 1996). Auch für den Bereich des nachhaltigen Konsums bestehen Bemühungen, diesen Ansatz zu übertragen (vgl. Barret/Birch 2004). Ein sehr spezifisches Modell der Erfolgskontrolle für Politik ergibt sich in den USA durch die Art und Weise, wie teilweise eine anbieterseitige Verhaltensregulierung intendiert wird. Hier ist auf die Ansätze der Standard- und Zielsetzung in einzelnen Sektoren zu verweisen, die zumindest partiell eine Erfolgskontrolle der verfolgten Politik ermöglichen. Als zwei Beispiele lassen sich die Festlegung von Quoten für den Ausbau von erneuerbaren Energien mit jährlichen Steigerungsraten oder die Zuteilung von Emissionszertifikaten für den Ausstoß an SO₂ nennen (s.u.). Zusätzlich hat eine Reihe von Einzelstaaten begonnen, "Greenhouse Gas Inventories" einzurichten, ein erster Schritt, um anhand von Berichtspflichten für die einzelnen Sektoren, eine systematische und nachvollziehbare Klimapolitik zu gestalten, an der es auf nationaler Ebene mangelt (Rabe 2002; Tänzler/Carius 2004). Damit können in Teilen auch Politiken und Maßnahmen auf ihre Fortschritte hin betrachtet werden, die für den Verbrauchssektor relevant sind – etwa die Emissionen, die im Haushaltsbereich anfallen.

7.3 Ansätze zum gesundheitlichen Verbraucherschutz

7.3.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Die Sicherheit und die Gesundheit der Verbraucher sind ein Schwerpunkt der amerikanischen Verbraucherpolitik, allerdings ist dieser Bereich geprägt von einer starken horizontalen wie vertikalen Verantwortungs- und Kompetenzverteilung. Eine starke Betonung der Eingriffe liegt auf der Möglichkeit, Verbraucherbeschwerden über fehlende Sicherheit äußern zu können, die entweder bei der FTC oder verwandten Institutionen eingehen, aber auch über private Akteure eingereicht werden können. An Beschwerdeverfahren schließen sich die ausgedehnten Möglichkeiten an, Haftungsansprüche geltend zu machen. Als

Paradebeispiel gilt der Wandel der amerikanischen Haltung zum Rauchen. Dieses macht deutlich, dass die amerikanische Politik bei gesicherter wissenschaftlicher Grundlage und entsprechender gesundheitlicher Gefahr für die Bevölkerung stark regulativ reagieren und eine rigide Politik zur Begrenzung des Schadens betreiben kann. Ausgangspunkt dieser Politik war ein 1964 veröffentlichter Bericht des "Advisory Committee on Smoking and Health" über die gesundheitlichen Auswirkungen des Rauchens, welcher den Beginn einer Revolution in Einstellungen und Verhalten bezüglich des Rauchens markierte (vgl. Brandt 1990). Dieses Beispiel illustriert, wie aktiv die amerikanische Politik auch gegen massive wirtschaftliche Interessen vorgeht, wenn sie es als erwiesen ansieht, dass die Bürger zu Schaden kommen und massiv in ihren Freiheitsrechten gefährdet sind. Bringt man den gesundheitlichen Verbraucherschutz als soziale Domäne in Zusammenhang mit Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit, so sind vor allem zwei Handlungsfelder mit zentralen Schnittstellen zu nennen. Diese betreffen den Zusammenhang zwischen Landwirtschaft, Ernährung und Gesundheit einerseits und die Frage von Luftverschmutzung, Gesundheit, aber auch Mobilitätsbedürfnissen andererseits. Wie die dargestellten Sektorentrends erweisen, hat es hier auf nationaler Ebene bislang kaum Fortschritte gegeben, allerdings gibt es auch Ausnahmen, die im Folgenden diskutiert werden.

Ein erheblicher Bedarf beim Gesundheitsschutz der Verbraucher wird mittlerweile auch im Ernährungsbereich ausgemacht, um den erheblich gestiegenen Anteil übergewichtiger Personen einzudämmen, auch wenn dies ein gerade erst einsetzender Prozess ist (Cohen 2005a; Duchin 2005). Hier wird v.a. lokal bzw. regional auf der Ebene der Schulen angesetzt, um sogenanntes Junkfood aus den Schulen zu verbannen, wie das Beispiel New Jersey zeigt, wo auf der Ebene der Schulcafeterias angesetzt wird (Holl 2005). Auf Bundesebene hat der entsprechende Bedarf allerdings noch nicht die politischen Entscheidungsträger erreicht. So wird von Seiten der FDA nur äußerst vage auf die Wichtigkeit der Meidung bestimmter Inhaltsstoffe für die Beförderung einer gesunden Ernährung hingewiesen (Cohen 2005a: 8). Die Zusammenhänge zwischen Produkten aus ökologischer Landwirtschaft und positiven Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit (Halweil/Nierenberg 2004: 78f.) werden demnach nicht aktiv hergestellt. Immerhin konnte im April 2002 nach fast einem Jahrzehnt ein Label für ökologisch hergestellte Nahrungsmittel durch das USDA eingeführt werden (vgl. <http://www.ams.usda.gov/nop/consumers/consumerhome.html>). Das Label "USDA Organic" existiert in vier Abstufungen und gilt auch für Nahrungsmittel, die bis zu 30% an nicht aus ökologischem Anbau stammenden Inhaltsstoffen aufweisen. Auch wird vom DA jede Aussage vermieden, diese Nahrungsmittel als gesünder oder besser als herkömmlich hergestellte Nahrung zu bezeichnen. Schließlich werden diese Informationen völlig losgelöst von der üblichen Kennzeichnung der Inhaltsstoffe, die äußerst ausführlich aufgeführt werden, ausgewiesen (vgl. Cohen 2005b).

Der Bewerbung der Nahrungsmittel wird als einer der entscheidenden Faktoren benannt, den anhaltenden Trend zu einer ungesunden und in der Herstellung auch oft mit negativen Umwelteffekten (Pestizid- und Düngemittelleinsatz) verknüpften Nahrung zu erklären (Halweil/Nierenberg 2004: 72). Um irreführende Angaben zum Gesundheitsgehalt von Nahrungsprodukten zu unterbinden, hat es langer politischer Diskussion bedurft, was verdeutlicht, wie gut die Interessenvertreter der Lebensmittelindustrie in den Vereinigten Staaten aufgestellt sind (Maney/Bykerk 1994: 100ff.). Mitte bis Ende der achtziger Jahre

versuchten Firmen wie Kellogg die gestiegene Nachfrage nach gesunden Nahrungsmitteln auszunutzen und ihre Produkte in diesem Sinne zu bewerben. Die FDA wollte dieses Vorgehen unterbinden, allerdings wurde gemäß der Regierungslinie der Reagan-Administration die Auffassung vertreten, Unternehmen könnten besser einschätzen als die Regierung, ob ihre Produkte tatsächlich gesund sind. Die Lücke im Verbraucherschutz, die Regierung und dadurch zwangsläufig auch die FDA aufgemachten, wurde durch das Engagement verschiedener Staatsanwälte aus Einzelstaaten, die entsprechenden Verbraucherbeschwerden nachgingen, stark kritisiert und der Handlungsbedarf unterstrichen. In der Folge konnte auf nationaler Ebene die FDA unterstützt von Verbraucherorganisationen und Ärztereinigungen in Kongressanhörungen so viel Druck auf die Regierung entwickeln, dass schließlich die nationale Gesetzgebung - u.a. durch den Nutritional Labeling and Education Act von 1990 - der FDA die Zuständigkeit über die Festlegung von Nahrungsmittelsiegeln zugestand.

Die kritischen Stimmen bei der Verabschiedung des Siegels für ökologisch hergestellte Nahrungsmittel unterstreichen die verbreitete Skepsis von Seiten der ökologischen Landwirten gegenüber staatlichen Aktivitäten in diesem Handlungsfeld. So gaben in der jüngsten der regelmäßig unter zertifizierten Ökolandbauern durchgeführten Umfrage zu ihrer gegenwärtigen Situation mehr als sechzig Prozent an, dass sie sich von dem 2002 verabschiedeten staatlichen Programm über Ökolandbau eher Nachteile erwarten (zu viel Bürokratie etc.) (vgl. OFRF 2004). Verbraucherseitig lässt sich immerhin ein immer größeres Interesse an Produkten, die einem gesunden und nachhaltigen Lebensstil befördern, ausmachen. Ihr Anteil wird auf etwa ein Drittel der Erwachsenen US Bürger beziffert. Diese Käuferschicht erwirbt zumindest gelegentlich nachhaltige Produkte und verfügte im Jahr 2000 über eine Kaufkraft in Höhe von US\$ 230 Milliarden. Dies entsprach etwa 3% der gesamten Verbraucherausgaben des Landes, der entsprechende Konsumtrend steht damit offenkundig noch am Anfang (Gardner/ Assadourian 2004: 166f.).

Diese Beispiele legen den Schluss nahe, dass im Bereich gesunder Ernährung noch kein umfassender Konsens über einen drängenden Handlungsbedarf besteht, trotz alarmierender Statistiken über die Fehlentwicklungen in diesem Bereich. Die informationspolitischen Ansätze, die über Labeling-Programme eine Wirkung auf die Verbraucher zu erzielen suchen, werden kaum als ausreichend angesehen, zumal sie oftmals nicht weiterentwickelt werden (vgl. US EPA 1998). Eingriffe dieser Art stellen jedoch nicht das einzige Instrument der amerikanischen Politik dar. Anbieter können bei einem als ausreichend wahrgenommenen Problemdruck durchaus von staatlicher Seite in die Pflicht genommen werden. Dies zeigt etwa die Anwendung marktbasierter Instrumente zur Reduzierung der Luftverschmutzung, das nicht nur aus Umweltgesichtspunkten verabschiedet wurde, sondern auch um zu einer besseren Verbrauchergesundheit beizutragen (UNDESA 1999; Ausili et al. 2000). Vor allem in Folge der Energieumwandlung waren durch Verbrennungsprozesse erhebliche Mengen an Schwefeldioxidemissionen (SO₂) und weitere Schadstoffe emittiert worden, mit erheblichen negativen Auswirkungen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt. Nach der Ergreifung erster politischer Maßnahmen durch den Clean Air Act 1977 blieben jedoch Erfolge zunächst aus. Die amerikanische Regierung zog sich dennoch – dem Politikstil der Reagan und Bush Administration der achtziger Jahre folgend - aus der zentralen Steuerungsposition in der Luftreinhaltungspolitik zurück, setzte aber bei der Novellierung des Clean Air Acts 1990 klare Zielvorgaben an die Unternehmen. So sollten die

Emissionen auf ein Niveau gesenkt werden, dass weniger als 50% der Menge von 1980 entsprach. Wurde dieses Ziel zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht erreicht, drohten Strafzahlungen von ca. US\$ 2.000 pro Tonne SO₂. Den Unternehmen wurde eingeräumt, dieses Ziel durch die flexible Anwendung von Instrumenten zu erfüllen, was hier konkret durch die Einrichtung eines Handels mit Verschmutzungsrechten realisiert wurde. Sinn dieses Ansatzes ist es, die Emissionsminderung auf die kostengünstigste Weise zu erreichen. 1990 wurde somit erstmals der landesweite Handel mit Verschmutzungsrechten an Schwefeldioxidemissionen eingeführt. Diese Art der Politikformulierung entspricht weitgehend dem marktwirtschaftlich-liberalen Regulierungsstil der USA, gleichzeitig ist seine Eingriffstiefe insofern bemerkenswert, als dass hier der Anbieterseite durchaus strikte Vorgaben gesetzt werden (können). Dieser Ansatz hat im Gegensatz zu dem Instrument der Besteuerung von Umweltbelastungen den Vorteil, dass ein gewünschtes bzw. politisch ausgehandeltes ökologisches Ziel realisiert werden kann, während bei der Anwendung des steuerlichen Instrumentes entstandene Schäden lediglich kompensiert werden können.

Ein ursprünglich dem Motiv des Gesundheits- wie Ressourcenschutzes dienendes Instrument war auch der so genannte Corporate Average Fuel Economy (CAFÉ) Standard. Der Standard, der im Zuge der Ölkrise in den siebziger Jahren eingeführt worden war, verpflichtete die Autohersteller dazu, flottenweit im Durchschnitt ein bestimmtes Verbrauchsniveau bei Neuwagen nicht zu überschreiten. Auch für die Verbrauchergesundheit kann diese Maßnahme eine positive Wirkung entfalten, allerdings sind die Standards in den letzten zwei Jahrzehnten nicht in dem Maße verschärft worden, wie es im Grunde vorgesehen war. Auch hier sind die Ausnahmen eher auf Einzelstaatsebene zu suchen.

Kalifornien hat 2002, vor allem aus Klimaschutz-, aber auch aus Verbraucherschutzgründen, eine wegweisende Gesetzgebung angestoßen (California Air Resources Board 2002), die sich auch der republikanische Gouverneur Schwarzenegger nach seinem Amtsantritt zu Eigen gemacht und sogar noch verschärft hat (vgl. California Environmental Protection Agency 2004). Der California Air Resources Board hat eine Verordnung zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen von Neuwagen im September 2004 gebilligt. Sie wird zurzeit von der Legislative geprüft und voraussichtlich am 1. Januar 2006 in Kraft treten. Das Gesetz betrifft alle Neuwagen und Geländewagen/Pickups ("light-duty trucks") ab dem Modelljahrgang 2009. Die Verordnung setzt für zwei Kategorien von Fahrzeugtypen Emissionsstandards für die Jahre 2009 bis 2016 fest. Dabei lassen die Regelungen den Autoherstellern einen relativ großen Spielraum, um die Reduktionsziele zu erreichen. So gelten die Standards als Durchschnittswert für die gesamte Flotte, wodurch die Hersteller hohe Emissionswerte einzelner Modelle ausgleichen können. Erreichen die Hersteller die Standards schon vor dem spezifizierten Zeitraum, können sie sich diese zertifizieren lassen, um sie dann aufzubewahren (wobei sie allerdings zunehmend an Wert verlieren) oder sie an andere Hersteller, die ihr Ziel nicht erreichen, zu verkaufen. Auch gibt die Verordnung den Autoherstellern ausreichend Zeit, die Emissionsstandards zu erreichen: Die Standards werden erst für Neuwagen ab 2009 eingeführt und in einem Zeitraum von acht Jahren schrittweise erhöht. Eine Reihe von nordöstlichen Bundesstaaten hat bereits Bereitschaft signalisiert, diese Vorgaben zu übernehmen, womit ein erheblicher Teil des amerikanischen Automarktes abgedeckt würde. Gegenwärtig klagen allerdings verschiedene Automobilhersteller gegen diese Vorgaben, die eine Absenkung der THG-Emissionen bei

Neuwagen um 30% bis 2015 vorsehen. Dabei ist es wichtig zu beachten, dass diese Standards für den amerikanischen Kontext zwar weit reichend sind, aber selbst bei einer erfolgreichen Umsetzung nicht an das Verbrauchsniveau anderer Länder heranreichen. So zeigen An und Sauer (2005), dass die freiwillige Vereinbarung des europäischen Automobilverbandes bei erfolgreicher Umsetzung zu einem deutlich niedrigeren Kraftstoffverbrauch führen werden.

Neben der Frage des Kraftstoffverbrauchs ist der Verkehrsbereich in vielen Ländern, ein kritisches Handlungsfeld, weil das verbraucherseitige Bedürfnis nach Mobilität ungebrochen ist. Da es sich um eine breite Interessenkoalition handelt, die ein Recht auf barrierefreie und erschwingliche Mobilität einfordert, sind in diesem Bereich besondere politische Maßnahmen von Nöten. Das Vorgehen auf lokaler Ebene in Portland und im Bundesstaat Georgia verdeutlichen, wie wichtig Ansätze sind, die sich auf verschiedene Maßnahmen stützen und unter Beteiligung von verschiedener gesellschaftlicher Gruppen realisiert werden. Dabei müssen sie insbesondere darauf hinwirken, das Image von alternativen Verkehrsmitteln wie dem Fahrrad, das – empirisch gerechtfertigt – als unsicheres Verkehrsmittel in den USA gilt, zu verbessern. Vor allem die Grundlagen in Form von gesicherten Fahrradwegen sind hierfür erst noch zu schaffen (Gardner/Assadourian 2004: 175). Neben den ökologischen sind auch soziale Effekte zu erwarten. Der gesundheitliche Nachteil von steigenden Pendlerraten in zunehmend zersiedelten Gemeinschaften ist erheblich, von Verlusten sozialer Netzwerke durch den längeren PKW-Aufenthalt ganz zu schweigen. Die Ansätze können nicht nur dazu beitragen, die Verbrauchergesundheit zu schützen, sondern auch die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher.

Das Beispiel Portland zeigt exemplarisch, wie in den Vereinigten Staaten auf regionaler Ebene zivilgesellschaftliche und politische Aktivitäten zusammenwirken können, um zu einem systematischen Ansatz einer verbesserten Lebensqualität zu gelangen (vgl. City of Portland and Multnomah County 2005; Community Cycling Center Portland 2005). Ausgehend von einem *"Yellow Bike Program"* wurden Ansätze, die Bewohner zum Umstieg auf die Fahrradnutzung zu animieren, weiterentwickelt. Ein lokales Fahrradzentrum hatte nach und nach bis zum 150 gebrauchte Fahrräder verkehrstüchtig gemacht und den Bewohnern umsonst zur Verfügung gestellt. Erkennbar waren sie an ihrer einheitlichen gelben Farbe. Die Kommune unterstützte diesen Ansatz u.a. durch die Bereitstellung von Lagerräumen. Obwohl dieses Programm zum Vorbild für viele weitere Programme in ganz Amerika wurde, zeigten sich doch Grenzen, da es zu relativ vielen Schäden an den Fahrrädern kam. Das *Community Cycling Center* entwickelte entsprechend den Ansatz weiter und richtete ihn stärker zielgruppenspezifisch auf sozial schwächere Schichten aus, die im Rahmen einer Schulung systematisch an die Fahrradnutzung herangeführt werden. Dieses *"Create a Commuter"-Programm* trägt nicht nur zu einem Umstieg von der PKW- auf die Fahrrad-Nutzung bei und verbessert die Luftqualität sowie die körperliche Konstitution. darüber hinaus ermöglicht es auch vielen sozial schwachen Verbrauchern ein höheres Maß an Freiheit und Unabhängigkeit, indem sie auch bei schwierigen Verkehrsanbindungen mit einem relativ niedrigen finanziellen Einsatz flexibel bleiben. Dazu trägt nachhaltig bei, dass die Ansätze Teil einer kommunalen Gesamtstrategie darstellen, die das Ziel hat, das Verkehrsaufkommen in der Region deutlich zu verringern. Hierzu ist auch ein eigener Maßnahmenkatalog *"Transportation, Telecommunications, and Access"* erarbeitet worden, der mit spezifischen Zielsetzungen versehen wurde. Übergeordnet wird angestrebt, eine

deutliche Senkung der THG-Emissionen im Verkehrsbereich herbeizuführen. Dazu werden zwei Prinzipien verfolgt: Die Verbesserung der Verbrauchsstandards bei PKWs, indem etwa alternative Kraftstoffe gefördert werden, vor allem aber, indem die pro Kopf zurückgelegte Strecke bis 2015 um 10% gegenüber 1995 zurückgeführt wird. Die oben genannten Maßnahmen haben bereits dazu beigetragen, die Anzahl der Fahrradfahrer und Tri-Met-Nutzer (des regionalen Straßenbahnnetzes) erheblich zu steigern (Climate Group 2003). Der Maßnahmenkatalog umfasst dabei sowohl regierungs- wie auch gemeinschaftsseitige Aktivitäten. Zentrale Säulen sind die Ausweitung der Telearbeit, der Tri-Met-Zone, die umsonst befahren werden darf und die Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung im Transportbereich auf verbrauchsarme Modelle. Von 1990 bis 2004 konnten die Fahrgastzahlen um über 75% gesteigert werden.

Dieses Beispiel kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Förderung des Verbraucherschutzes im Bereich des Verkehrs sich im Wesentlichen auf die Sicherheit der Autofahrer kapriziert und damit auf einen Bereich, der im Grunde durch den vorangegangenen Abschnitt abgedeckt wird (vgl. Bradsher 2002). Unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten weist die politische Steuerung in hohem Maße Defizite auf, wird doch vornehmlich ein Wandel der Konsumgewohnheiten hin zu "sicheren", verbrauchsintensiven SUVs befördert. Dazu hat auch die bereits erwähnte Aussetzung der Erhöhung der CAFE-Standards beigetragen. Zwar bestehen mittlerweile erste Anzeichen für ein Umdenken, etwa durch steuerliche Anreize für den Kauf von Hybridfahrzeugen. Allerdings fallen diese Ansätze, die Umweltauswirkungen der Mobilität in den Griff zu bekommen, angesichts der umfassenden Vorhaben zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur kaum ins Gewicht (vgl. Cohen 2005b). Innovative Konzepte lassen sich wie gezeigt allenfalls auf kommunaler Ebene, aber auch auf Einzelstaatsebene wie in Georgia oder Washington State ausmachen (vgl. Rabe 2002: 26ff). Zum Beispiel hat Georgia eine Reihe von Zielen verabschiedet, um die negativen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen einer verfehlten bzw. unkoordinierten Verkehrsplanung zu vermindern. Der aus 13 Verwaltungseinheiten bestehende Bundesstaat weist ein deutliches Bevölkerungswachstum auf und ist gleichzeitig national führend bei dem Umfang der pro Tag gefahrenen Strecke, die sich auf 40 Milliarden Meilen im Jahr aufsummt. Die durch gemeinnützige Clean Air Campaign (CAC) angeleitete Strategie – hier sind mehr als 70 Gruppen aus dem Bildungs-, Umwelt- und Verbraucherschutzbereich repräsentiert – basiert auf einer Reihe freiwilliger Maßnahmen, die eine Verhaltensänderung bei Autofahren herbeiführen sollen. In Zusammenarbeit mit der Georgia Environmental Facilities Authority (GEFA) wird dabei auf überaus positiven Erfahrungen aus den Olympischen Sommerspielen von 1996 aufgebaut. Die dort angewandten Maßnahmen führten dazu, dass die verkehrsbezogenen Emissionen in dieser Zeit sogar massiv vermindert werden konnten. Ein Baustein dieser Strategie besteht in einer massiven Medienkampagne, die versucht, die Luftverschmutzung deutlich in den Kontext der Verkehrsproblematik zu stellen und dabei auf prominente Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens setzt. Diese Kampagne wird durch eine Reihe von zielgruppenspezifischen Strategien unterfüttert, die alternative Mobilitätskonzepte attraktiv gestalten, etwa wenn es um Ansätze eines Car-Sharing geht. Gleichzeitig wird mit der Strategie auch die Arbeitgeberseite angesprochen, um etwa in Verhandlungen einzutreten, wenn beispielsweise Schichtzeiten einer Fabrik so getaktet sind, dass die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel nicht mehr möglich ist. Ferner wird Teilnehmern an Programmen zur Reduzierung des Verkehrsaufkommen ein freier Taxitransfer in Notfällen angeboten.

Zusätzlich werden verbrauchererzieherische Aspekte in diese Strategie integriert. In einzelnen Punkten sieht ein Programm des Staates Washington noch weiterreichende Eingriffe vor, wenn z.B. Unternehmen mit mehr als 100 Mitarbeitern in dem Bundesstaat verpflichtet werden, an einem Programm zur Verkehrsminderung teilzunehmen, wobei die Regierung den Arbeitgebern in diesem partnerschaftlichen Ansatz allerdings unterstützend zur Seite steht. Gleichzeitig müssen alle öffentlichen Arbeitgeber Maßnahmen umsetzen, um Telearbeit und flexible Arbeitszeiten zu gewährleisten.

Die politische Steuerung zum Schutz der Gesundheit der amerikanischen Verbraucher ist vielfältig, allerdings lassen sich Innovationen im Wesentlichen unterhalb der nationalen Ebene identifizieren. Gerade der Bereich der gesunden Ernährung hat deutlich gezeigt, dass der Ansatz der Selbstregulierung es den Verbrauchern erschwert, in der Phase der Politikformulierung ihre Interessen entsprechend zu vertreten. Die Beispiele zur Verknüpfung von Mobilitätsinteressen, Umweltschutz und Verbraucherschutz im Verkehrsbereich verdeutlichen dagegen, dass Netzwerke aus gesellschaftlichen und politischen Kräften die eigentliche treibende Kraft in der amerikanischen Politik sind.

7.3.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Die ausgewiesenen Entwicklungen im Bereich gesunder Ernährung zeigen, dass hier die politischen Steuerungsmaßnahmen auf nationaler Ebene bislang ohne große Wirkung geblieben sind, dies belegen auch weitergehende Zahlen (vgl. Cohen 2005a). Allerdings hat sich die Einführung des "US DA Organic"-Labels offenkundig, trotz der bereits erwähnten Kritik an dem Anspruch des Siegels und der Skepsis der Ökolandbauer, deutlich bemerkbar gemacht (vgl. ausführlich Haumann 2004). Der Umfang von Produkten aus ökologischem Anbau hat sich etwa von 2002 bis 2003 von 11 auf 13 Milliarden US\$ erhöht. Bemerkenswert sind auch die Zahlen bei dem Bekanntheitsgrad. 2003 betonten mehr als 55% der befragten Verbraucher, das neue Label wahrgenommen zu haben. Eben so viele gaben an, entsprechende Nahrungsmittel konsumiert zu haben, wobei ein Drittel betonte, mittlerweile mehr als noch vor einem Jahr zu verbrauchen. Auch der Umfang an Landwirten, die sich die Herstellungsweise entsprechend der ökologischen Standards des DA zertifizieren lassen, ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen, wobei jedoch auch in diesem Fall starke regionale Unterschiede herrschen. Die Staaten Kalifornien, Washington und Vermont gehören zu den regionalen Spitzenreitern. In Vermont z.B. stieg die zertifizierte Fläche allein zwischen 2002 und 2003 von 9740 Hektar auf 12155. Diese Entwicklungen legen den Schluss nahe, dass zumindest der informatorische Ansatz des DA, ähnliche wie dies beim Biosiegel in Deutschland der Fall ist, Wirkung zeigt. Die Folgen für die Verbrauchergesundheit dürften sich jedoch erst längerfristig erweisen und Skepsis ist hier sicher angebracht.

Während im Bereich der Produktsicherheit und auch sonst die Verbrauchergesundheit und -sicherheit allgemein eine erhebliche Bedeutung haben und entsprechend auch ein striktes politisches Vorgehen erfolgt, sind die Auswirkungen der "Fast-Food-Gesellschaft" offensichtlich nur schwer politisch einzudämmen. Hinzu kommt, dass die physischen Aktivitäten durch ein verändertes Freizeitverhalten (Fernsehen, Internet), aber auch Arbeitsbedingungen (längere Arbeitszeiten) die Gesundheit vor größere Anforderungen stellt. Somit wird in diesem Bereich der erweiterte Zugang zu Kommunikationsmedien wie dem Internet im Grunde zu einer ambivalenten Entwicklung.

Ein positives Beispiel stellt dagegen die Einführung eines Zertifikatmarktes für SO₂-Emissionsrechte dar. Diese wird als Erfolg gewertet (vgl. UN DESA 1999; Ausili et al. 2000), auch wenn zugestanden wird, dass zur Rückführung der Emissionen auch Entwicklungen beigetragen haben, die nicht durch dieses politische Vorgehen induziert worden sind. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass alleine 1995 und 1996 die Emissionen um 33% bis 35% unter den ausgegeben Zertifikaten lagen, so dass erhebliche Mengen für die Zukunft aufgespart werden konnten. Diese Minderungsmaßnahmen konnten sehr viel kostengünstiger herbeigeführt werden als ursprünglich erwartet. Die EPA war 1990 von 750 US\$ pro Tonne SO₂ ausgegangen, anfänglich lagen die Marktpreise bei rund 120 US\$, 1998 schließlich bei 60 US\$.

Im Falle des skizzierten Programms zur Minderung des Verkehrsaufkommens in Georgia, zeigen Zwischenergebnisse, die durch die Etablierung eines umfassenden Evaluierungssystems ermöglicht wurden, dass zwischen 1998/99 und 2000/01 die durchschnittlichen Fahrtstrecken pro Person und Tag um eine Meile gesunken sind. Die Kampagne hat zu Einsparungen von fast 80.000 CO₂-Tonnen pro Jahr geführt und der Bundesstaat hat seine Luftverschmutzung beinahe auf das von nationaler Ebene vorgeschriebene Niveau gesenkt. Das angeführte Programm aus Washington soll dazu beitragen, 40.000 CO₂-Tonnen pro Jahr einzusparen (Rabe 2002: 29). Noch erfolgreiche erweist sich das Vorgehen in Portland (City of Portland and Multnomah County 2005), wo die Fahrgastzahlen im Personennahverkehr seit 1990 um 75% gesteigert werden konnten. Auch die Anzahl der Pendler, die das Fahrrad benutzen, wuchs zwischen 1990 und 2000 um 10% an. Diese Beispiele verdeutlichen, dass punktuell systematische politische Konzepte umgesetzt werden, die ökologische und soziale Vorteile für den Verbraucher mit sich bringen. Dieses sind jedoch oftmals Einzelbeispiele, davon zeugen auch die eingangs dieses Kapitels skizzierten Trends, die von Erhebungen unterfüttert werden, dass die US-Bevölkerung immer länger zwischen Arbeitsplatz und Wohnung pendeln muss (mittlerweile im Durchschnitt über 100 Stunden im Jahr, vgl. U.S. Census Bureau's American Community Survey 2005).

7.4 Ansätze zum wirtschaftlichen Schutz der Verbraucher

7.4.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Erstes Gebot des wirtschaftlichen Schutzes der Verbraucher ist, dass der Konsum weiterhin wächst, dabei steht das Leitbild der Konsumentensouveränität in der amerikanischen Politik und Gesellschaft im Vordergrund. Kritisch hinterfragt wird die damit einhergehende Annahme der Verbraucherkompetenz hingegen kaum (Princen et al. 2002: 321ff.). Der verbraucherpolitische Schwerpunkt beim Schutz der wirtschaftlichen Interessen zielt auf die Vermeidung des unlauteren Wettbewerbs ab. Dabei wird vorwiegend die Ermächtigung der Verbraucher angestrebt, auch dadurch, dass es diesen möglich ist, Sammelklagen einzureichen. Die Aktivitäten der zentralen Regulierungsbehörde FTC weist dabei im Grunde wenige Schnittstellen zu Fragen der ökologischen Nachhaltigkeit auf. Ein einschlägiges Beispiel stellen jedoch die bereits erwähnten Richtlinien für eine umweltbezogene

Produktwerbung dar, die 1992 erlassen und 1998 modifiziert wurden (vgl. FTC 1992; FTC 1998). Ausgangspunkt zur Erstellung dieser Richtlinien waren Beschwerden von Verbraucherverbänden, aber auch Unternehmen und Staatsanwälte aus den Einzelstaaten, die diesbezüglich einheitliche nationale Bestimmungen einforderten. Nach einer Reihe von Kongressanhörungen und in Zusammenarbeit mit der EPA und der ehemaligen Verbraucherschutzbehörde USOCA wurden die Richtlinien verabschiedet, die vier Zielsetzungen erfüllen sollen. Die missbräuchlich Verwendung von Umweltschutzangaben soll unterbunden werden, entsprechende Angaben müssen klar einer bestimmten Eigenschaft des Produktes zuzuordnen sein (Verpackung, genuine Produkteigenschaft etc.), die Angaben dürfen den Mehrwert nicht übertreiben und bei einem Vergleich mit anderen Produkten muss die Grundlage klar kenntlich gemacht werden. Diese Vorgaben zielen darauf ab, dass der umweltbewusste Verbraucher nur für eine Umweltqualität zahlt, die nachweislich vorhanden ist. Im Jahr 2000 wandte die FTC diese Richtlinien auch auf den Bereich des Energieverbrauchs von Haushaltsgeräten an. Über die Webseite der Kommission ist seitdem möglich, Haushaltsgeräte mit Blick auf ihren Verbrauch zu vergleichen.

Im Handlungsfeld Energieversorgung zeigen sich auch die unmittelbarsten Schnittstellen zwischen dem wirtschaftlichen Schutz der Verbraucher und ökologischen Nachhaltigkeitsaspekten. Betrachtet man die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher in einer mittel- bis langfristigen Perspektive, so sind es vor allem der Energie- sowie der bereits im vorhergehenden Abschnitt betrachtete Transportbereich, die ins Gewicht fallen. Auch in Bezug auf die Energieversorgung fällt auf, dass es wiederum die Einzelstaaten sind, die als Innovationszentren dienen. Auf nationaler Ebene ist als einer der Ansätze Umwelt- wie Verbraucherressourcen zu schonen, das Labelling von Energieeffizienz durch den "Energy Star" zu nennen. Dieser war einst Markenzeichen für verbrauchsarme Geräte, mittlerweile aber gelten die Standards nur noch als wenig ambitioniert (vgl. Cohen 2005b). Der am weitesten gehende politische Steuerungsversuch zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs stellte wohl der Versuch der Clinton-Regierung dar, Anfang der neunziger Jahre eine BTU-Steuer einzuführen. Diese konnte sich allerdings nicht im Kongress durchsetzen, da u.a. befürchtet wurde, höhere Strompreise würden zu einer Minderung der Kaufkraft führen und damit gegen die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher verstoßen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass mit Blick auf den Ressourcenverbrauch auf nationaler Ebene eine starke Betonung auf der Informationsbereitstellung und dem entsprechenden Zugang für die Verbraucher gelegt wird. So veröffentlicht beispielsweise das Energieministerium zusammen mit verschiedenen Forschungsinstituten einen "Einkaufsleitfaden für Green Power", der sich an Verbraucher wie Produzenten richtet. Die EPA verfolgt mit ihrem "Design for the Environment Programme" den Ansatz, freiwillige Effizienzansätze unter Unternehmen zu fördern, allerdings folgt dieses Vorgehen in keiner Weise eine kohärente Strategie. Ein weiteres Beispiel für die gemäßigten Eingriffe in diesem Bereich stellt das Zusammenspiel öffentlicher und privater Akteure in Form der Alliance to Save Energy dar. Diese gemeinnützige Vereinigung umfasst prominente Vertreter aus Wirtschaft, Regierung, Umwelt- und Verbraucherschutz und versucht, die Entscheidungsträger im Sinne weitgehender Maßnahmen zu beeinflussen. Diese Versuche

sind gegenwärtig trotz der sich bereits seit längerem zuspitzenden Situation auf den globalen Energiemärkten für Öl und Gas noch nicht von Erfolg gekrönt.

Dies verdeutlicht etwa die im Sommer 2001 unter der Federführung von Vizepräsident Dick Cheney entwickelte nationale Energiestrategie, bei deren Entwicklung Umwelt- und Verbraucherschutzverbände faktisch ausgeschlossen waren. Die Administration verdeutlicht in dieser Strategie, dass selbst unter dem Gesichtspunkt der Gewährleistung der amerikanischen Energieversorgungssicherheit sowie sozial erschwinglicher Energiepreise kein Schwerpunkt auf den Ausbau erneuerbarer Energien oder die deutliche Steigerung der Energieeffizienz gesetzt wird (vgl. US National Energy Policy Development Group 2001). Eine Steigerung des Energieangebots soll demnach vornehmlich durch eine Diversifizierung der globalen Energielieferanten, durch den Ausbau der Nutzung von Nuklearenergie sowie die umstrittenen Pläne, in geschützten Gebieten Alaskas Ölbohrungen vorzunehmen, erreicht werden. Vor diesem Hintergrund lohnt sich gerade mit Blick auf die Förderung von erneuerbaren Energien und damit der Gewährleistung einer nachhaltigen Energieversorgung der nun folgende ein Blick auf die Ebene der Einzelstaaten.

Verschiedene Studien zu bestehenden Aktivitäten auf einzelstaatlicher und lokaler Ebene verdeutlichen, dass auf diesen Ebenen eine Reihe von Möglichkeiten genutzt wird, um den Ausbau von erneuerbaren Energien zu fördern (vgl. U.S. Public Interest Research Group 2003; DSIRE 2004). Als besonders prominent hat sich die Verabschiedung von Renewable Portfolio Standards erwiesen, die derzeit in 18 Bundesstaaten existieren, wobei mehr als die Hälfte der Staaten dieses Instrument seit 2000 eingeführt haben. Energieversorger müssen demnach bestimmte Quoten für erneuerbare Energien in ihrem Portfolio aufweisen, womit die Etablierung dieser Energiequellen auf dem Energiemarkt unterstützt wird. Wird dieses Ziel nicht erreicht, so muss der Versorger Strafzahlungen entrichten. Diese können in staatlich verwaltete Fonds eingezahlt werden, aus denen Projekte zum Ausbau erneuerbarer Energien gespeist werden. Vor dem Hintergrund der marktwirtschaftlich-liberalen Regulierungstradition hat sich auch häufig ein Ansatz durchgesetzt, der es den Energieversorgern überlässt, sich entsprechende Gutschriften über einen Zertifikatsmarkt – also von den Versorgern, die erfolgreicher als vorgeschrieben waren – hinzuzukaufen oder selbst den Ausbau von erneuerbaren Energien voranzutreiben.

Die Motive zur Etablierung eines RPS und damit zum nachvollziehbaren Ausbau erneuerbarer Energieträger erweisen sich dabei als vielfältig. Die Begründungszusammenhänge zeigen, dass zwar umweltpolitische Motive in fast allen Fällen mit zu der Entscheidung für einen RPS beigetragen haben. In jeweils mehr als der Hälfte der Fälle wurden aber auch soziale (Arbeitsplätze, Bereitstellung erschwinglicher Energie für die Verbraucher), wirtschaftspolitische (billigere Produktion, zusätzliche Investitionen, wirtschaftliche Entwicklung) sowie Argumente zur Wahrung der Energiesicherheit angegeben (vgl. Tänzler 2005).

Neben der Einführung von RPS, womit zunächst die Anbieterseite adressiert wird, ist auch das Instrument der "Public Benefit Funds" zu nennen, das in einer Reihe von Bundesstaaten Anwendung findet. Damit unterstützen die Einzelstaatsregierungen zusätzlich die Bemühungen, den Ausbau von erneuerbaren Energien systematisch zu fördern (vgl. Council of State Governments 2003: 6). Schließlich richten sich auch einige Anreize wie Steuervergünstigungen an die Verbraucherseite, die von sich aus eine nachhaltige Energieversorgung unterstützen können (vgl. DESIRE 2004).

Tabelle 7.1: Übersicht über RPS in den amerikanischen Bundesstaaten (Stand 7/2005)

Bundesstaat	Jahr der Etablierung	Ziel in %	Inkraft seit	Zieljahr
Arizona	2001	1,1	2001	2007-2012
Colorado	2004	10	2004	2015
Connecticut	1998	10	2000	2010
Hawaii	2001/2004	20	2003/2004	2020
Iowa	1991	2	1991	1999
Kalifornien	2002	20	2003	2017
Maine	1999	30	2000	2000
Maryland	2004	7,5	2004	2019
Massachusetts	1997	4	2002	2009
Minnesota	2003	19	2003	2015
Nevada	2001	15	2003	2013
New Jersey	1999/2004	6,5	2001/2004	2008
New Mexico	2002	10	2003	2011
New York	2004	25	2004	2013
Pennsylvania	2004	18	2005	2020
Rhode Island	2004	16	2004	2019
Texas	1999	2,2	2000	2009
Wisconsin	1999	2,2	2001	2011
Washington, D.C	2004	11	2004	2022

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage von Union of Concerned Scientists USA 2004; Database of State Incentives for Renewable Energy (DSIRE) 2004.

7.4.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Die Tätigkeiten zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher stellen ein zentrales Feld der amerikanischen Verbraucherpolitik dar, allerdings mangelt es gerade mit Blick auf Nachhaltigkeitsanforderungen an einer systematisch entwickelten Strategie, die konkrete Zielsetzungen ansteuert, um die ökologische und/oder soziale Lage zu verbessern. Gerade im sozialen Bereich nimmt die Verschuldung der Verbraucher unvermindert zu, und die auch von der FTC ergriffenen Maßnahmen der Verbraucheraufklärung können allenfalls eine langfristige Wirkung erzielen.

Alternativ zu einer sektorübergreifenden Strategie, die die langfristigen Interessen der Verbraucher berücksichtigt, ist wiederum auf punktuelle Ansätze zu verweisen, die der

Anbieterseite bestimmte Zielvorgaben setzt und aus den Umsetzungsfortschritten bestimmte Rückschlüsse ziehen kann. Als Beispiele innovativer Politik wurden im vorangegangenen Abschnitt das Projekt RPS in 18 Bundesstaaten genannt. Der Ausbau erneuerbarer Energien soll dazu beitragen, dass langfristig die Energiepreise erschwinglich bleiben und zudem die Umweltauswirkungen reduziert werden. Die im Kapitel 7.3 dargestellten Maßnahmen zur Reduzierung des Verbrauchs im Verkehrssektor gelten dabei auch für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz. Trotz der national gravierenden Trends in Bereichen der Energieversorgung oder der Verkehrspolitik lassen sich hier ermutigende Zeichen ausmachen, auch wenn es oftmals noch zu früh ist, abschließend über die Effektivität der Maßnahmen zu urteilen. Im Bereich der Etablierung von RPS speist sich dieser verhaltene Optimismus aus bestehenden Prognosen. Nach Angaben der Union of Concerned Scientists kann durch die RPS-Maßnahmen ein Ausbau des aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Stroms um mehr als 25.550 Megawatt bis 2017 erreicht werden (vgl. Union of Concerned Scientists 2005). Dies entspräche der Versorgung von 16,9 Millionen amerikanischen Durchschnittshaushalten. Lässt man die Wasserkraft außen vor, so würde gegenüber dem Umfang an Strom aus erneuerbaren Energien in den Vereinigten Staaten im Jahre 1997 eine Steigerung um 192% erreicht. Gleichzeitig würden durch diese Maßnahmen jährlich klimaschädliche CO₂-Emissionen im Umfang von 64,3 Millionen metrischen Tonnen eingespart. Einzelne Beispiele wie Iowa oder Texas belegen zudem, dass Ziele deutlich übererfüllt wurden und weiter gehende Zielsetzungen in Angriff genommen wurden. Staaten wie Connecticut oder Hawaii wiederum verdeutlichen, dass durch die Setzung von Zielen und Zeitplänen den Staaten ein Instrument zur Verfügung steht, um die Wirkung von Politikmaßnahmen bewerten und ggf. Nachbesserungen vornehmen zu können. Wie eine Studie der U.S. Public Interest Research Group (US PIRG 2003) zeigt, schöpfen die USA gegenwärtig lediglich ein Viertel des existierenden Potenzials an erneuerbaren Energien aus, somit besteht noch erheblicher Raum für einen Ausbau dieser Energiequellen, der aber vor allem auf nationaler Ebene verstärkt politisch flankiert werden muss.

7.5 Ansätze zur Verbraucherrepräsentation und -information

7.5.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Die Grundzüge der Verbraucherrepräsentation und -beteiligung sind in den vorangegangenen Ausführungen schon verschiedentlich ausgeführt worden. Einer grundsätzlichen Strategie der Verbraucherermächtigung folgend werden die institutionellen Rahmenbedingungen dafür geschaffen, dass die Verbraucher informierte Entscheidungen treffen und ggf. ihre Rechte einklagen können. Vorbildlich ist in diesem Zusammenhang das System der Beschwerdedokumentation, das wiederum den politischen Entscheidungsträgern mehr Information darüber an die Hand gibt, wo politisches Eingreifen notwendig ist. Den Verbrauchern stehen neben den Gerichtsverfahren eine Reihe von alternativen Streitbeilegungsmechanismen und eine weit verbreitete Schiedsgerichtsbarkeit zur Verfügung, um schon im Vorfeld von Gerichtsverfahren die Vermittlung mit den Anbietern zu

suchen. Verbraucherbeschwerden wird in unterschiedlicher Konsequenz auch auf Einzelstaatsebene durch Consumer Affairs Offices nachgegangen. Unterstützt werden sie von Medien in Form von spezifischen Sendeformaten, die Mängel bei Produkten oder Dienstleistern öffentlichkeitswirksam aufgreifen. In ökologischer Hinsicht sind themenspezifische Vereinigungen aktiver als die eher übergeordnet agierenden Verbraucherschutzorganisationen. Die Vielfalt der Organisationen spiegelt einmal mehr die Fragmentierung des Politikfeldes wider, wodurch eine nicht unerhebliche Unübersichtlichkeit in diesem Feld entsteht.

Licht in diese Vielfalt bringt das auf nationaler Ebene kostenfrei bereitgestellte Verbraucherhandbuch, das nicht nur über Verbrauchermaßnahmen in einzelnen Sektoren informiert, sondern auch eine umfangreiche, aber übersichtlich gestaltete Aufstellung der verbraucherpolitischen Ansprechpartner liefert. Explizite Umweltbezüge sind in dem Handbuch allerdings kaum vorhanden. Die jüngste Ausgabe von 2005 weist allerdings gleich als zweiten Tipp im Kapitel über Autokäufe auf die soziale wie ökologische Relevanz des Kraftstoffverbrauchs hin, den es zu beachten gilt, und verweist auf hilfreiche Webseiten, wo der Verbrauch von seit Mitte der achtziger Jahre auf den Markt gebrachten Modellen verglichen werden kann. Auch die jährlichen Kosteneinsparungen eines verbrauchsarmen Modells kann man sich hier ausrechnen lassen (USGSA 2005: 9).

Neben dieser Unterstützung der Beteiligung der Verbraucher am Marktprozess über die Bereitstellung von entsprechenden Informationen und die Beschwerdeverfahren verfügen die USA schließlich über eine lange Tradition sozialen Engagements. Das Potenzial selbstorganisierten Verbraucherprotests zeigt sich etwa im sich zunehmend formierenden Widerstand gegen Walmart aufgrund der bei diesem Händler vorliegenden Verstöße gegen Sozialstandards, so dass vor kurzem von der Öffnung einer neuen Filiale abgesehen werden musste. Cohen et al. (2005) identifizieren in diesem Bereich eine Reihe von sozialen Bewegungen, die dazu beitragen, die Konsum- und Produktionsgewohnheiten des Landes in Frage zu stellen sowie neue Entwürfe eines qualitativ hochwertigen und reflektierten Konsums zu befördern, zu nennen sind hier

- Anti-Consumerism
- Anti-Television Activism
- Anti-Advertising Campaigns
- Voluntary Simplicity
- Ethical Consumption oder das
- Slow Food Movement

Es ist gegenwärtig schwierig abzuschätzen, in welcher Weise diese Bewegungen eine gesamtgesellschaftliche Wirkung entfalten oder ob es eher Nischenerscheinungen bleiben. Allerdings zeigen erste Analysen, dass beispielsweise die Bewegung des "Voluntary Simplicity" (Maniates 2002; Cohen et al. 2005), dass entsprechende Ansätze aus der Mitte der Gesellschaft hervorgebracht werden und nicht lediglich die Auswüchse eines isolierten Elitediskurses darstellen. Die Steigerungsraten beim Erwerb ökologisch hergestellter Nahrungsmittel können als Indiz dafür gewertet werden (siehe Kapitel 7.3), dass zumindest

in Teilen der Gesellschaft ein nachhaltiger Konsum über die eigene Kaufentscheidung gefördert wird,

7.5.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

Die grundsätzlichen Möglichkeiten amerikanischer Verbraucher, an Informationen zu gelangen und ihre Rechte einzuklagen, werden allgemein positiv bewertet. Das ist nicht nur der langen Tradition des "Freedom of Information Acts" geschuldet. Eine andere Form der Beteiligung liegt in der Möglichkeit, direkt die eigenen Interessen im Markt zu vertreten. Alternativen Streitbeilegungsmöglichkeiten tragen hier prinzipiell zu einer starken Stellung der Verbraucher im Wettbewerb bei. Als besonders verbraucherfreundlich werden in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten der so genannten "small claims courts" angesehen, in denen die Verbraucher zeit- und kostengünstig ihre Interessen "einklagen" können. Diese relativ schnelle und unkomplizierte Art, Zugang zum Recht zu erhalten und Bagatellen in einem abgekürzten, beschleunigten Verfahren aus der Welt zu schaffen, wird in großem Umfang vom Verbraucher angenommen. Dies gilt auch für die Einreichung von "complaints" bei der FTC, den Better Business Bureaus oder anderen der oben aufgeführten Einrichtungen. Der 13. Bericht der National Association of Consumer Agency Administrators (NACAA) und der Consumer Federation of America (CFA) aus dem Jahr 2005 weist beispielsweise aus, dass bei 60 Verbraucherschutzbehörden zwischen 2003 und 2004 fast 450.000 Beschwerden eingegangen sind. Dabei wurden im Zuge verschiedener Verfahren 88,5 Millionen US\$ für die Verbraucher erstritten, was durchschnittlich pro Beschwerde 513US\$ bedeutet. Als spezielle Form alternativer Streitbeilegung wurde bereits bei der Betrachtung der Akteurskonfiguration und der Rolle wirtschaftlicher Selbstregulierung auf Bedeutung der amerikanischen "Better Business Bureaus" (BBB) eingegangen. Von diesen existieren bundesweit mehr als 150, um Verbraucherbeschwerden, die bereits von Unternehmen abgewiesen worden sind, nachzugehen. Der Dachorganisation Council for Better Business Bureaus" (CBBB) berichtet von fast 10 Millionen Verbraucheranfragen im Jahr, bei etwa 120000 Beschwerden. Ziel ist eine gütliche Einigung des Streits, nur beim Scheitern der Vermittlung wird schließlich doch die zentrale Regulierungsbehörde (FTC) eingeschaltet.

7.6 Ansätze zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster

7.6.1 Politikformulierung: Konzepte und Ansätze im Rahmen staatlichen Handelns

Der Bereich nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster spielt auf nationaler Ebene bzw. in nationalen Debatten keine nennenswerte Rolle (vgl. Cohen et al. 2005; Cohen 2005a; 2005b). Wie schon vereinzelt deutlich geworden blieben die Akteure, die einen entsprechend kohärenten Ansatz hätten ausbilden können, etwa der PCSD oder auch andere Akteure der

einzelnen Administrationen seit 1992, in dieser Hinsicht weitgehend stumm bzw. wurden ihre Vorschläge nicht weiter aufgenommen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang etwa die 1994 vom PCSD eingerichtete Population and Consumption Task Force (PCTF). Diese Task Force umfasst Repräsentanten der Bundesregierung, von Nichtregierungsorganisationen, aus der Wirtschaft und indigene Gruppen. Sie berichtete sowohl dem PCSD als auch dem Präsidenten selbst und bestand neben dem Kerngremium aus verschiedenen Arbeitsgruppen (vgl. Barber/Ramani 2003). Ihr Ziel fasste die Task Force wie folgt zusammen: "Reduce the amount of primary materials (including energy) used in the U.S. economy by constantly and significantly improving the efficiency of material use in extraction, production and manufacturing, while simultaneously reducing the environmental risks associated with consumption and materials and the generation of wastes" (zit. n. Barber/Ramani 2003: 1). Die Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Zieles zu ergreifen sind, wurden in Form von neun Empfehlungen gefasst:

- 1) Reform des Steuersystems
- 2) Minderung ineffizienter und ökologisch schädlicher Beihilfen
- 3) Nutzung ökologischer Labels und Zertifikate
- 4) Öffentliches Beschaffungswesen
- 5) Öffentliche Erziehung und Entwicklung einer "Stewardship Ethik" (Verantwortungsethik)
- 6) Produktion, Wiederverwertung und Recycling von Verpackungsmaterial
- 7) Gewichtsbasierte Abfallgebühren
- 8) Entsorgung von Haushaltschemikalien
- 9) Effiziente und saubere Technologien

Nach dem Regierungswechsel 2000 standen diese Ansätze allerdings nicht mehr auf der Prioritätenliste der neuen Administration und so blieb auch diesbezüglich jegliche Eingabe zum Johannesburgprozess aus. Im Gegensatz zu dieser Passivität hat die Zivilgesellschaft weitgehend die Prozessführerschaft in diesem Zusammenhang übernommen. So wurden von dem Citizen Network for Sustainable Development in Zusammenarbeit mit dem UNEP Regionalbüro für Nordamerika eine Reihe von Workshops zu diesem Thema durchgeführt. Im Januar 2004 wurde unter der Federführung der North American Sustainable Consumption Alliance (NASCA) und des Worldwatch Institutes ein nationaler Expertenworkshop zur Frage nationaler Prioritäten organisiert, allerdings handelt es sich hierbei nicht um einen Stakeholder-basierten Prozess. Weitere Treffen zur Ausarbeitung eines nationalen strategischen Ansatzes im Bereich nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster sind geplant, allerdings gibt es bislang keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Ergebnisse in Prozesse der Politikformulierung einfließen werden.

Auch der Bereich der sozialen und ökologischen Unternehmensverantwortung ist bisher kein nennenswertes Thema, wenn man von den Bereichen absieht, die direkte Verbraucherschutzaspekte tangieren und entsprechende haftungsrechtliche Maßnahmen greifen (s.o.). Im Bereich der Produzentenverantwortlichkeit zeigt sich im Bereich der Rücknahmeverpflichtung, das die amerikanischen Unternehmen im Wesentlichen auflagen, wie sie im europäischen Kontext bestehen, durch massive Lobby-Maßnahmen vermeiden

konnten (Renner 2004: 107f.). Eine wesentliche Ausnahme im Bereich nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster stellen die Aktivitäten für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen dar. In den USA existiert eine Vielzahl von Programmen und Initiativen, die die Bundesregierung in ihrem Verwaltungsalltag zur Berücksichtigung umweltpolitischer Gesichtspunkte auffordern. Dazu zählt zentral der Bereich der Beschaffung. So gibt es bereits seit zwanzig Jahren gesetzliche Vorgaben, bevorzugt Recyclingprodukte zu kaufen (<http://www.epa.gov/cpg>). Viele der etablierten und erfolgreicherer Programme im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens konzentrieren sich auf ein einziges Merkmal, wie etwa der Anteil an Recyclingmaterialien oder die Energiespareigenschaften. (<http://www.eren.doe.gov/femp>). Seit 1993 gibt ein Programm der EPA Vorgaben für Bundesbehörden heraus und folgte damit einer Vorgabe des damaligen Präsidenten Clinton. Diese sollen zu einer "umweltfreundlicheren" Gestaltung der Beschaffungstätigkeit beitragen (vgl. USEPA 1999). Bemerkenswert ist das "Environmentally Preferable Purchasing Programm", das "grüne" Produkte aus dem Blickwinkel ihrer gesamten Lebensdauer untersucht. Es wurde eine Reihe von Programmen angeregt, mit deren Hilfe diese breitere Perspektive auf verschiedene Produktarten angewendet werden soll (etwa Reinigungsmittel, Baumaterial und Farben). Auf lokaler und bundesstaatlicher Ebene wird der Akzent auf den Einkauf von Produkten gelegt, die Recycling-Material (vor allem Altpapier) enthalten. Der Umfang dieser Programme wird mit Hilfe der US-EPA stets erweitert. Eine Reihe dieser innovativen Programme konzentriert sich nicht mehr ausschließlich auf den Anteil an wieder verwendeten Materialien, sondern besonders Energiespareigenschaften treten immer stärker in den Vordergrund.

Mit den Änderungen in der Federal Acquisition Regulation (FAR – Bundesbeschaffungsverordnung) vom August 1997 ist nunmehr die Einbeziehung von ökologischen Aspekten in alle Phasen der Vergabe von Bundesaufträgen vorgeschrieben. Darunter fallen nunmehr auch die Bereiche der Einkaufsplanung, Bedarfserfassung in Behörden, Auftragsbewertung und Marktuntersuchungen. Durch die Exekutivanweisung mit dem Titel "Greening of Government through waste prevention, recycling and Federal acquisition" aus dem Jahr 1998 erhielt die EPA das Mandat endgültige Richtlinien für eine ökologischere Beschaffungspolitik zu formulieren, die seither das Fundament für die Einbeziehung des "Life cycle"-Gedankens in der Beschaffungspolitik der Bundesbehörden bildet (USEPA 2005; OECD 2000).

7.6.2 Politikimplementierung: Erfolge, Zielerreichung und Lernprozesse

In Ermangelung eines kohärenten Regierungsansatzes zur Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster lassen sich Beispiele für umfassende und systematische Lernprozesse oder gar Umsetzungserfolg schwerlich ausweisen. Mit Blick auf die strategischen Kernbereiche nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster können aber zumindest folgende Ansätze aufgeführt werden, wo sich erste Implementierungserfolge abzeichnen.

Umweltorientiertes Beschaffungswesen:

Die Aktivitäten für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen sind bislang vielfältig, dennoch ist die Bilanz bislang gemischt (vgl. Mastny 2004; GAO 2001; OECD

2000) Im Bereich der Nutzung von recyceltem Papier konnte die Quote von 12% im Jahr 1994 auf 90% (Mastny 2004: 130) im Jahr 2000 erhöht werden. Bemerkenswert ist auch die Bilanz beim Einkauf von Computern, die mit dem "Energy Star" ausgezeichnet waren. 1993 hatte der damalige Präsident Clinton eine Executive Order an alle Behörden erlassen, nur die PC-Ausstattung anzuschaffen, die den Effizienzkriterien des Energy Star Programmes der Regierung entspricht. Da die Bundesbehörden mit einer Anschaffungsquote von einer Millionen neuen Geräten im Jahr einen Anteil von 7% an den weltweiten Neuerwerbungen ausmachten, konnte sie dem entsprechenden Standard zum weltweiten Durchbruch verhelfen. Heute beträgt der Anteil entsprechender Geräte über 90% aller in Nordamerika verkauften Geräte (Mastny 2004: 130). Auch das Office of Federal Environmental Executive (Ofee) im Weißen Haus weist in einer Bewertung aus dem Jahr 2000 verschiedene positive Entwicklungen aus (Ofee 2000), dazu zählen

- Von 1985 bis 1999 konnte der Energieverbrauch um 20,5% zurückgeführt werden.
- Mehr als 15000 der 20000 Fahrzeuge, die 1998 angeschafft wurden, nutzen alternative Kraftstoffe
- Die Freisetzung von toxischen Chemikalien konnte seit 1994 um 60% zurückgeführt werden.

Weniger optimistisch ist eine Evaluierung durch das Government Accountability Office (GAO 2001). Diese bemängelt vor allem die Defizite in der Datenerfassung und beim Monitoring, so dass eine angemessene Evaluierung nicht möglich sei. Zudem moniert das GAO, dass wesentliche Wirkungsbereiche der Behörden – die Vergabe von Aufträgen an Unterauftragnehmer – nicht von den Bestimmungen betroffen sei. Weiter wird kritisiert, dass die beiden federführenden US Behörden, die EPA und DA, bislang wenig Fortschritte bei der vollständigen Umsetzung der Vorgaben des Präsidenten gemacht hätten. Diese kritische Bewertung relativiert die positiven Ansätze der Politikformulierung im Bereich der öffentlichen Beschaffung und verdeutlicht die Schwierigkeiten, die Anforderungen eines nachhaltigen Konsums in den öffentlichen Sektor hinein zu kommunizieren.

Ökologische Besteuerung:

Einer der maßgeblichen Versuche, einen Ansatz für nachhaltigen Konsum zu entwickeln, lag in Präsident Clintons Versuch, eine BTU-Steuer einzuführen. Auf Einzelstaatsebene existieren dagegen über 400 solcher Beispiele (vgl. Center for a Sustainable Economy 1998). Eine Reform des Beihilfensystems wird seit 1994 von der Green Scissors Campaign, die von zivilgesellschaftlichen Gruppen getragen wird, in Kooperation mit dem Kongress und der Regierung vorangetrieben. Laut eigener Auskunft konnten dadurch bislang schädliche Subventionen in einer Höhe von 26 Milliarden US\$ aus dem Bundesbudget gestrichen werden.

Saubere und öko-effiziente Produktion

Einige Maßnahmen in diesem Bereich wurden bereits aufgezählt (s.o.), allerdings folgt die Regierung hier keinem kohärenten Ansatz, sondern, wie auch das von der EPA im Mai 2004 gelaunchte "Sustainability Portal" verdeutlicht, sind dies Einzelinitiativen, die die in den letzten Jahren abgeschwächten oder gar abgeschafften Umweltregulierungen keineswegs kompensieren können. Dies scheinen auch die eingangs dieses Kapitels beschriebenen übergeordneten Trends im Energie- und Transportbereich zu belegen. Keimzellen eines

kompensierenden gesellschaftlichen Vorgehens, die ihre Lehren aus dem ausbleibenden Regierungshandeln gezogen zu haben scheinen, sind Silicon Valley Toxics Coalition, die sich für eine Ausweitung der Gesetze mit dem Ziel größerer Produzentenverantwortlichkeit einsetzt, oder die "Sustainable Products Purchasers Coalition", die die Kaufkraft ihrer Mitglieder für die Ziele nachhaltiger Produktion einsetzen möchte (vgl. Barber/Ramani 2003: 4).

Bildung zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern

Die Regierung war bislang nicht gewillt, einen systematischen Ansatz in diesem Bereich zu entwickeln, der das Bewusstsein für die Relevanz dieser Fragen innerhalb der Gesellschaft fördert. Fast zwangsläufig wird keine entsprechende gesellschaftliche Debatte über nachhaltige Konsum- und Produktionsprozesse geführt. Verwandte Ansätze werden allenfalls über Fragen der "eco-efficiency" sowie "Verschmutzungsvermeidung" durch EPA gefördert. Auch in diesem Bereich gehen die Impulse verstärkt von lokalen politischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren aus. Ein partnerschaftlicher Ansatz bei der Verbraucherbildung wird etwa von Seiten der National Consumers League und weiteren Partnern in Form des "LifeSmarts Programme" verfolgt, dessen Ziel eigenverantwortliche Verbraucher sind (einer von fünf Kernbereichen ist Umwelt). Zu nennen sind in diesem Bereich zudem privat-öffentliche Partnerschaften zur Anschubung von Leuchtturmprojekten – wie das Project XL, das eine Reihe von Aspekten einer nachhaltigen Verbraucherpolitik abdeckt, allerdings nach 2003 nicht weiter verfolgt wurde. Die Strategie ist dabei darauf ausgerichtet, Unternehmen eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung von Regulierungsmaßnahmen zu geben, um innovative Technologien und Managementansätze zu entwickeln. Schließlich lassen sich wie schon angedeutet verschiedene Stränge einer konsumskeptischen Bewegung ausmachen (Cohen et al. 2005), die z. B. einen konsumunabhängigen Lebensstil ("Simplicity") anstreben. In der Zusammenschau reagieren all diese Ansätze auf die deutliche Lücke der Regierung in diesem Zusammenhang, womit die Aktivitäten in diesem Bereich gewissermaßen auch als ein "Erfolg" der (ausbleibenden) Politikformulierung bewertet werden können. Dies ist in gewissem Maße jedoch auch als ein Erfolg der amerikanischen Politik im Bereich der Information und gesellschaftlichen Einbindung zu werten (s.o.). So stellt der Bericht der "Access Initiative" der US-Politik ein positives Zeugnis aus, was die Beteiligung und den Informationszugang in Sachen Umwelt angeht.

Corporate Social Responsibility (CSR)

Positive Ansätze entstehen im CSR-Bereich durch Unternehmen, die aus eigener Initiative für bestimmte Produktlinien (Beispiel Kleidung: American Apparel) öffentlich die Einhaltung bestimmter (sozialer/ökologischer) Standards ausweisen. Teilweise wirken sich die Aktivitäten für Fair Trade, die seit 1998 durch Transfair USA vorangetrieben werden, auch auf das Angebot großer Ketten aus, wie sich in Bezug auf Kaffee bei Starbucks zeigen lässt. Im Bereich des Transfair-Kaffees weist diese Organisation erhebliche Steigerungsraten auf, so dass die USA innerhalb kurzer Zeit mit einem 31%-Anteil die Niederlande als größten Konsumenten in diesem Bereich überrundet haben (Transfair USA 2005: 2). Der Marktanteil in den USA stieg von 0,2% im Jahr 2000 auf 1,8% im Jahr 2004, womit in den USA anteilig mittlerweile die dreifache Menge an fair gehandeltem Kaffee konsumiert wird. Die Vorlage

eines Gesetzesentwurfs des republikanischen Kongressabgeordneten Pete Stark im Jahr 2002, in den Regierungsbehörden fair gehandelten Kaffee auszuschenken, dürfte auch dazu beigetragen haben, den Bekanntheitsgrad zu erhöhen.

7.7 Zusammenfassung: Erfolge & Defizite der angewandten Instrumente

Die Regierung der Vereinigten Staaten hat bislang keine Anstrengungen unternommen, eine an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten orientierte Verbraucherpolitik zu formulieren und umzusetzen. Dies wäre angesichts der nicht nachhaltigen Trends in fast allen Sektoren, die Berührungspunkte mit nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern aufweisen, jedoch dringend erforderlich. Verbraucher- wie Umweltschutzpolitik haben ihre Hochphasen mit teilweise tiefen regulativen Eingriffen in den sechziger und siebziger Jahren gehabt, entsprechende Institutionalisierungen wurden aber seither vielfach wieder rückgängig gemacht. Es folgte eine Phase der Deregulierung, der Rückführung staatlicher Eingriffe und eine Rückverlagerung an einzelstaatliche oder gar lokale Akteure. Dadurch lassen sich verschiedene innovative Ansätze auf regionaler Ebene identifizieren. Diese starke Rolle der Einzelstaaten im föderalen System der USA ist jedoch historisch gewachsen und somit nicht ohne weiteres auf den deutschen Kontext zu übertragen.

Angesichts der beschriebenen politischen Entwicklung mangelt es fast zwangsläufig an einem integrierten Verständnis und Vorgehen im Bereich der Verbraucherpolitik, vor allem jedoch in Bezug auf die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung. Politikziele, deren Umsetzung und ihre Bewertung sind als zentrale Stationen des Politikprozesses in der Regel nicht verknüpft. Und doch konnten verschiedene sektorale Ansätze gezeigt werden, wo genau diese Phasen des Politikprozesses zusammengefügt und vor allem durch Evaluierungsinstrumente Fortschritte identifiziert werden können. Dies betrifft einzelne Beispiele im Verkehrsbereich, wie die Beispiele integrierter Verkehrsplanung in Georgia und in Portland gezeigt haben. Ferner ist dies bei der Energieversorgung der Fall, wenn die Anbieterseite mittels der Vorgabe von Quoten dazu gezwungen wird, den Anteil an erneuerbaren Energien im eigenen Angebot zu erhöhen. In diesen Beispielen ist es auch von Bedeutung, dass die Politiken an die Möglichkeit gekoppelt sind, die Fortschritte zu evaluieren und ferner eine hohe Flexibilität bei der Umsetzung zu gewährleisten. Damit kann die Akzeptanz in der Gesellschaft gesteigert werden, dies gilt vor allem für die Anbieterseite.

An diese Erkenntnis aus dem gesundheitlichen wie wirtschaftlichen Verbraucherschutz schließen sich zwei weitere an, die sich aus der Zeit der verbraucherpolitischen Hochphase in die heutige amerikanische Politik hinübergerettet haben. Erstens können sich die Verbraucher in vielen Fällen auf einflussreiche unabhängige Vertretungen ihrer Interessen und auf ihre eigene, vergleichsweise starke Bedeutung (Informationszugang, Beschwerde- und Klagerecht) auf dem amerikanischen Markt verlassen. Damit zusammen hängt eine vielfach hochwertige Informationsaufbereitung und -bereitstellung. Zweitens haben unabhängige Regulierungsbehörden und Bundesstaatsanwälte zumindest in ihrer institutionellen Veranlagung bedeutende Einflussmöglichkeiten, um ein stärkeres verbraucherpolitisches Profil zu entwickeln, das auch nachhaltige Aspekte einbezieht. Positiv zu bewerten ist schließlich im Bereich des nachhaltigen Konsums, dass der öffentliche

Sektor vielfache regulative Vorgaben erhalten hat, um eine umweltorientierte Beschaffung zu realisieren. Die Programme der EPA können, wenn die Umsetzung deutlich verbessert wird, durchaus eine Vorbildfunktion für die amerikanische Gesellschaft ausfüllen. Allerdings bedarf dies wohl einer stärkeren politischen Führerschaft als dies gegenwärtig der Fall ist.

7.8 Literaturverzeichnis Kapitel 7

An, Feng und Annanda Sauer 2004: Comparison of Passenger Vehicle Fuel Economy and Greenhouse Gas Emission Standards Around the World. Pew Center on Global Climate Change.

Andrews, Richard N.L. 1990: Risk Assessment: Regulation and Beyond. In: Vig, Norman J. und Michael E. Kraft (Hrsg.): Environmental Policy in the 1990s. Toward a New Agenda. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 167-186.

Aulisi, Andrew, Daniel J. Dudek, Joseph Goffman, Michael Oppenheimer Annie Petsonk, and Sarah Wade 2000: From Obstacle to Opportunity: How acid rain emissions trading is delivering cleaner air. New York: Environmental Defense.

Barrett, J., Cherret, N. und Birch, R. 2004: Exploring the Application of the Ecological Footprint to Sustainable Consumption Policy, Conference Proceeding, International Workshop on Sustainable Consumption, University of Leeds, UK.

Bradsher, K. 2002. High and Mighty—SUVs: The World's Most Dangerous Vehicles and How They Got that Way, New York: Perseus Books.

Brandt, Allan M. 1990: The Cigarette, Risk, and American Culture. In: Daedalus - Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Vol. 119, No. 4 (Fall 1990), 155-176.

California Air Resources Board 2002: Governor Davis Signs Historic Global Warming Bill 07/22/2002. News Release: 2002-7-22 AB 1493 Global Warming Bill. Abrufbar unter www.arb.ca.gov/cc/pressrel.htm [13. September 2005].

California Environmental Protection Agency 2004: Report to the Legislature and the Governor on regulations to Control Greenhouse Gas Emissions form Motot Vehicles. Abrufbar unter www.ar.ca.gov/cc/cc.htm [13. September 2005].

City of Portland and Multnomah County 2005: Global Action Plan on Global Warming. Abrufbar unter http://www.sustainableportland.org/osd_pubs_global_warming_report_6-2005.pdf [8. September 2005].

Centre for Responsive Law 2005: Government Purchasing Project. Section "Compliance". Abrufbar unter http://www.gpp.org/eo_13101.html [18. September 2005].

- Cohen, Maurie und Joseph Murphy 2001: Exploring Sustainable Consumption. Elsevier.
- Cohen, Maurie 2005a. Sustainable consumption American style: nutrition education, active living, and financial literacy. International Journal of Sustainable Development and World Ecology, in press.
- Cohen, Maurie 2005b: International Comparison of Eco-Consumer Policies: United States. Unpublished Project Paper.
- Cohen, Maurie, A. Comrov, und B. Hoffner. 2005. The new politics of consumption: promoting sustainability in the American marketplace, Sustainability: Science, Practice, and Policy 1(1).
- Community Cycling Center Portland 2005: Create a Commuter Program. Abrufbar unter <http://www.communitycyclingcenter.org/create-a-commuter.html> [8. September 2005].
- Cooney, C. 2001: Reducing greenhouse gases in New England and eastern Canada. In: Environmental Science and Technology Jg.35, Heft 21, 435A-436A.
- Council of State Governments 2003: Renewable Energy and State Economies. Bericht von Barry Hopkins, Lexington (KY).
- Dernbach, John C. 2002: Synthesis. In: John C. Dernbach (Hrsg.): Stumbling Towards Sustainability. Washington, D.C.: Environmental Law Institute, 1-42.
- DTI 2003: Comparative Report on Consumer Policy Regimes: United States. London.
- FTC 1992: Green Marketing Guides. Washington, D.C.: Federal Trade Commission.
- FTC 1998: Guide for the use of environmental marketing claims. Abrufbar unter <http://www.ftc.gov/bcp/grnrule/guides980427.htm> [18. August 2005].
- GAO 2001: Federal Procurement: Better guidance and monitoring needed to assess purchases of environmentally friendly products. Washington, D.C.: General Accounting Office.
- Gardner, Gary und Erik Assadourian 2004: Rethinking the Good Life. In: Worldwatch Institute (Hrsg.): State of the World 2004. New York, London: Norton, 164-179.
- Gore, Al 1992: Earth in the Balance. Ecology and the Human Spirit. Boston, New York, London: Houghton Mifflin Company.
- Gray, Virginia 1973: Innovation in the States: A Diffusion Study. In: American Political Science Review, Vol. 68, No. 4, 1174-1193.
- Halweil, Brian und Danielle Nierenberg 2004: Watching What We Eat. In: Worldwatch Institute (Hrsg.): State of the World 2004. New York, London: Norton, 68-85.

- Haumann, Barbara 2004: United States. In: Willer, Helga und Minou Youssefi (Hrsg.): The World of Organic Agriculture. Statistics and Emerging Trends. Bonn: International Federation of Organic Agriculture, 150-159.
- Higgins, P. und M. Higgins. 2005. A healthy reduction in oil consumption and carbon emissions, Energy Policy Jg. 33, Heft 1, 1-4.
- Holl, J. 2005. School policy in New Jersey to take junk off lunch tray, The New York Times, 7.Juni 2005.
- Kern, Kristine 2000: Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA. Opladen: Leske + Budrich.
- Lafferty, William M. und James Meadowcroft 2001: Implementing sustainable development: strategies and initiatives in high consumptive societies. New York: Oxford University Press.
- Lowi, Theodore J. 1990: Risk and Rights in the History of American Governments. In: Daedalus - Journal of the American Academy of Arts and Sciences, Vol. 119, No.4 (Fall 1990), 17-40.
- Maney, Ardith und Loree Bykerk 1994: Consumer Politics. Protecting Public Interests on Capitol Hill. Westport (Connecticut): Greenwood Publishing.
- Maniates, Michael 2002: In Search of Consumptive Resistance: The Voluntary Simplicity Movement. In: Princen, Thomas, Michael Maniates, und Ken Conca (Hrsg.): Confronting Consumption, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 199-235.
- Mastny, Lisa 2004: Purchasing for People and the Planet. In: Worldwatch Institute (Hrsg.): State of the World 2004. New York, London: Norton, 122-141.
- Mitropoulos, Stefan 1997: Verbraucherpolitik in der Marktwirtschaft. Konzeptionen und internationale Erfahrungen. Berlin: Duncker & Humblot.
- Moltke, Konrad von 2000: The Precautionary Principle, Risk Assessment, and the World Trade Organization. Februar 2000 (ohne Ort).
- OECD 2000: Umweltorientierte öffentliche Beschaffung. Probleme und praktische Lösungen. Paris: OECD.
- OECD 2002: Annual Reports on Consumer Policy in OECD Countries – US. Paris: OECD.
- Office of the Federal Environmental Executive (OFEE) 2000: Greening the Government. A Report to the President on Federal Leadership and Progress. Washington, D.C.: OFEE.
- OFRF 2004: Final Results of the Fourth National Organic Farmers' Survey. Sustaining Organic Farms in a Changing Organic Marketplace. Santa Cruz: Organic Framing Research Foundation.

- Paarlberg, R. 1999. Lapsed leadership: U.S. international environmental policy since Rio. In: Vig, Norman J. and Regina S. Axelrod (Hrsg.): *The Global Environment: Institutions, Law, and Policy*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 236-255.
- President's Council on Sustainable Development: 1999: *Towards a Sustainable America. Advancing Prosperity, Opportunity, and a Healthy Environment for the 21st Century*. Washington, D.C.: PCSD.
- Princen, Thomas, Michael Maniates, und Ken Conca (Hrsg.) 2002. *Confronting Consumption*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Rabe, Barry G. (2002): *Greenhouse & statehouse. The Evolving State Government Role in Climate Change*. Prepared for the Pew Center on Global Climate Change, Washington, D.C.
- Rehbinder, Eckard 1991: *Das Vorsorgeprinzip im internationalen Vergleich. Umweltrechtliche Studien Band 12*. Düsseldorf: Werner-Verlag.
- Renner, Michael 2004: *Moving Toward a Less Consumptive Economy*. In: Worldwatch Institute (Hrsg.): *State of the World 2004*. New York, London: Norton, 96-119.
- Rosenbaum, Walter A. 2003: *Still reforming after all these years: George W. Bush's 'new era' at the EPA*. In: Vig, Norman J. und Michael E. Kraft (Hrsg.): *Environmental Policy: New Directions for the Twenty-First Century*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 175- 199.
- Tänzler, Dennis und Alexander Carius 2004: *The Prospects for a Transatlantic Climate Policy*. In: *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 2, No. 2, 209-226.
- Tänzler, Dennis 2005: *Die Förderung erneuerbarer Energien im Strommarkt der USA: Der Ansatz des Renewable Energy Portfolio Standard*. In: Mischa Bechberger und Danyel Reiche: *Ökologische Transformation der Energiewirtschaft - Erfolgsbedingungen und Restriktionen* (im Erscheinen).
- Transfair USA 2005: *2005 Fair Trade Coffee Facts and Figures*. Abrufbar unter www.transfairusa.org [16. August 2005].
- Union of Concerned Scientists USA 2005: *Fact sheet: Renewable Electricity Standards at Work in the States*. Cambridge (MA), Washington, DC, Berkeley.
- UN DESA 1999: *Promoting Sustainable Production and Consumption: Five Policy Studies*. DESA Discussion Paper No. 7, prepared by Tarcisio Alvarez-Rivero, Ralph Chipman, Erik Bryld. New York: UN DESA.
- United Nations Environment Programme (UNEP) 2004: *Background Paper: European Stakeholder Meeting on Sustainable consumption and production*. Ostende (Belgium), 25-26 November 2004.

- U.S. Census Bureau 2005: Census Bureau 's American Community Survey 2005. Abrufbar unter <http://www.census.gov/acs/www/> [18. September 2005].
- U.S. Environmental Protection Agency 1998: Environmental Labeling: Issues. Policies. and Practices Worldwide. Washington, D.C.: US EPA.
- U.S. Environmental Protection Agency 1999: EPA's Final Guidance on Environmentally Preferable. Washington, D.C.: US EPA.
- U.S. National Energy Policy Development Group 2001: National Energy Policy. Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future, Washington, D.C.
- U.S. President 1998: Executive Order 13101--Greening the Government Through Waste Prevention, Recycling, and Federal Acquisition. In: Federal Register, 16 September 1998, Vol. 63, No. 179.
- U.S. Public Interest Research Group (2003): Generating Solutions: How Clean, Renewable Energy is Boosting Local Economies and Saving Consumers Money, Washington, D.C.
- U.S. Interagency Working Group on Sustainable Development Indicators (SDI) 2001: Sustainable Development in the United States: An Experimental Set of Indicators. Washington, D.C.
- Vogel, David, Michael Toffel und Diahanna Post 2003: Environmental Federalism in the European Union and the United States. Papier präsentiert auf der internationalen Konferenz "Globalization and National Environmental Policy", Veldhover (Niederlande), September 2003.
- Wackernagl, Mathias und Williams E. Rees 1996: Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth. Gabriola Island, BC, CAN: New Society Publishers.

7.9 Abkürzungsverzeichnis Kapitel 7

ACCI	American Council of Consumer Interests
BBB	Better Business Bureaus" (BBB)
BTU	British Thermal Unit
CAFÉ	Corporate Average Fuel Economy
CAC	Clean Air Campaign (CAC)
CBBB	Council for Better Business Bureaus
CFA	Consumer Federation of America
CO ₂	Kohlendioxid

CPSC	Consumer Product Safety Commission
CSR	Corporate Social Responsibility
CU	Consumers Union
DA	Department of Agriculture
FAR	Federal Acquisition Regulation
FDA	Food and Drug Administration
FTC	Federal Trade Commission
GAO	Government Accountability Office
GEFA	Georgia Environmental Facilities Authority
NACAA	National Association of Consumer Agency Administrators
NASCA	North American Sustainable Consumption Alliance
NCL	National Consumers League
PCSD	President's Council on Sustainable Development
PCTF	Population and Consumption Task Force
PIRG	Public Interest Research Group
RPS	Renewable Energy Portfolio Standards
SDI	Interagency Working Group on Sustainable Development Indicators
SO2	Schwefeldioxidemissionen
SUV	Sport Utility Vehicle
THG	Treibhausgase
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
USCAC	U.S. Consumer Affairs Council
USEPA	US Environmental Protection Agency
USOCA	U.S. Office of Consumer Affairs,
WSSD	World Summit on Sustainable Development

8 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeit

Die Fallstudien zur Ausrichtung der Verbraucherpolitiken in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Schweden und den USA an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten unterstreichen deutlich den Querschnittscharakter dieses Politikfeldes. Dieser spiegelt sich auch darin wider, dass verbraucherrelevante Fragen oftmals gleichzeitig in einer Reihe von Ministerien bearbeitet werden, auch wenn in der Regel ein federführendes Ressort identifiziert werden kann. Die traditionelle Zuordnung der Verbraucherpolitik zur Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik lässt vordergründig Zielkonflikte zwischen beiden Feldern erwarten. Der Forschungsstand zu den Anforderungen an eine moderne Verbraucherpolitik zeigt jedoch, dass der Fokus auf die häufig in den Mittelpunkt gerückten gegensätzlichen Ziele des Konsumwachstums einerseits und des Konsumverzichts andererseits zu kurz greift. Vielmehr bestehen auch starke Gemeinsamkeiten zwischen Nachhaltigkeitsanforderungen und Wirtschaftsinteressen: Eine intakte Umwelt, ein als im Grundsatz gerecht empfundenenes soziales System und die langfristige Sicherung der Grundbedürfnisse bilden die Grundlagen einer zukunftsfähigen Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik. Jenseits der Forderungen nach nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern sind die Rechte der Verbraucher auf Information, Wahlfreiheit, Beteiligung, Schutz der Gesundheit und Sicherheit sowie Verlässlichkeit der Unternehmenshaftung sowohl Bedingungen funktionsfähiger Märkte als auch Gebot einer nachhaltigen Entwicklung (vgl. Kapitel 2). Diese Rechte sind auch aus wettbewerbs- und wirtschaftspolitischer Perspektive zentral, um das Verbrauchervertrauen zu stärken und mithin den Konsum zu befördern.

Akzentuierung des Nachhaltigkeitsbegriffs

Bei der Überprüfung, in wie weit dieses Anforderungsprofil von staatlichen Verbraucherpolitiken bereits abgebildet wird, hat sich gezeigt, dass es sinnvoll ist, die Analyse der Nachhaltigkeitsbezüge auf Handlungsbereiche zu konzentrieren, die in einem deutlichen Zusammenhang mit der Ressourcen(über)nutzung stehen. Damit werden Konsum wie Produktion in den spezifischen Kontext ihrer Umweltauswirkungen gestellt, ohne dass jedoch soziale und wirtschaftliche Aspekte der Nachhaltigkeit vernachlässigt werden. Wird diese Einschränkung nicht vorgenommen, so läuft die Untersuchung Gefahr, an analytischer Schärfe zu verlieren. Das gesamte Feld der Verbraucherpolitik würde somit nachhaltigkeitsrelevant und auch Bereiche wie der Mieterschutz, die nicht unmittelbar einen ökologischen Nachhaltigkeitsbezug aufweisen, müssten in der Untersuchung berücksichtigt werden. Im Folgenden werden die herausgearbeiteten innovativen Politikansätze für die einzelnen verbraucherpolitischen Felder des Gesundheits- und wirtschaftlichen Schutzes, der Beteiligungsfragen sowie der gesellschaftlichen Wandlungsprozesse hin zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern in der Zusammenschau betrachtet und in politische Handlungsansätze eingeordnet. Als zentrale Sektoren wurde neben der Querschnittsfrage der Beteiligung und Repräsentation von Verbraucherinteressen insbesondere auf die Handlungsfelder der Energieversorgung, der Landwirtschaft und gesunden Ernährung sowie des Verkehrs und der nachhaltigen Mobilität fokussiert. Die ausgewählten Felder bilden zum einen den Großteil der alltäglichen Konsumententscheidungen ab; zum anderen zeigt die

empirische Nachhaltigkeitsforschung, dass sie maßgeblich zu einer nicht nachhaltigen Ressourcennutzung beitragen.

Erfolge deutscher Verbraucherpolitik

Die deutsche Verbraucherpolitik hat sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Es ist gelungen, diesem Problemfeld institutionell wie konzeptionell Konturen wie auch Sichtbarkeit zu verleihen. Die Erweiterung des Landwirtschaftsministeriums zu einem Ressort, das sich explizit mit Verbraucher- und Ernährungsbelangen befasst, spiegelt die deutlich erhöhte politische Resonanz auf verbraucherpolitische Fragen in Deutschland wider. Gleichzeitig hat sie ermöglicht, Fragen der Qualität und Nachhaltigkeit des Konsums stärker in den Fokus der Öffentlichkeit zu rücken. Als zentrales Instrument deutscher Verbraucherpolitik erweist sich die Verbraucherinformation. Als Grundlage für funktionierende Märkte wird ihr eine Schlüsselfunktion zugeschrieben, um Verbrauchern eine eigenverantwortliche und selbstbestimmte Konsumententscheidungen zu ermöglichen. Die Resonanz auf die Einführung des Bio-Siegels gibt diesem Ansatz ebenso Recht, wie die Etablierung von Informationspflichten bei der Lebensmittelsicherheit. Diese Ansätze sind auch Teil des verabschiedeten Aktionsplans "Verbraucherschutz der Bundesregierung", der deutlich die Handlungsfähigkeit des Verbraucherministeriums untermauert hat. Aus dieser Perspektive sind die Aktivitäten der letzten Jahre zunächst deutlich als positiv im Sinne eines verbesserten verbraucherpolitischen Ansatzes herauszustellen.

Verbleibende Defizite und Herausforderungen

Der Aktionsplan verdeutlicht jedoch auch, dass verschiedene Defizite bestehen bleiben. So stellt der Aktionsplan vornehmlich existierende Maßnahmen dar, ohne dass bislang ein konzeptioneller Überbau entwickelt wurde, der - in Form einer verbraucherpolitischen Strategie - Ziele und Maßnahmen für die Zukunft formuliert. Auch mit Blick auf die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten erweist sich die deutsche Verbraucherpolitik als stark interventionsskeptisch und richtet sich einseitig an marktliberalen Konzepten aus. Dies erweist sich dann als problematisch, wenn die Selbstregulierung des Marktes nicht funktioniert. Dies ist vor allem im Bereich der Energiemarktliberalisierung, aber auch im Verkehrsbereich der Fall - zu Lasten der sozialen wie ökologischen Nachhaltigkeit. Hier besteht ebenso Handlungsbedarf, wie bei der Vollendung der angestrebten Verbraucherermächtigung. Die Möglichkeiten, Schadensersatzansprüche als Individuum oder in Form einer Sammelklage einzureichen, sind bislang unzureichend. Die Möglichkeiten für Verbraucherrepräsentation und -beteiligung sind zwar im Grundsatz vorhanden, jedoch häufig wenig transparent. Die Einrichtung der Schlichtungsbehörde im Verkehrsbereich verdeutlicht, wie Ansätze zur Stärkung von Verbraucherrechten aussehen könnten. Ein entsprechendes Vorgehen wurde jedoch bei der Einrichtung der Netzagentur für Strom und Gas versäumt. Auch der politische Schwerpunkt auf informatorische Instrumente und die Delegation der Informationsvermittlung an Verbraucherorganisationen sind zu optimieren, vor allem, wenn damit, das deutliche föderale Gefälle bei der aktiven Verbraucherberatung beheben werden kann. Hier sind von Seiten der Verbraucherpolitik insbesondere mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung stärker Akzente zu setzen, beginnend bei der systematischen Ausbildung von Schülern und Schülerinnen in Bezug auf Verbraucherfragen bis hin zur nachhaltigen Gestaltung der öffentlichen Beschaffung. Trotz der grundsätzlich auszumachenden Stärkung der deutschen Verbraucherpolitik besteht demnach genügend

Anlass, in einer international vergleichenden Perspektive die Situation in anderen Ländern zu betrachten.

Eine Ausweitung verbraucherpolitischer Instrumente ist notwendig

Die zentrale Frage der Studie, mit welchen Motiven, Zielen und Erfolgen in den einzelnen Ländern Verbraucherpolitik an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ausgerichtet wird, wurde anhand der vorherrschenden Regulierungstraditionen und Politikmuster untersucht. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der Frage, welche Politikinstrumente von den einzelnen Ländern genutzt und wie sie konkret ausgestaltet werden. Es zeigte sich, dass in der deutschen Verbraucherpolitik vielfach Politikinstrumente zur Anwendung kommen, die lediglich eine geringe Eingriffstiefe aufweisen. Zentrales Ergebnis des Ländervergleichs ist jedoch, dass international ein breites Spektrum an Instrumenten genutzt wird. Selbst die sonst eher für eine wirtschaftsfreundliche Politikgestaltung bekannten Vereinigten Staaten verfolgen zum Teil in Form von angebotsseitigen Standardsetzungen oder regulativen Vorgaben für das öffentliche Beschaffungswesen ein strikteres Vorgehen, als dies in Deutschland der Fall ist. Die Ausweitung des Instrumentenspektrums in der Verbraucherpolitik an sich stellt keinen Selbstzweck dar. Sie erweist sich jedoch dann als notwendige politische Option, wenn negative soziale, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen vermieden werden sollen. Der starke Fokus auf informatorische und weiche Instrumente (z. B. freiwillige Vereinbarungen), wie sie im deutschen Kontext bislang überwiegen, bilden einen notwendigen, aber keinen hinreichenden Ansatz zur Realisierung einer an Nachhaltigkeitsaspekten orientierten Verbraucherpolitik. Erste Ansätze, die einen mittleren Grad an staatlichen Verhaltensvorgaben beschreiben, sind in Form der ökologischen Steuerreform und in Form der Einspeisevergütung durch das Erneuerbaren-Energien-Gesetzes erkennbar. Diese Maßnahmen können auf Angebots- wie Nachfrageseite dazu beitragen, den Verbrauch nachhaltiger zu gestalten, können aber kurz- und mittelfristig kaum eine Umkehr bei zentralen nicht nachhaltigen Ressourcentrends herbeiführen.

Ansätze anderer Länder als politische Herausforderung

Durch den positiven Wandlungsprozess der letzten Jahre hat die deutsche Verbraucherpolitik deutlich an Profil gewonnen. Damit kann sie sich auch in der Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in manchen Bereichen an Vorreitern wie Großbritannien und Schweden orientieren. Der Anspruch, das verbraucherpolitische Niveau dieser Länder zu erreichen, trifft auf vielfältige Herausforderungen und erfordert maßgebliche Fortschritte zunächst in der Politikformulierung. Hierbei ist zu beachten, dass länderspezifische Ausgangspositionen oftmals deutlich andere Anforderungen an die politische Steuerung stellen, als dies in Deutschland der Fall ist. Die zentralistische Position der französischen Regierung kann nicht ohne weiteres kopiert werden, selbst wenn dies wünschenswert wäre. Die Einwohnerzahlen oder die föderale Struktur in Schweden und den USA (als zwei Extrembeispiele) eröffnen andere Gestaltungsspielräume, etwa wenn es darum geht, auf der lokalen und regionalen Ebene politische Maßnahmen zu erproben, die im weiteren Verlauf auch auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Der deutsche Föderalismus weist in dieser Hinsicht Grenzen auf, wie auch die Analyse der deutschen Verbraucherpolitik verdeutlicht.

Chancen und Grenzen des Policy-Learnings

Daher ist zu beachten, dass der Übertragbarkeit der Ergebnisse aus dem Ländervergleich zunächst Grenzen gesetzt sind. Daraus leitet sich eine zweite Erkenntnis dieser Studie ab: die Wirksamkeit einzelner Politikinstrumente hängt stark von vorliegenden politisch-institutionellen, wirtschaftlich-regulativen und gesellschaftlich-kognitiven Kontexten ab. Somit lassen sich einzelne erfolgreiche Instrumente nicht ohne weiteres übertragen. In der vergleichenden sozialwissenschaftlichen Forschung wird diese Konstellation auch häufig unter dem Phänomen (historischer) Pfadabhängigkeit gefasst. Dennoch, und dies zeigen die Erkenntnisse der Diffusionsforschung deutlich, vollziehen sich Lernprozesse im internationalen Rahmen häufig durch Prozesse des Policy-Learnings. Hieraus resultiert häufig die Entwicklung angepasster Lösungen – die Übernahme der amerikanischen Idee eines Zertifikatshandels zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen in Europa ist hier ein einschlägiges Beispiel.

Mehrdimensionalität erfolgreicher Politik

Demnach lohnt es sich durchaus, zentrale (verbraucher)politische Maßnahmen in anderen Ländern hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit und ihres Beitrags zu politischen Lernprozessen eingehend zu prüfen. Dabei reicht die Fokussierung allein auf den Erfolg aus mindestens zwei Gründen nicht aus: Zum einen muss eine Maßnahme, die ein bestimmtes Ziel (Quote, Standard, Marktanteil) nicht erreicht hat, nicht an sich unbrauchbar sein. (Politische) Lernprozesse resultieren häufig aus Fehlsteuerungen und ihren Konsequenzen. Lernprozesse erfordern jedoch die Bereitschaft und institutionelle Mechanismen, um Defizite systematisch zu evaluieren und zu kommunizieren. Zum anderen ist es gerade mit Blick auf die Verfolgung von Nachhaltigkeitszielen notwendig, jenseits des Erfolges von Politikinnovationen auch deren Motive und Ziele systematisch herauszuarbeiten. Die Schnittstellen zwischen einer erfolgreichen Wettbewerbspolitik, möglichen positiven sozialen und ökologischen Implikationen sowie der Steigerung der Zufriedenheit und des Vertrauens auf Seiten der Verbraucher erweisen sich vielfach erst in ihrer langfristigen Wirkung und oftmals ohne dass alle drei Bereiche systematisch zusammengedacht wurden.

Erneuerung der Verbraucherpolitik fortführen

In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich verbraucherpolitisch positive Effekte auch durch Maßnahmen ergeben können, die unter einer anderen sektorspezifischen Rationalität getroffen worden sind. Das bedeutet aber auch, dass eine Reihe politischer Prozesse, die Verbraucherbelange im Bereich der Nachhaltigkeit betreffen, nicht im unmittelbaren Steuerungsbereich des BMVEL liegen. Wenn aber der Anspruch eines nicht auf den Bereich der Landwirtschaft beschränkten Ressorts für Verbraucherfragen aufrecht erhalten und umgesetzt werden soll, dann gilt es auch in Bereichen wie Energie und Verkehr eigene Positionen zu entwickeln und in die Ressortabstimmung einzubringen. Diese Positionen müssen systematisch die Zusammenhänge zwischen Verbraucherinteressen, Lebensqualität und Nachhaltigkeitsanforderungen reflektieren. Auch in den betrachteten Ländern hat sich gezeigt, dass der Bereich "Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeit" in die Zuständigkeit von verschiedenen Ressorts fällt, verbraucherpolitisch relevante Maßnahmen werden somit von einer Reihe von Ministerien getroffen. Auch in Deutschland hat das BMVEL nicht alleine das politische Gestaltungsmandat, es kann aber verschiedene politische Einflussmöglichkeiten nutzen.

Notwendigkeit eines ganzheitlichen politischen Steuerungsansatzes

Die Untersuchung hat in diesem Sinne schließlich verdeutlicht, dass es nicht in erster Linie darum gehen kann, eine Instrumentendiskussion zu führen, die der Identifizierung *einer* zum Erfolg führenden Eingriffsoption und -tiefe dient. Vielmehr geht es zunächst darum, einen ganzheitlichen politischen Steuerungsansatz zu konzipieren, der spezifische Ziele für das verbraucherpolitische Motiv eines mündigen, kompetenten Verbrauchers formuliert und dessen Zielerreichung regelmäßig überprüft wird. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zunächst grundsätzliche Empfehlungen zur Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit an sich entwickelt, bevor mögliche Maßnahmen für einzelne Bereiche skizziert werden. Beschreibungen einzelner Innovationen sind jeweils in den grau eingefärbten Kästen ausführlicher dargestellt und dienen zur Illustration des konkreten Kontextes und der spezifischen Ausformung der Maßnahmen. Die einzelnen Handlungsansätze werden vorweg in einer Zusammenschau dargestellt.

1. Politische Steuerung an den Schnittstellen zwischen Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeit:

- *Eine strategische Verbraucherpolitik konzipieren und vertiefen*
- *Verbraucherpolitische Kompetenzen bündeln und abgrenzen*
- *Verbraucherpolitik "nachhaltig europäisieren"*

2. Gesundheitlichen Verbraucherschutz stärken und ausweiten: Qualität durchsetzen

- **Aktive Informationsvermittlung für alle sozialen Gruppen vorantreiben**
- **Mobilitätsbedürfnisse anerkennen und Alternativen anbieten**
- **Negative Auswirkungen von Mobilität begrenzen**

3. Den Schutz der wirtschaftlichen Interessen sichern: Den Anspruch eines fairen, zukunftsfähigen Wettbewerbs einlösen

- **Fairen Wettbewerb durch handlungsfähige Regulierungsbehörden stärken**
- **Ein nachhaltiges Angebot durch Standardsetzung fördern**
- **Streitigkeiten effizient außergerichtlich schlichten**

4. Den mündigen Verbraucher beteiligen: Information ist nicht alles, aber ohne Information ist alles nichts

- **"Watchdogs" etablieren - Verbrauchervertretungen stärken**
- **Beschwerde- und Informationszugang auf kommunaler Ebene erleichtern**
- **Verbraucherfragen prominent platzieren – Sensibilität erhöhen**
- **Verbraucherbildung frühzeitig und systematisch verankern**

5. Akzente für nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern setzen

- **"Leading by example" - das Beschaffungswesen nachhaltig gestalten**
- **Einen gesamtgesellschaftlichen Dialograhmen etablieren – Allianzen bilden**
- **Forschung und Praxis vernetzen - Forschungslücken schließen**

8.1 Politische Steuerung an den Schnittstellen zwischen Verbraucherpolitik und Nachhaltigkeit

→ Eine strategische Verbraucherpolitik konzipieren und vertiefen

Die Verabschiedung eines "Aktionsplans Verbraucherschutz" und die Aufnahme der Verbraucherpolitik als eigenen Bereich in der Nachhaltigkeitsstrategie zeigen erste Ansätze, dem Politikfeld "Verbraucherpolitik" an sich und mit Blick auf Nachhaltigkeitsanforderungen Konturen zu verleihen. Allerdings basiert der Aktionsplan nicht auf einer ausformulierten Gesamtstrategie. Er enthält zudem keine verbraucherpolitischen Zielvorgaben bezüglich Budget, Zeitrahmen und konkreten, überprüfbaren Ergebnissen. Das Beispiel Großbritannien sowie in Ansätzen auch Schweden verdeutlichen, wie erste Ansätze einer überprüfbaren und damit verantwortlichen Politikgestaltung aussehen könnten. Die Vision eines mündigen und – wie im Koalitionsvertrag der letzten Regierung angekündigten – "klugen" Verbrauchers, die sich als solche im Aktionsplan findet, ist anhand von konkreten Zielvorgaben umzusetzen. Die Ausarbeitung einer Strategie bietet die Möglichkeit, diese Vision politisch auszugestalten, indem Verbraucher aktiv in die Gestaltung einbezogen werden - wie das britische Beispiel, aber auch das Vorgehen auf EU-Ebene zeigt. Der britische Fall verdeutlicht, dass es sich hierbei nicht lediglich um automatisierte (Routine-)Anhörungen handeln darf, sondern eine responsive Politikgestaltung notwendig ist, die sich verpflichtet, auf die eingebrachten Positionen zu reagieren.

→ Verbraucherpolitische Kompetenzen bündeln und abgrenzen

Innerhalb des föderalen Systems der Bundesrepublik bestehen erhebliche Differenzen im Niveau der Verbraucherpolitik. Eine Divergenz von Schutz- und Informationsniveaus ist aber gesellschaftlich wie politisch nicht akzeptabel. Wird, wie im Falle der deutschen Verbraucherpolitik, die Informationsvermittlung weitgehend an Verbände und Organisationen delegiert, sind hier einheitliche Standards für die Bundesländer festzulegen und zu gewährleisten. Entscheidende Punkte bilden hierbei die Ressourcenausstattung und die Verteilung von Kompetenzen. Was für die Bund-Länder-Dimension gilt, ist auch auf die horizontale Abgrenzung und Bündelung auf Bundesebene übertragbar. Unter den Ressorts muss eine Federführung für abgrenzbare Problemfelder erkennbar sein (etwa im Bereich "Nachhaltiger Konsum und Produktion"), um die öffentliche Wahrnehmbarkeit zu erleichtern und Kräfte zu bündeln. Wenn die Förderung eines nachhaltigen Konsums weiterhin als wichtiges politisches Ziel der neuen Bundesregierung verfolgt wird, so muss hierfür die Zuständigkeit der Verbraucherressorts eingefordert werden. Selbst wenn diese, wie bei der Förderung einer nachhaltigen verbraucherfreundlichen Energieversorgung, nicht beim BMVEL liegt, so können dennoch innerhalb der Ressortabstimmung politische Impulse gesetzt werden. Hierfür sind aber auch die notwendigen Kapazitäten innerhalb des BMVEL zu stärken und auszubauen. Eine ausgewogene institutionelle Erweiterung etwa mit Blick auf die für die ökologische Nachhaltigkeit kritischen Bereiche Energie und Verkehr kann dazu beitragen, strategische Positionen innerhalb der Ressortabstimmung deutlicher zu lancieren.

→ Verbraucherpolitik "nachhaltig europäisieren"

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die deutsche Verbraucherpolitik auch in ihrer Nachhaltigkeitsausrichtung stark von europäischen Vorgaben bestimmt wird. Die Umsetzung solcher Vorgaben (z.B. PKW-Verbrauchskennzeichnung, Einrichtung einer Regulierungsbehörde bei der Energiemarktliberalisierung) muss jedoch beschleunigt werden, dies gilt vor allem für Maßnahmen, die eine nachhaltige Entwicklung befördern und gegenwärtige negative Trends mindern können. Um die Ausrichtung der Verbraucherpolitik an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten zu fördern, muss das BMVEL hier stärker die politische Verantwortung übernehmen und die notwendige Umsetzung in deutsches Recht beschleunigen. Auch beim umgekehrten Politiktransfer von der deutschen auf die europäische Ebene könnte das BMVEL selbst innerhalb bestehender Strukturen stärkere Akzente setzen. Dies ist auch deswegen notwendig, weil sich die Politikgestaltung auf europäischer Ebene gegenwärtig durch die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden in einer Art Lähmungszustand befindet. Hiermit gehen auch kommunikative Anforderungen einher, vor allem, wenn Vorbehalten deutscher Unternehmen begegnet werden soll. Eine stärkere Verankerung von Nachhaltigkeitsgesichtspunkten in die europäische Politik muss keinen Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen bedeuten, da sich deutsche Produkte vielfach durch eine hohe Qualität ausweisen. Daher kann die deutsche Politik auch im europäischen Kontext selbstbewusst Verbesserungsprozesse in diese Richtung anstoßen.

Innovativer Ansatz 1: Institutionalisierung politischer Erfolgskontrolle (GB)

Großbritannien hat bereits 1996 ein erstes Set von Nachhaltigkeitsindikatoren entwickelt, das zunächst als Diskussionsgrundlage dienen sollte und in der Folgezeit von der eigens eingesetzten Indicator Working Group (bestehend aus Vertretern von Ministerien, lokalen Behörden, Regulierungsbehörden, NGOs sowie technischen und wissenschaftlichen Experten) überarbeitet wurde. Verbraucherpolitisch besonders relevant sind die 2003 aufgestellten so genannten "Decoupling Indicators", die als Monitoring-Instrument im Hinblick auf die Politik zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern Aufschluss darüber geben sollten, wie erfolgreich die Nachhaltigkeitspolitik bei der Entkopplung von Wirtschaftswachstum und ökologischer Degradation ist. Sämtliche Indikatoren dienen in Großbritannien als Monitoring-Instrument für regelmäßige Fortschrittskontrollen. Hierbei spielt die Sustainable Development Commission (SDC) eine zentrale Rolle im, die in Zukunft für die externe Erfolgskontrolle und die Erstellung der Fortschrittsberichte zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verantwortlich ist.

Dieses Vorgehen ist mit Blick auf eine Ausrichtung der Verbraucherpolitik an Nachhaltigkeitsgesichtspunkten von enormer Bedeutung. Regelmäßige Erfolgskontrollen liefern Aufschluss über die praktischen Auswirkungen der durchgeführten Politik und über Erfolge und Defizite bei der Erreichung von Nachhaltigkeitszielen. Sie initiieren somit notwendige Rückkopplungsschleifen von der Erfolgskontrolle über politische Lernprozesse bis hin zu neuen gesellschaftlichen Diskussionen und einer modifizierten Politikformulierung. Ihre Ergebnisse befördern eine stetige Auseinandersetzung über die durchgeführte und die noch zu gestaltende Nachhaltigkeitspolitik sowie eine insgesamt stärkere Wirkungs- und Ergebnisorientierung. Der vage Begriff der Nachhaltigkeit wird damit greifbarer und verständlicher, was unerlässlich ist, wenn Bürger und Verbraucher eine aktive Rolle im Nachhaltigkeitsprozess und bei der Etablierung nachhaltiger

Konsummuster spielen sollen. Der partizipatorische Prozess bringt insgesamt die Politik näher an die Menschen heran – ein Faktor, der angesichts des Ausgangs der EU-Verfassungsreferenden heute als wichtiger denn je betrachtet werden sollte.

8.2 Gesundheitlichen Verbraucherschutz stärken und ausweiten: Qualität durchsetzen

→ Aktive Informationsvermittlung für alle sozialen Gruppen vorantreiben

Trotz der Ergreifung verschiedener Maßnahmen zur Stärkung der Lebensmittelsicherheit ist das Vertrauen in die Sicherheit von Lebensmitteln bei deutschen Verbrauchern im europäischen Vergleich verhältnismäßig gering ausgeprägt. Im Hinblick auf die gesunde Ernährung stellt sich – angesichts der wachsenden Zahl übergewichtiger Menschen - die Frage, ob der bislang erreichte Grad an Verbraucheraufklärung über gesunde Ernährungsweisen ausreicht, um auf diesem Gebiet eine Trendwende einzuleiten. Wie Ergebnisse der empirischen Forschung zeigen, bestehen in diesem Bereich erhebliche Restriktionen, die einen Wandel behindern. Selbst die Verbraucher, die über ein fundiertes Ernährungswissen verfügen, konsumieren nicht automatisch Nahrung höherer Qualität. Dieses Phänomen, das auch als Value-Action-Gap bezeichnet wird, ist u.a. den sich wandelnden Lebens- und Arbeitsverhältnissen der Verbraucher geschuldet (Zeitknappheit, keine verfügbare gesunde Kost am Arbeitsplatz, sinkendes Einkommen etc.). Dies zeigt einerseits, wie schwer es in der Realität ist, Verbraucher zu nachhaltigen Kaufentscheidungen anzuleiten. Andererseits zeigt diese Erkenntnis, dass ein verbraucherpolitischer Ansatz, den Markt vor allem über Verbraucherverhalten zu steuern, zu kurz greift und die Verbraucher vielfach überfordert.

Ein politischer Ansatzpunkt liegt im Wandel der Informationsvermittlung. Um hier in die aktivierende Beratung einzusteigen, bestehen verschiedene Möglichkeiten. Wie Beispiele aus Deutschland selbst zeigen, besteht ein Ansatz in der persönlichen Beratung am "Point of Sale" – also bei der eigentlichen Kaufentscheidung. Wie wichtig aus Sicht des Gesundheitsschutzes eine unmittelbare Beratung und Hilfestellung ist, kann der Erfolg des "Hausmeisters Malte" in Schweden verdeutlichen, auch wenn diese Maßnahme nicht unmittelbar dem Motiv des gesundheitlichen Verbraucherschutzes entspringt. Hausmeister Malte ist telefonisch erreichbar und hilft auf Anfrage älteren Menschen bei ihren alltäglichen Aufgaben, nicht zuletzt um Unfälle zu vermeiden. Auch in Bezug auf Ernährungsfragen sind solche aktiven Hilfestellungen in Einrichtungen wie Schulen, Krankenhäusern oder Altersheimen denkbar und unterstützenswert. Eine politische Förderung, die zunächst eine Abkehr der gegenwärtig im sozialen Bereich vorherrschenden Einsparungspolitik erfordert, senkt mittel- bis langfristig die Kosten für das Gemeinwesen. Durch neue gemeinschaftliche Kontakte kann zudem der soziale Zusammenhalt in der Gesellschaft gestärkt werden. Bei der Finanzierung dieser Maßnahmen zeigt das Beispiel in Schweden, dass unterschiedliche Wege denkbar sind, nicht zuletzt ist hier auch eine Beteiligung der Krankenkassen denkbar. Auch auf europäischer Ebene wird dieser Weg eingeschlagen, indem, im Verbraucherressort der Bereich "Gesundheit und Ernährung" gebündelt wird.

Innovativer Ansatz 2: Hausmeister "Fixar-Malte" (S)

Um die Kosten im Pflege- und Gesundheitssystem zu reduzieren, wendet eine zunehmende Zahl von Kommunen heute ein Konzept namens "Fixar-Malte" an. Fixar-Malte bezeichnet einen Hausmeister, der nach telefonischer Anfrage älteren Menschen bei alltäglichen Aufgaben Hilfe leistet. Dieses Modell wird seit fünf Jahren in der Kommune Höganäs in Skåne, die südlichste Region Schwedens angewandt. Bis heute haben über 30 schwedische Kommunen ähnliche Maßnahmen ergriffen. Auf diese Weise konnten Krankenpflege- und Rehabilitierungskosten um bis zu 30 % reduziert werden. Die Maßnahme kostet jährlich etwa 53 000 Euro. Evaluierungen in Höganäs zeigen, dass Fixar-Malte dazu beiträgt, durch proaktive Verhinderung von Schäden bei Senioren ca. 850 000 Euro einzusparen,

Der Einsatz von Fixar-Maltes variiert stark in den verschiedenen Kommunen. In Höganäs fungiert Malte nicht nur als Hausmeister für etwa 200 Rentner, sondern löst auch ähnliche Aufgaben in 9 Service-Einrichtungen für ältere Menschen. In manchen Kommunen wird Fixar-Malte von privaten Organisationen eingesetzt und nur zum Teil von der Kommune finanziert. In den meisten Fällen ist der Hausmeister Teil eines Projektes, das unter Trägerschaft der für Senioren zuständigen Verwaltungsabteilung durchgeführt wird.

Fixar-Malte ist ein Beispiel für aktive Informationsvermittlung an der Schnittstelle zwischen Sozial-, Pflege- und Verbraucherpolitik. Die Maßnahme wird in Schweden nicht als verbraucherpolitisch eingeordnet, weist aber deutliche verbraucherpolitische Züge auf. Im Bereich Produktsicherheit trägt Fixar-Malte dazu bei, den Senioren die Sicherheit gibt, sich in Alltagsroutinen zurechtzufinden und damit den Konsum zu erleichtern.

➔ Mobilitätsbedürfnisse anerkennen und Alternativen anbieten

Wie im Länderprofil Deutschland dargestellt wurde, haben die Initiativen des BMVEL dazu geführt, dass bei der Neuausrichtung der Landwirtschaftspolitik nach Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ebenso wie im Bereich der Produktsicherheit Fortschritte im Sinne eines verbesserten Verbraucherschutzes erzielt wurden. Die Entwicklungen im Verkehrssektor dagegen – ein Handlungsfeld, das sowohl gesundheitliche wie wirtschaftliche Aspekte des Verbraucherschutzes umfasst – erweisen sich weiterhin als nicht nachhaltig. Der steigende Anteil des motorisierten Individualverkehrs stellt einen Trend dar, der in praktisch allen Fallstudienländern ungebrochen ist. Die daraus resultierenden Konsequenzen für Umwelt, Lebensqualität und Verbrauchergesundheit treten periodisch in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit (Waldsterben, Smogalarm, Feinstaub), ändern aber weder etwas am Mobilitätsanspruch der Verbraucher, noch werden systematische politische Konzepte entwickelt, um die negativen Auswirkungen zu begrenzen.

Vielfach kann in diesem Zusammenhang aus erfolgreichen regionalen oder lokalen Ansätzen gelernt werden. Diese existieren punktuell bereits auch in Deutschland (z.B. Freiburg). Wie die Erfahrungen aus den USA zeigen, beruhen innovative Verkehrskonzepte auf sorgfältig vorbereiteten Vorstudien, die zum Ziel haben, die spezifische regionale Bedarfsstruktur zu erfassen und auf dieser Basis flexible Mobilitätsformen zu entwickeln. In der Regel existiert bereits eine längere kommunale Erfahrung mit alternativen Verkehrskonzepten. Dieser kontextuelle Ansatz ermöglicht es, "Key drivers" zu identifizieren (Defizite der

Verkehrsanbindung, Ausarbeitung und Aushandlung gesetzlicher Regelungen, um Verkehrsunternehmen oder zentrale regionale Arbeitgeber einzubinden etc.) und spezifische Maßnahmen zu entwickeln. Ein solches Vorgehen nimmt den Mobilitätsanspruch der Verbraucher ernst. Entsprechend sind die avisierten Konzepte darauf ausgelegt, den unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten wünschenswerten (zeitweiligen) Verzicht auf das eigene Auto angemessen zu kompensieren. Die Ansätze in amerikanischen Kommunen und Städten basieren etwa auf dem Angebot einer kostenlosen ÖPNV-Nutzung im unmittelbaren Kernzentrum der Stadt (vgl. "Innovativer Ansatz 3"). Darüber hinaus unterstützte die Politik innovative Ansätze, z.B. ein selbst organisiertes Programm um gebrauchte Fahrräder für die kostenlose Nutzung in der Innenstadt adäquat auszurüsten und zur Verfügung zu stellen. Die Ansätze des von festen Leihstationen unabhängigen Bahnfahrrads ("Call a bike") in ausgewählten deutschen Großstädten – aber auch in einigen belgischen Städten und in Kopenhagen - gehen bereits in diese Richtung. Verbraucherpolitisches Ziel muss es sein, entsprechende innovative Ansätze zu fördern und ggf. zu institutionalisieren. Dies kann nicht nur die Luft-, sondern auch die Lebensqualität in Städten nachhaltig verbessern und den Zugang zu Mobilität für alle sozialen Gruppen gewährleisten.

Innovativer Ansatz 3: Lokale Ansätze zur Umgestaltung der Mobilität in Portland (USA)

Das Beispiel Portland zeigt exemplarisch, wie in den Vereinigten Staaten auf regionaler Ebene zivilgesellschaftliche und politische Aktivitäten zusammenwirken können, um zu einem systematischen Ansatz einer verbesserten Lebensqualität zu gelangen. Ausgehend von dem so genannten "*Yellow Bike Program*" wurden Ansätze, die Bewohner zum Umstieg auf die Fahrradnutzung zu animieren, weiterentwickelt. Ein lokales Fahrradzentrum hatte nach und nach bis zum 150 gebrauchte Fahrräder verkehrstüchtig gemacht und den Bewohnern umsonst zur Verfügung gestellt. Erkennbar Die Kommune unterstützte diesen Ansatz u.a. durch die Bereitstellung von Lagerräumen. Obwohl dieses Programm zum Vorbild für viele weitere Programme in ganz Amerika wurde, zeigten sich doch Grenzen, da es zu relativ vielen Schäden an den Fahrrädern kam. Das *Community Cycling Center* entwickelte entsprechend den Ansatz weiter und richtete ihn stärker zielgruppenspezifisch auf sozial schwächere Schichten aus, die im Rahmen einer Schulung systematisch an die Fahrradnutzung herangeführt werden. Dieses "*Create a Commuter*"-Programm trägt nicht nur zu einem Umstieg von der PKW- auf die Fahrrad-Nutzung bei und verbessert die Luftqualität sowie die körperliche Konstitution. Vielmehr ermöglicht es auch vielen sozial schwachen Verbrauchern Formen der Freiheit und Unabhängigkeit, indem sie auch bei schwierigen Verkehrsanbindungen mit einem relativ niedrigen finanziellen Einsatz flexibel bleiben. Dazu trägt nachhaltig bei, dass diese Ansätze Teil einer kommunalen Gesamtstrategie darstellen, die das Ziel hat, das Verkehrsaufkommen in der Region deutlich zu verringern. Hierzu ist auch ein eigener Maßnahmenkatalog "*Transportation, Telecommunications, and Access*" erarbeitet worden, der mit spezifischen Zielsetzungen versehen wurde. Neben der Verbesserung der PKW-Verbrauchsstandards werden alternative Kraftstoffe gefördert, die Telearbeit in öffentlichen Behörden ausgeweitet sowie die öffentliche Beschaffung im Verkehrsbereich auf verbrauchsarme Modelle ausgerichtet. Die Maßnahmen haben bereits dazu beigetragen, die Anzahl der Fahrradfahrer und Tri-Met-Nutzer (des regionalen Straßenbahnnetzes) erheblich zu steigern, so konnten die Fahrgastzahlen von 1990 bis 2000 um über 60% gesteigert werden.

→ Negative Auswirkungen von Mobilität begrenzen

Neben Ansätzen, die auf den Wandel des Verbraucherverhaltens abzielen, sind komplementär Maßnahmen auf der Anbieterseite mit tieferen Eingriffen möglich und notwendig. Auf diese Weise soll der ungebremste Ressourcenverbrauch gestoppt werden und gleichzeitig die Mobilitätskosten für alle sozialen Schichten langfristig erschwinglich bleiben. Das Beispiel Kalifornien zeigt, dass hier als Ausgangspunkt entscheidend ist, die Innovationskraft der Automobilunternehmen realistisch – also als "hoch" – aufzufassen und entsprechend von dieser Seite die Entwicklung von umwelt- und sozialverträglichen Neuerungen einzufordern. Der Ansatz ist wie jede Standardsetzung in der Politikformulierung mit einem hohen Konfliktpotential behaftet und trifft gerade im Automobilbereich auf gut organisierte und einflussreiche Interessen, wie die zurzeit in Kalifornien anhängigen Klagen der Automobilindustrie erweisen (vgl. "Innovativer Ansatz 4"). Nimmt man jedoch den Gesundheitsschutz, das Mobilitätsinteresse der Verbraucher, die Innovationskraft der Unternehmen sowie die Anforderungen der internationalen Klimapolitik und die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit ernst, so führt kein Weg an diesen tiefen Eingriffen vorbei. Die freiwilligen Vereinbarungen, die in diesem Kontext zwischen der Europäischen Kommission und dem europäischen Automobilverband bestehen, sind nur begrenzt in der Lage, diese Steuerungsfähigkeit zu realisieren. Dies gilt im übertragenen Sinne auch für andere Bereiche des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, die zentrale Überlappungen mit Ressourcenschutzfragen aufweisen. Auch die Landwirtschaft kann von Innovationen im Bereich nachhaltiger Ressourcennutzung profitieren, wie der mittlerweile lukrative Anbau von Raps und anderen nachwachsenden Rohstoffen für die Biodieselerzeugung beweist. Das BMVEL hat sich durch die Förderung von Biodiesel als alternativem Treibstoff bereits erfolgreich als Akteur eingebracht. Wie das Beispiel Schweden zeigt, kann dieses Vorgehen regulativ noch ausgeweitet werden: Hier müssen ab 2008 alle Tankstellen an einer Zapfsäule auch Biokraftstoffe bereitstellen.

Innovativer Ansatz 4: Setzung strikter Standards zur Bekämpfung der Luftverschmutzung (US)

Kalifornien hat 2002, vor allem aus Klimaschutz-, aber auch aus Verbraucherschutzgründen, eine wegweisende Gesetzgebung angestoßen, die sich auch der republikanische Gouverneur Schwarzenegger nach seinem Amtsantritt zu Eigen gemacht und sogar noch verschärft hat. Der California Air Resources Board hat eine Verordnung zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen von Neuwagen im September 2004 gebilligt. Sie wird zurzeit von der Legislative geprüft und voraussichtlich am 1. Januar 2006 in Kraft treten. Das Gesetz betrifft alle Neuwagen und Geländewagen/Pickups ("light-duty trucks") ab dem Modelljahrgang 2009. Die Verordnung setzt für zwei Kategorien von Fahrzeugtypen Emissionsstandards fest, die ab 2009 gelten. Die Autohersteller erhalten dabei einen relativ großen Spielraum, um die Reduktionsziele zu erreichen. So gelten die Standards als Durchschnittswert für die gesamte Flotte. Somit können die Hersteller hohe Emissionswerte einzelner Modelle ausgleichen. Erreichen die Hersteller die Standards schon vor dem festgelegten Zeitraum, können sie sich diese Erfolge zertifizieren lassen, um sie dann aufzubewahren oder sie an andere Hersteller, die ihr Ziel nicht erreichen, zu verkaufen. Auch gibt die Verordnung den Autoherstellern ausreichend Zeit, die Emissionsstandards zu erreichen: Die Standards werden erst für Neuwagen ab 2009 eingeführt und in einem Zeitraum von acht Jahren schrittweise erhöht. Eine Reihe von nordöstlichen Bundesstaaten hat bereits Bereitschaft signalisiert, diese Vorgaben zu

übernehmen, womit ein bedeutender Teil des amerikanischen Automarktes abgedeckt würde. Gegenwärtig klagen allerdings verschiedene Automobilhersteller gegen diese Vorgaben, die eine Absenkung der THG-Emissionen bei Neuwagen um 30% bis 2015 vorsehen. Vorbild für das kalifornische Experiment ist die erfolgreiche Anwendung marktbasierter Instrumente zur Reduzierung der Luftverschmutzung durch Kraftwerke, die ebenfalls in Kalifornien begonnen hat.

8.3 Den Schutz der wirtschaftlichen Interessen sichern: Den Anspruch eines fairen zukunftsfähigen Wettbewerbs einlösen

→ Fairen Wettbewerb durch handlungsfähige Regulierungsbehörden stärken

Äußerst spät hat in Deutschland die Diskussion um die Angemessenheit von Energiepreissteigerungen und die regulative Absicherung der Liberalisierungsprozesse im Strom- und Gasmarkt begonnen. Politische und gesellschaftliche Akteure geben offen zu, diese Entwicklung zum Leidwesen der Verbraucher zu spät wahrgenommen zu haben. Wie die Beispiele in Großbritannien oder USA zeigen, kann die Einrichtung einer handlungsfähigen Regulierungsbehörde den Wettbewerb im Bereich der liberalisierten Strommärkte fördern und sich damit positiv auf die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher auswirken. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass es in diesen Ländern bei Deregulierungsprozessen häufig zu erheblichen sozialen Verwerfungen gekommen ist, so dass diese Beispiele nicht uneingeschränkte Erfolgsfälle darstellen. Grundsätzlich profitieren die Verbraucher jedoch von der Stärkung des Wettbewerbs, erleichtertem Anbieterwechsel und der Vorgabe von Preismargen durch eine Regulierungsbehörde. Die Maßnahmen zum Schutz bedürftiger Kunden, wie sie in Großbritannien ergriffen werden, stellen zudem einen zielgruppenspezifischen Ansatz zur verbesserten Repräsentation von Verbrauchern dar. Darüber hinaus leistet die Regulierungsbehörde durch die Verfolgung der ihr auferlegten Umweltziele einen wichtigen Beitrag zur Erreichung ökologischer Nachhaltigkeit in Bezug auf Energieeffizienz und CO₂-Minderung. Die in diesem Sektor jetzt anstehenden Aktivitäten in Deutschland können sich an der Ausgestaltung bereits existierender Beispiele orientieren. Auch in anderen Bereichen wie der Privatisierung der Wasserwirtschaft drohen entsprechende Marktentwicklungen. Hier gilt es frühzeitig zu handeln, um den fairen Wettbewerb zu gewährleisten und die Verbraucher zu schützen. Ein erster Schritt stellt die am 1. August 2005 eingerichtete Bundesnetzagentur für Strom und Gas dar. Allerdings wurde davon abgesehen, den in einer EU-Richtlinie festgelegten Vorgaben zu folgen und eine ständige Präsenz von Verbrauchervertretern in diesem Gremium zu gewährleisten.

Innovativer Ansatz 5: Regulierung des Energiesektors (GB)

Im Bereich der liberalisierten Energiemärkte profitieren Verbraucher in Großbritannien u.a. von der Arbeit der Regulierungsbehörde Ofgem. Ofgem gibt seit Beginn der Neunziger Jahre den Unternehmen die Strom- und Gaspreise vor und wacht über die rechtliche Trennung von Kraftwerken und Übertragungsnetzen. Lieferanten unterliegen dabei dem gesetzlichen Erfordernis, Einsparungen

aus höherer Energieeffizienz zu erzielen und erneuerbare Energien zu beziehen. Im Rahmen der Preisvorgabe müssen Preisvorteile aus erhöhter Produktivität an die Kunden weitergegeben werden. Zudem legt Ofgem Richtlinien zum Schutz bedürftiger Kunden und zur Erleichterung von Anbieterwechseln fest. Der Behörde ist es dabei gelungen, die Netzkosten real um 50 Prozent zu senken. Der dadurch ermöglichte Wettbewerb hat in Großbritannien dazu geführt, dass über 40 Prozent der Haushaltskunden ihren Stromlieferanten gewechselt haben. In Deutschland sind dies lediglich 4 % der Kunden. Die Strompreise werden alle fünf Jahre angepasst und liegen um ein Drittel unter denen in Deutschland. Neben dem Oberziel die Interessen von Verbrauchern zu schützen, soll die Arbeit der Regulierungsbehörde auch der Erreichung ökologischer Ziele dienen. Aufgabe von Ofgem ist es unter anderem, die negativen Umweltwirkungen des Gas- und Stromsektors zu reduzieren, zur Steigerung der Energieeffizienz beizutragen und die Industrie dabei zu unterstützen, ihre Ökobilanz möglichst effizient zu verbessern. Die Behörde ist verpflichtet, ihre Arbeit auf den bestmöglichen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung hin zu optimieren. Dieses Vorgehen basiert letztlich auf der Umsetzung einer EU Direktive, deren Umsetzung in Deutschland jedoch nur in Ansätzen vollzogen wird. So besteht bislang in Deutschland keine Informationspflicht für die Energieversorgung, um darzulegen, woher angeboten Strom kommt.

➔ Ein nachhaltiges Angebot durch Standardsetzung fördern

Deutschland hat (trotz der genannten Versäumnisse bei der Liberalisierung) in den letzten Jahren weitgehende Eingriffe vorgenommen, um die Energieversorgung nachhaltiger zu gestalten. Die Einspeisevorgaben für Strom aus erneuerbaren Energiequellen haben sich als deutscher Exportschlager in Sachen Politikinnovationen erwiesen und ihrerseits politische Regulierungen unter anderem in Brasilien und China beeinflusst. Die Einspeisevergütung dient als Anreizstruktur, um bestimmte (ökologisch sinnvolle) Energieträger so lange zu fördern, bis sie Marktreife erlangt haben. Darüber hinaus gilt es jedoch weitere Möglichkeiten zu nutzen, um die Energieversorgung langfristig nachhaltig zu gestalten. Dies ist nicht nur ein ökologisches, sondern auch ein soziales Erfordernis. So kann die Politik langfristige sektorale Zielvorgaben verbindlich festlegen, für deren Erreichung den Unternehmen ein hohes Maß an Flexibilität eingeräumt wird. Das Beispiel der auf Ebene der amerikanischen Einzelstaaten vielfach verfolgten Quotenregelung für erneuerbare Energien sowie ein ähnliches Vorgehen in Großbritannien und Schweden weisen in diese Richtung. Dieser Ansatz bietet sich im Bereich der erneuerbaren Energien gegenwärtig nicht für das bestehende regulative Umfeld in Deutschland an, kann aber mittel- bis langfristig von Bedeutung sein. Der Ansatz des europäischen Emissionshandelssystems geht bereits in eine ähnliche Richtung und es ist durchaus denkbar, diesen Ansatz auf weitere Sektoren auszudehnen, um sukzessive eine stärkere Ausrichtung des Angebots an Kriterien einer nachhaltigen Produktion und Konsumtion zu erreichen. Ein solcher Ansatz ermöglicht schließlich auch, in die Gesellschaft hinein Zieldiskurse über die Konkretisierung einer nachhaltigen Entwicklung zu führen. Dies ist, wie festgestellt wurde, bislang nur unzureichend im Zusammenhang mit der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie geschehen. Der notwendige Dialog zwischen Marktteilnehmern, politischen Akteuren und Vertretern der Wissenschaft über die notwendigen und möglichen Kurz-, Mittel- und Langfristziele in verbraucherrelevanten Handlungsfeldern können auf diese Weise forciert werden.

Innovativer Ansatz 6: Renewable Portfolio Standards (RPS) – Quoten für Energieversorger (USA)

Als besonders prominent hat sich die Verabschiedung von Renewable Portfolio Standards (RPS) erwiesen, die derzeit in 18 Bundesstaaten existieren, wobei mehr als die Hälfte der Staaten dieses Instrument seit 2000 eingeführt haben. Energieversorger müssen demnach bestimmte Quoten für erneuerbare Energien in ihrem Angebot aufweisen, womit die Etablierung dieser Energiequellen auf dem Energiemarkt unterstützt wird. Wird dieses Ziel nicht erreicht, so muss der Versorger Strafzahlungen entrichten. Diese können zum einen in staatlich verwaltete Fonds eingezahlt werden, aus denen Projekte zum Ausbau erneuerbarer Energien gespeist werden. Vor dem Hintergrund der marktwirtschaftlich-liberalen Regulierungstradition hat sich auch häufig eine zweite Möglichkeit durchgesetzt, die es den Energieversorgern überlässt, sich entsprechende Gutschriften über einen Zertifikatsmarkt – also von den Versorgern, die erfolgreicher als vorgeschrieben bei der Zielerreichung waren – hinzuzukaufen oder selbst den Ausbau von erneuerbaren Energien voranzutreiben. Die Motive zur Etablierung der Standards zeigen, dass zwar umweltpolitische Motive in fast allen Fällen mit zu der Entscheidung für einen RPS beigetragen haben. Häufig spielten aber auch soziale (Arbeitsplätze, Bereitstellung erschwinglicher Energie für die Verbraucher) und wirtschaftspolitische Aspekte (billigere Produktion, zusätzliche Investitionen, wirtschaftliche Entwicklung) eine Rolle. Erste Umsetzungsergebnisse weisen auf ermutigende Zeichen hin, auch wenn es oftmals noch zu früh ist, abschließend über die Effektivität der Maßnahmen zu urteilen. Nach Angaben der Union of Concerned Scientists kann durch die RPS-Maßnahmen ein Ausbau des aus erneuerbaren Energieträgern erzeugten Stroms um mehr als 25.550 Megawatt bis 2017 erreicht werden. Dies entspräche der Versorgung von 16,9 Millionen amerikanischen Durchschnittshaushalten. Einzelne Beispiele wie Texas belegen, dass Ziele bereits deutlich übererfüllt wurden und weiter führende Zielsetzungen in den Angriff genommen wurden. Staaten wie Connecticut oder Hawaii wiederum verdeutlichen, dass den Staaten durch die Setzung von Zielen und Zeitplänen ein Instrument zur Verfügung steht, um die Wirkung von Politikmaßnahmen bewerten und ggf. Nachbesserungen vornehmen zu können.

→ Streitigkeiten effizient außergerichtlich schlichten

Bei Fragen des wirtschaftlichen Schutzes (aber auch bei der Repräsentation) spielen die Möglichkeiten von Verbrauchern, im Konfliktfall ihre Rechte gerichtlich einzuklagen, eine wichtige Rolle. Oftmals bestehen hier Hürden in Form eines erheblichen und oftmals unverhältnismäßigen Zeit- und Kostenaufwands sowie in Form von unüberwindbaren Macht- und Wissensasymmetrien zwischen den "Einmalklägern" auf Konsumseite und "Vielfachprozessierern" auf Angebotsseite. Dadurch werden Verbraucher davon abgehalten, die ihnen zustehenden Rechte einzufordern, oftmals zu ihrem wirtschaftlichen Schaden. Durch Einrichtungen wie dem "Small Claims Court" werden solche Hürden weitestgehend beseitigt und auf diese Weise nicht nur die Rechtspositionen der Verbraucher gegenüber den Anbietern, sondern auch die generelle Marktposition im Hinblick auf das Machtverhältnis zwischen Anbieter- und Nachfrageseite gestärkt. Wie Beispiele aus Großbritannien (vgl. "Innovativer Ansatz 7"), Schweden und den USA zeigen, sind diese Verfahrensweisen kostengünstig und unbürokratisch zu realisieren. Das amerikanische Beispiel der "Better Business Bureaus" verdeutlicht, wie dieses Angebot von Unternehmerseite selbst bereitgestellt werden kann, indem entsprechende unabhängige Gremien eingerichtet werden

(vgl. "Innovativer Ansatz 8"). Auf diese Weise werden Unternehmen ihrer Verantwortung gerecht, tragen die entstehenden Kosten und erhöhen nicht zuletzt die Kundenzufriedenheit. Erste Ansätze in diese Richtung werden mittlerweile auch in Deutschland verfolgt (Ombudsstellen bei Versicherungen und Banken, Schlichtungsstellen im Verkehrsbereich) und sind idealer Weise auf weitere Sektoren zu übertragen. Auch auf europäischer Ebene werden im Rahmen der Europäischen Verbraucherzentren (z.B. in Kehl im Elsass) professionelle außergerichtliche Schlichtungen für Konsumenten zu einem geringen Entgelt angeboten, mit dem Ziel, den Binnenmarkthandel zu erleichtern und das Vertrauen in grenzüberschreitenden Konsum zu fördern. Zusätzlich zu diesen effizienten Schlichtungsmechanismen ist jedoch auch darauf zu achten, dass mit Blick auf den typischen deutschen Kontext des Verbandsystems die Möglichkeiten des Verbandsklagerechts für Verbraucherschutzorganisationen verbessert werden.

Innovativer Ansatz 7: Small Claims Courts (GB)

Neben Einrichtungen zur alternativen Streitschlichtung steht Verbrauchern in Großbritannien mit den so genannte Small Claims Courts ein kostengünstiger und unbürokratischer Rechtszugang zur Verfügung, wenn sie Geld von einer zahlungsunwilligen Person oder Firma einklagen möchten. Um Klage zu erheben, müssen sie lediglich – durch ein Dokument oder verlässliche Zeugen – nachweisen können, dass die Geldschuld tatsächlich besteht sowie ein – bei sämtlichen lokalen Gerichten sowie per Internet erhältliches – Antragsformular einreichen. Insgesamt gibt es 218 Small Claims Courts in Großbritannien, sodass diese Form des Rechtszugangs flächendeckend zur Verfügung steht. Die Schiedsstellen können bei einem Streitwert von bis zu £ 5000 (bei Unfällen und Schmerzensgeld £ 1000) angerufen werden. Die anfallenden Gebühren betragen – je nach Streitwert – zwischen £ 30 und £ 115. Reicht der Angeklagte eine Klageerwiderung ein, fallen weitere £ 80 an. Das Einschalten eines Anwalts ist gewöhnlich nicht nötig, falls der Kläger dennoch einen Experten hinzuzieht, hat er – für den Fall, dass er den Prozess gewinnt – Anspruch auf eine Zuzahlung von £ 200 zu den entstandenen Kosten. Behandelt werden an Small Claims Courts vor allem Entschädigungsklagen im Hinblick auf fehlerhafte oder ungenügende Produkte oder unzureichende Erbringung von Dienstleistungen sowie Mietstreitigkeiten. Sie stehen aber z. B. auch Verbrauchern offen, die gegenüber ihrem Stromanbieter oder sonstigen Versorgungsunternehmen Überzahlungen zurückfordern wollen.

Innovativer Ansatz 8: "Better Business Bureaus " (USA)

Als spezielle Form alternativer Streitbeilegung sind die US amerikanischen "Better Business Bureaus" (BBB) zu nennen. Von diesen existieren bundesweit mehr als 150, um Verbraucherbeschwerden, die bereits von Unternehmen abgewiesen worden sind, nachzugehen. Der Dachorganisation Council for Better Business Bureaus" (CBBB) berichtet von fast 10 Millionen Verbraucheranfragen im Jahr, bei etwa 120000 Beschwerden. Ziel ist eine gütliche Einigung des Streits. BBB wie CBBB sind ferner am Selbstkontrollmechanismus der Werbewirtschaft beteiligt. Diese und ähnliche institutionalisierten Gremien – die Wirtschaftsverbände und Unternehmen haben zum Teil eigene Verbraucherabteilungen eingerichtet – können einen systematischen Dialog mit den Verbrauchern ermöglichen und im Zweifelsfall das Ansehen von Unternehmen unter den Verbrauchern steigern. Bei Scheitern der Vermittlung wird schließlich doch die zentrale Regulierungsbehörde (FTC)

eingeschaltet. Die BBBs speisen sich aus Mitgliedbeiträgen der teilnehmenden Unternehmen und sind institutionell demnach nicht völlig unabhängig. Andererseits haben die Unternehmen zur Steigerung ihrer Glaubwürdigkeit ein nicht unerhebliches Interesse an der Zufriedenheit der Kunden und können sich daher negative Schlagzeilen über parteiische Schlichter nicht leisten.

8.4 Den mündigen Verbraucher beteiligen: Information ist nicht alles, aber ohne Information ist alles nichts

→ "Watchdogs" etablieren - Verbrauchervertretungen stärken

Insbesondere bei der Liberalisierung von netzgebundenen Märkten ist die Wahrung von Verbraucherinteressen gefährdet. Die Repräsentation von Verbraucherinteressen und ihre Möglichkeiten, diese gegenüber den Anbietern durchzusetzen, wird erheblich durch "Watchdogs" verbessert, was sowohl vor dem Hintergrund von Beteiligungsfragen als auch im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Interessen von Verbrauchern relevant ist. Beides ist aus Verbrauchersicht von großer Bedeutung, da der Versorgungssektor klassisch von Marktmacht (aufgrund natürlicher Monopole bezüglich der Versorgungsnetze) und Informationsasymmetrien (Vertrauensgüter) zu Ungunsten der Verbraucher gekennzeichnet ist, die einem fairen Interessenausgleich zwischen Anbieter- und Nachfrageseite auf Grundlage der Selbstregulierungskräfte des Marktes im Wege stehen. Eine eigenständige Verbrauchervertretung kann – neben der bereits erwähnten Notwendigkeit einer Regulierungsbehörde – daher die Stellung der Verbraucher bedeutend verbessern, der Vision der Mündigkeit gerecht werden und so schließlich zu einem höheren Grad an Zufriedenheit führen. Auch die Qualität der Marktprozesse kann durch diese Einrichtung nur gewinnen, soweit durch die Wahrnehmung von Beschwerden Rückkopplungsschleifen entstehen, die von den Unternehmen aufgenommen werden und dazu beitragen, ihr Angebot entsprechend zu optimieren. Nicht nur durch "Energywatch" im Energiesektor nimmt das britische Modell hier eine Vorbildfunktion ein, sondern entsprechende Institutionen existieren auch in weiteren Bereichen. Die Rolle der "Commission on Sustainable Development" bei der Umsetzung der britischen Nachhaltigkeitsstrategie ist hier besonders hervorzuheben. Wenn es darum geht, die Umsetzung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus Verbraucherperspektive kritisch zu begleiten, bedarf es einer ähnlichen professionellen Vertretung. Bislang mangelt es in Bezug auf die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie allgemein an einer solchen unabhängigen Instanz.

Innovativer Ansatz 9: Vertretung der Verbraucherinteressen durch unabhängige Consumer Watchdogs (GB)

Die Vertretung von Verbraucherinteressen in dem Versorgungssektor wurde in Großbritannien in den letzten Jahren durch die Einrichtung schlagkräftiger unabhängiger Consumer Watchdogs erheblich verbessert. Dies geschah vor dem Hintergrund, dass die Deregulierung verschiedener Sektoren zu erheblichen negativen Auswirkungen für die Verbraucher geführt hat (z.B. Energieversorgung, Verkehr). Für den liberalisierten Energiemarkt wurde im Jahr 2000 "Energywatch" als Watchdog ins

Leben gerufen. Energywatch wird vom Department of Trade and Industry (DTI) finanziert, ist allein diesem direkt verantwortlich und verfügt über 300 Mitarbeiter und ein Jahresbudget von £ 13 Mio. Es vertritt gegenüber dem Gesetzgeber, der Regulierungsbehörde und den Unternehmen die Interessen der Verbraucher und setzt sich für eine verbrauchergerechte Marktordnung ein. Darüber hinaus dient Energywatch als direkte Anlaufstelle für Verbraucher, bündelt ihre Beschwerden und geht ihnen nach. Kommt es zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Verbraucherinteressen, steht Energywatch – wie anderen anerkannten Verbraucherorganisationen – als übergeordnetes Instrument der so genannte "Supercomplaint" als Druckmittel zur Verfügung. Wird dem Office of Fair Trading eine solche Beschwerde vorgelegt, muss es innerhalb von 90 Tagen dazu Stellung beziehen und erläutern, ob und in welcher Form Maßnahmen ergriffen werden sollen. Zu den sieben grundlegenden Rechten, für deren Durchsetzung Energywatch im Interesse der Verbraucher zuständig ist, gehören – neben Zugang, Information, Repräsentation, Entschädigung und Sicherheit – auch Wahlfreiheit und Nachhaltigkeit. Zu diesem Zweck stellt der Watchdog Hilfen beim Anbieterwechsel und Preisinformationen zur Verfügung, um Verbrauchern informierte Entscheidungen zu ermöglichen.

➔ **Beschwerde- und Informationszugang auf kommunaler Ebene erleichtern**

Eine Querschnittsanforderung der Nachhaltigkeit ist der Zugang von Bürgern zu Verwaltung und Politik. Dazu sind zum einen entsprechende Beteiligungsrechte notwendig, zum anderen der Zugang zu Informationen. In dieser Hinsicht besteht in der deutschen Verbraucherberatung noch Handlungsbedarf, dies gilt vor allem für die Bereiche der Ernährungs- und Energieberatung. Nicht zuletzt müssen die unterschiedlichen Niveaus zwischen den einzelnen Bundesländern ausgeglichen werden. Die Betonung des Öffentlichkeitsprinzips und der so genannten Service-Pflicht in Schweden sind Beispiele dafür, wie der öffentliche Sektor den Zugang zu diesen Vorgaben umsetzen kann. Verbraucher finden in der Verwaltung einen direkten Ansprechpartner für zuverlässige Information. Wie der Ländervergleich verdeutlicht hat, versetzen kommunale Ansätze für Beratung und Schlichtung die Verbraucher in die Lage, problemnah ihre Fragen und Anliegen zu klären. Dabei geht es nicht nur, wie bereits dargestellt wurde, um den wirtschaftlichen oder gesundheitlichen Schutz der Verbraucher. Der Rücklauf der Beschwerden an Verwaltung, Politik, aber auch Unternehmen kann zudem dazu beitragen, Lernprozesse anzustoßen und entsprechende Maßnahmen zur Abhilfe des Problems einzuleiten. Wie die bedeutende Rolle der Kommunen in der Verbraucherpolitik in Schweden verdeutlicht, können entsprechende Institutionen als eine Art Sensor für die Politik dienen.

Innovativer Ansatz 10: Kommunale Verbraucherberatung und Schlichtung (S)

Zwei Merkmale gelten als typisch das schwedische Staatswesen und wirken sich positiv darauf aus, wie mit Bürger- und Verbraucheranfragen umgegangen wird: Dabei handelt es sich um das *Öffentlichkeitsprinzip* und die so genannte *Service-Pflicht*, die den gesamten öffentlichen Sektor betreffen. Diese Prinzipien werden auf verschiedene Art und Weise in der kommunalen Verbraucherberatung realisiert. Die *kommunale Verbraucherberatung und -Schlichtungsstelle* stellt ein wichtiges Instrument dar, um die Stellung der Verbraucher auf dem Markt zu stärken. Die Verbraucher-Dienstleistungen sind zwar eine freiwillige Aufgabe der Kommunen, allerdings existieren Beratungs- und Schlichtungsstellen in 252 von 290 schwedischen Kommunen. Auf diese Weise werden fast 90 % der Beschwerden auf freiwilliger Basis gelöst. Die kommunalen Beratungen haben

lange hauptsächlich reaktiv gearbeitet, also Information bereitgestellt und Hilfe bei der freiwilligen Schlichtung angeboten. Mittlerweile wird vermehrt auch eine aktive Beratung in Schulen und der lokalen Wirtschaft geleistet. Für ihre Verbraucherberatung und Schlichtung erhalten die Kommunen keine Förderung, sondern müssen im Rahmen ihres Haushalts selbst die finanziellen Prioritäten festlegen. Angesichts von Haushaltszwängen reduzieren daher viele Kommunen gegenwärtig ihre Ausgaben für die Verbraucherberatung.

Neben einer *kommunalen Schuldenberatung*, die als soziale Dienstleistung des öffentlichen Sektors und nicht als verbraucherpolitische Maßnahme wahrgenommen wird, existiert auch eine *kommunale Energieberatung*. Diese wird zum Teil staatlich finanziert und existiert mit Unterbrechungen seit der Öl-Krise in den siebziger Jahren. Die Energieberater sollen eine unparteiische Beratung für öffentliche Institutionen, Unternehmen, Organisationen und einzelne Verbraucher sicherstellen. Sie informieren über Anbieteralternativen und erneuerbare Energien und leisten damit einen Beitrag zur Umstellung der Gesellschaft auf die Nutzung nachhaltiger Energiequellen.

→ Verbraucherfragen prominent platzieren – Sensibilität erhöhen

Wie der Ländervergleich verdeutlicht hat, sind im Grunde in allen Ländern ausreichend Informationen über nachhaltig hergestellte Produkte vorhanden. Zwar besteht im Einzelnen noch Bedarf, die Vielfalt der existierenden Label zu reduzieren und einzelne Gütesiegel noch stärker in den Vordergrund zu stellen. Die politischen und gesellschaftlichen Ansätze in Deutschland sind hier vielfach fortgeschrittener als in den anderen betrachteten Ländern. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Informationen die Verbraucher auch erreichen und ob diese mit dem häufig internetbasierten Angebot entsprechend umgehen können. Um dies sicherzustellen, ist zusätzlich die komplementäre Förderung der aktiven Verbraucherberatung (s.o.) und der systematischen Verbraucherbildung (s.u.) erforderlich. In beiden Fällen weist die deutsche Politik- und Bildungslandschaft Defizite gegenüber anderen Ländern auf. Ein weiterer Aspekt betrifft die Frage, wie Verbraucherpolitik allgemein als gesellschaftlicher Problembereich in seiner Breitenwirkung, also einem Massenpublikum kommuniziert wird. Durch die weitgehende Delegation der Vermittlung von Verbraucherinformationen an Verbände und andere Initiativen wird dieser Bereich – außer in Krisenfällen wie BSE oder der gegenwärtig drohenden Vogelgrippe – weniger über die Kommunikation bundespolitischer Akteure wahrgenommen. Im Gegenteil, in den gegenwärtigen politischen Diskussionen wird das Ressort bezeichnender Weise vielfach nur verkürzt als "Landwirtschaftsministerium", und nicht mehr als "Verbraucherministerium" dargestellt.

Auch mit Blick auf die Verknüpfung von Verbraucherfragen und Nachhaltigkeit sollten die Bedeutung des Politikfeldes und die damit verbunden politischen Handlungsaufträge daher stärker aktiv in das Blickfeld der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt werden. Erste Ansätze in diese Richtung bestehen bereits in Deutschland, etwa wenn im Rahmen einer Kampagne zur Förderung von Transfair-Produkten Prominente eine Art Schirmherrschaft übernehmen. Dies kann zu einer stärkeren Sensibilisierung der Verbraucher in Bezug auf ein bestimmtes Problemfeld beitragen, beispielsweise wenn es um die internationale Bedeutung individuellen Konsums geht. Die Frage, wie verbraucherpolitische Belange an ein Massenpublikum herangetragen werden kann, wird mittlerweile in Pilotprojekten ("Balance TV") geprüft und muss noch stärker verfolgt werden. Ein Beispiel aus Frankreich zeigt, dass

es möglich ist, ein Massenpublikum über eine regelmäßige kurze Informationssendung zur besten Sendezeit im Fernsehen zu erreichen. Diese kann zur Sensibilisierung in Verbraucherfragen beitragen und dazu dienen, das Bewusstsein für die Relevanz des Alltagskonsums etwa in Bezug auf Fragen der Nachhaltigkeit zu schärfen.

Innovativer Ansatz 11: Fernsehformat "Consomag" (F)

Das "Institut National de la Consommation" (INC - Nationales Verbraucherinstitut) führt zur Verbraucherberatung eine Reihe von Informationskampagnen durch. Die innovativste ist die Sendung "Consomag", die eine erhebliche Breitenwirkung entfaltet. Diese zweiminütige Sendung wird einmal pro Tag gleich nach der zentralen Nachrichtensendung oder der Wettervorhersage auf zwei öffentlich-rechtlichen Kanälen ausgestrahlt. Diese "prime time" Übertragung stellt eine große Zahl an Zuschauerinnen und Zuschauern sicher. Jede Sendung wird von einer Verbraucherschutzorganisation in Kooperation mit dem INC vorbereitet, wobei jeweils mal ein Verbraucherschutzthema vorgestellt wird. Nachhaltige Entwicklung und nachhaltiger Konsum werden regelmäßig als Themen behandelt. Im Rahmen der Sendungen, die Lebensmittelsicherheit zum Schwerpunkt haben, werden Themen wie genmodifizierte Pflanzen (Consomag vom 01.07.04 oder 01.11.01) oder Pestizide (Consomag vom 01.07.02) behandelt. Im Handlungsfeld der nachhaltigen Entwicklung wurden bereits mehr als 20 Sendungen realisiert. Sie stellen Themen wie "Nachhaltiger Konsum: Öko-Label und Energie" (09-05-05), "Nachhaltige Entwicklung und Marketing" (01-05-04) oder "Plastiktüten und Supermärkte" (01-02-04) vor. Alle Consomag-Folgen sind auf der Internetseite des INC verfügbar (<http://www.conso.net>) Durch die hohen Einschaltquoten stellt dieses Format ein wirksame Vermittlungs- und Aufklärungsmaßnahme dar. Diese französische Innovation wäre auch auf Deutschland übertragbar, ähnliche Sendeformate in verwandten Themenfeldern existieren bereits (etwa die Sendung "Der 7. Sinn").

➔ Verbraucherbildung frühzeitig und systematisch verankern

Verbraucherinformation als zentrales Instrument moderner Verbraucherpolitik zielt auf die Aktivierung kritischer und bewusst konsumierender Verbraucher ab. Konsumforschung und Alltagserfahrung zeigen jedoch ebenso wie die Ergebnisse dieser Studie, dass die Bereitstellung von Information allein oftmals nicht ausreichend ist, um Verbraucher dazu zu bewegen, (Konsum)-Gewohnheiten und Bequemlichkeiten aufzugeben. Maßnahmen der Verbrauchererziehung im Schulunterricht setzen an einem Punkt an, an dem sich diese Gewohnheiten noch nicht über Jahre oder Jahrzehnte eingeschliffen haben und Verhaltensänderungen aufgeschlossener begegnet wird. Schüler an weiterführenden Schulen befinden sich in einem Alter, in dem sie beginnen, selbstständig als Konsumenten auf dem Markt zu agieren. Bewusster Konsum in diesem Alter erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sie als "Konsumenten von morgen" insgesamt nachhaltiger agieren. Zudem ist anzunehmen, dass auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Konsumententscheidungen junger Menschen besonderes Gewicht hinsichtlich der Marktsteuerungsfunktion von Verbrauchern haben, da sie nach wie vor Hauptzielgruppe einer Vielzahl von Unternehmen sind und häufig Trendsetterfunktion einnehmen. Hier geht es im Kern darum, in diesen Altersgruppen die Konsumkompetenz auszubilden, die sich aus einer Vielzahl von Facetten zusammensetzt – Medienkompetenz, Finanzkompetenz, Entscheidungskompetenz, um nur einige zu nennen.

Vor allem in Großbritannien und Schweden werden verstärkt Anstrengungen unternommen, Verbraucherbildung in den Lehrplan zu integrieren. Im Rahmen des Citizenship-Unterrichts werden Schüler zwischen 14 und 16 Jahren mit aktivierenden Lehrmethoden und Projekten über Verbraucherrechte und verantwortlichen Konsum aufgeklärt, ebenso über gesunde Ernährung. In Schweden wird ein ähnlicher Ansatz verfolgt und Verbraucherbildung in Fach "Haushalts- und Verbraucherkunde" verankert, die dabei zugrunde gelegte Zielsetzung von 180 Unterrichtsstunden pro Schuljahr verdeutlicht die Ernsthaftigkeit des Vorhabens. Hier geht es nicht darum, lediglich einen Projekttag oder eine Projektwoche durchzuführen. Innerhalb der einzelnen Bundesländer Deutschlands bestehen diesbezüglich erhebliche Diskrepanzen, so ist in Baden-Württemberg das Thema "Konsum und Werbung" fester Bestandteil des Lehrplans der 4. Grundschulklasse. Neben den Beispielen aus dem Ausland wäre es demnach sinnvoll, vorbildliche Beispiele in bestimmten Bundesländern zum nationalen Standard weiterzuentwickeln, auch wenn diesem Vorgehen durch die Länderkompetenz in diesem Bereich deutliche Grenzen gesetzt sind und die Diskussionen in der Föderalismuskommission nicht in diese Richtung weisen.

Innovativer Ansatz 12: Verbraucherbildung in Schulen (GB + S)

Im Rahmen des "Consumer Empowerment" wird in **Großbritannien** versucht, Verbraucher zu befähigen, die ihnen zugedachte Rolle als marktsteuerndes Element und als Impulsgeber im Prozess des Übergangs zu nachhaltigen Konsum- und Produktionsmustern gerecht zu werden. Dazu werden neue Beteiligungsformen entwickelt und die Bereitstellung von Informations- und Erziehungsangeboten verbessert. Ein bedeutender Ansatz in diesem Zusammenhang ist die Einbeziehung von Nachhaltigkeits- und Verbraucherthemen in das nationale Kurrikulum. Im September 2002 wurde "Citizenship" in den Lehrplan weiterführender Schulen aufgenommen. Im Rahmen des Citizenship-Unterrichts werden Schüler zwischen 11 und 16 Jahren unter anderem über folgende Themen aufgeklärt: a) Verbraucherrechte und –verantwortlichkeiten, b) Nachhaltige Entwicklung und Agenda 21, c) die Welt als globale Gemeinschaft und die daraus erwachsenden politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Implikationen sowie d) die Handlungsmöglichkeiten von Individuen und Interessengruppen, um sich für sozialen Wandel auf lokaler, nationaler, europäischer und globaler Ebene einzusetzen. Für Schüler der avisierten Altersstufen ist der Citizenship-Unterricht verbindlicher Bestandteil des Lehrplans. Für jüngere Schüler stehen ebenfalls entsprechende Lerninhalte zur Verfügung, deren Aufnahme in das Unterrichtsangebot bleibt jedoch den Schulen überlassen.

Im **schwedischen** Bildungssystem spielen Verbraucherfragen eine wichtige Rolle. Nach dem nationalen Lehrplan ist die "Haushaltskunde" seit 1980 eng mit Verbraucherfragen verbunden – das Fach selbst ist weitaus älter. Damals wurden Verbraucherfragen als Hauptthemen neben Ernährung und Hygiene gesehen. In der heutigen Fassung des Lehrplans von 1994 ist das Fach in "Haushalts- und Verbraucherkunde" umbenannt worden und wird in den Altersgruppen zwischen 8 und 15 Jahre unterrichtet. Das Fach folgt einer ambitionierten Zielsetzung. Schüler sollen: a) Erfahrung im Bereich Verbraucherökonomie sammeln, b) die Zusammenhänge zwischen Haushalt und Gesellschaft auf mehreren Ebenen verstehen und aus diesem Verständnis heraus verantwortungsbewusst als Verbraucher am Markt agieren, c) mit ihren Rechten als Verbraucher vertraut werden und d) unterschiedliche Arten von Information als Verbraucher kritisch bewerten können. Die vier Ziele werden durch vier Leitperspektiven flankiert: verantwortungsvoller Umgang mit Ressourcen,

Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter und Kultur. Bezüglich Umfangs des Faches haben die Schüler pro Lehrjahr Anspruch auf 180 Stunden Unterricht.

8.5 Akzente für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster setzen

Die Etablierung nachhaltiger Konsummuster wird in erster Linie als Bringschuld der Verbraucher verstanden. Dieser Position liegt die Annahme zugrunde, dass die Verbraucher durch eine adäquate Informationsvermittlung in die Lage versetzt werden, nachhaltige Kaufentscheidungen fällen. Die empirische Forschung hat gezeigt, dass ein solcher Automatismus nicht existiert ("Value-Action-Gap"). Trotz signifikanter Verbesserungen im Bereich des Informationszugangs sind die Verbraucher mit dem Maß an Verantwortung, dass ihnen zugeteilt wird, häufig überfordert. Eine weitgehende Beschränkung des politischen Instrumentariums auf die Informationsbereitstellung greift daher nicht weit genug, dies ist aus der vergleichenden Untersuchung der verschiedenen Länderfallstudien deutlich geworden. Hier sind alle gesellschaftlichen und politischen Kräfte gefordert, ihre Aktivitäten stärker auf die Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster auszurichten.

Als eine zentrale gesellschaftliche Gruppe setzen sich Unternehmen in Deutschland mittlerweile verstärkt mit ihrer gesellschaftlichen Verantwortung auseinander. Beleg hierfür ist die steigende Anzahl von etablierten Umweltmanagementsystemen, bei deren Einführung Deutschland führend ist. Das Konzept der "Corporate Social Responsibility" geht über den Umweltaspekt deutlich hinaus, allerdings haben auch die anderen Länderstudien verdeutlicht, dass diese Diskussion international noch am Anfang steht. Entsprechend lassen sich kaum innovative Ansätze für den deutschen Raum identifizieren. Beispiele wie Frankreich, wo der Gesetzgeber die Unternehmen darauf verpflichtet hat, in ihren Jahresberichten über soziale und ökologische Konsequenzen ihrer Unternehmenstätigkeit zu berichten, bieten jedoch erste Ansatzpunkte. Neben der Anbieterseite ist es jedoch auch an den politischen Entscheidungsträgern selbst, stärker Akzente im Bereich nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster zu setzen, wie im Folgenden ausgeführt wird.

→ "Leading by example": Die öffentliche Beschaffung nachhaltig gestalten

Ein nachhaltigkeitsorientiertes öffentliches Beschaffungswesen trägt erheblich zur Nachfragesteigerung nach umweltfreundlichen und fair hergestellten Waren bei. Es fördert die nachhaltige Produktion und hilft umweltfreundlichen Technologien durch das Bereitstellen einer "kritischen Nachfragemasse" sich am Markt zu etablieren. Gleichzeitig dient es einer effizienten Verwendung von Energie und Ressourcen und trägt zu Kostensenkungen bei. Die positive wie negative Vorbildfunktion für Verbraucher und Unternehmen ist erheblich: Wenn öffentliche Einrichtungen jeder Art darauf verzichten, Produkte zumindest mit anzubieten, die bestimmten ökologischen und sozialen Kriterien gerecht werden (Biosiegel, Trans Fair), so wird hier in vielerlei Hinsicht eine große Chance vergeben. Die Summe der Auftragswerte in der öffentlichen Beschaffung beträgt mehr als 10% des Bruttoinlandproduktes. Hier gilt es, gesetzgeberisch die wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten so weit wie möglich auszuschöpfen, um zu einem nachhaltigen

Beschaffungswesen beizutragen. Die Beispiele aus Großbritannien, den USA aber auch Frankreich und Schweden illustrieren Ansätze, wie von staatlicher Seite versucht wird, eine Vorbildfunktion einzunehmen.

Innovativer Ansatz 14: Nachhaltige öffentliche Beschaffung (GB + USA)

Die Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens im Rahmen des Nachhaltigkeitsprozesses wurde in **Großbritannien** frühzeitig thematisiert. 2001 wurde eine Sustainable Procurement Group eingerichtet, die prüfte, inwieweit die Beschaffungsmaßnahmen von Regierungsinstitutionen zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen beitragen können. Als Richtschnur für die nachhaltige Beschaffung dient seit 2002 das "Framework for Sustainable Procurement on the Government Estate". Die 2003 auf den Weg gebrachte "Public Sector Food Procurement Initiative" enthält Vorgaben für eine an Nachhaltigkeit und gesunder Ernährung ausgerichteten Versorgung in Krankenhäusern, Schulen, Gefängnissen und Kantinen. Behörden müssen demnach zertifiziertes Holz aus nachhaltiger Bewirtschaftung beziehen. Mit den vom Office of Government Commerce herausgegebenen Nachhaltigkeitsrichtlinien, den "Guidelines on Sustainable Procurement", wurden erste konkrete Schritte auf dem Weg zu einem nachhaltigeren öffentlichen Beschaffungswesen unternommen. Dieser Prozess erhält derzeit weitere Impulse. In der aktuellen Nachhaltigkeitsstrategie bekennt sich die Regierung – in Anerkennung der Tatsache, dass es neben Informations- und Aufklärungsmaßnahmen auch einer aktiven (Vorbild)rolle der Regierung bedarf, um gesellschaftliche Verhaltensänderungen herbeizuführen - zum Prinzip des "lead by example". So müssen bis Ende 2005 sämtliche Ministerien Sustainable Procurement Strategies vorlegen und Trainingsprogramme für Beamte mit entsprechendem Aufgabenbereich in der Beschaffung durchführen. Zudem wurde im Frühjahr 2005 eine Sustainable Procurement Task Force eingerichtet, die bis 2006 einen nationalen Aktionsplan vorlegen soll.

Auch in den **USA** existiert eine Vielzahl von Programmen und Initiativen, die die Bundesregierung in ihrem Verwaltungsalltag zur Berücksichtigung umweltpolitischer Gesichtspunkte auffordern. Dazu ist auch die Beschaffung zu zählen, So gibt es bereits seit zwanzig Jahren gesetzliche Vorgaben, bevorzugt Recyclingprodukte zu kaufen. Seit 1993 gibt die amerikanische Umweltschutzbehörde auf Initiative des Präsidenten Richtlinien für Bundesbehörden heraus, die zu einer "umweltfreundlicheren" Gestaltung der Beschaffungstätigkeit beitragen sollen. Hierzu wurde das "Environmentally Preferable Purchasing Programm" entwickelt, das "grüne" Produkte aus dem Blickwinkel ihrer gesamten Lebensdauer untersucht. Eine Reihe von weiteren Programmen wurde auf den Weg gebracht, um diese breitere Perspektive auf verschiedene Produktarten anzuwenden (z.B. Reinigungsmittel, Baumaterial und Farben). Mit den Änderungen in der Federal Acquisition Regulation (FAR – Bundesbeschaffungsverordnung) vom August 1997 ist nunmehr die Einbeziehung von ökologischen Aspekten in alle Phasen der Vergabe von Bundesaufträgen vorgeschrieben. Darunter fallen nunmehr auch die Bereiche der Einkaufsplanung, Bedarfserfassung in Behörden, Auftragsbewertung und Marktuntersuchungen. Durch die Exekutivanweisung mit dem Titel "Greening of Government through Waste Prevention, Recycling and Federal Acquisition" aus dem Jahr 1998 erhielt die EPA das Mandat, bindende Richtlinien für eine ökologischere Beschaffungspolitik zu formulieren, die seither die rechtliche Grundlage für die Einbeziehung des "Life cycle"-Gedankens in der Beschaffungspolitik der Bundesbehörden bildet.

➔ **Einen gesamtgesellschaftlichen Dialograhmen etablieren –Allianzen bilden**

In den Länderstudien konnte eine Reihe innovativer Ansätze zur Weiterentwicklung der Verbraucherpolitik und Förderung nachhaltiger Konsum- und Produktionsmuster identifiziert werden, die von nicht-staatlichen Institutionen initiiert oder getragen werden. Politisches Handeln ist hier – ebenso wie in anderen Bereichen von Gesellschaft und Politik – in vielfältiger Weise von diesen gemeinschaftlichen "bottom-up" Prozessen abhängig. Die strategische Herausforderung besteht jedoch darin, die oftmals punktuellen Ansätze aufzunehmen und durch Fördermaßnahmen und eine systematische Integration in umfassende Sektorkonzepte zu stabilisieren. So können diese Initiativen und Handlungsansätze in die Formulierung zentraler Ziele einbezogen werden, die eine geringere Umweltbelastung und größere Verbraucherezufriedenheit anstreben. Hierfür hat auch der Ländervergleich noch keine wegweisenden Ansätze in anderen Ländern identifizieren können. Das BMVEL sollte die Förderung entsprechender Konzepte anstoßen und sie schrittweise zu einer verbraucherpolitischen Sektorstrategie ausweiten, die sich an Nachhaltigkeitsaspekten orientiert.

Im "Implementierungsplan" des Nachhaltigkeitsgipfels von Johannesburg werden die Nationalstaaten aufgefordert, ein 10-Jahres-Aktionsprogramm zu nachhaltigem Konsum zu entwickeln. Diese Aufforderung wurde durch die Konferenz von Marrakesch weiter konkretisiert. Die Bundesregierung hat sich diesem Aufruf ausdrücklich angeschlossen. Auch bei den relevanten gesellschaftlichen Akteuren existiert ein Grundkonsens für einen nachhaltigen Konsum ("Tutzinger Erklärung"). Bislang gibt es jedoch nur wenige handlungsfähige Allianzen zwischen Herstellern, Handel, Umwelt- und Verbraucherorganisationen und es fehlt diesem Prozess insgesamt an klaren Zielen und einer unter den beteiligten Akteuren abgestimmten und von allen getragenen Strategie.

In Deutschland fördern die drei Bundesministerien für Forschung und Bildung, Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sowie Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit Forschungsvorhaben und handlungsorientierte verbraucherpolitische Initiativen, die sich explizit mit Nachhaltigkeit in Konsum und Produktion befassen. Trotz ihres innovativen Charakters fehlt es diesen Initiativen jedoch an der Einbettung in ein Gesamtkonzept zu Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik in Deutschland.

Ursache für dieses Defizit sind die teilweise widersprüchlichen politischen Rahmenbedingungen, aber auch eine unzureichende Dialogkultur zwischen den beteiligten Akteuren. Hier setzt der nationale Dialogprozess Nachhaltigkeit in Konsum und Produktion an, um eine Verständigung über Ziele und innovative Ansätze, mit denen die Potentiale von Wirtschaft und zivilgesellschaftlichen Akteuren mobilisiert werden können, zu erreichen. Träger dieses Dialogprozesses sind aber bisher nur das Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt, ohne die Einbindung anderer Ressorts (insbesondere Verbraucherschutz und Forschung) oder einer ausreichenden Koordinierung der bestehenden Aktivitäten einzelner Akteure.

➔ **Forschung und Praxis vernetzen - Forschungslücken schließen**

Neben dem Erfordernis der Verbesserung der Dialogkultur und der Etablierung eines breiten Dialograhmens zeigt sich vor allem die Notwendigkeit der Weiterentwicklung von bestehenden Dialogforen hin zu einem gesellschaftlich ausgehandelten und verbindlichen Aktionsprogramm. Dieses Mandat sollte das BMVEL aufgreifen. Die vergleichende Analyse

dieser Studie hat die zahlreichen, wenngleich wenig systematischen Ansätze in vielen Bereichen der Verbraucherpolitik aufgezeigt. Hierzu zählt auch die Förderung innovativer Beteiligungsformen von Konsumenten an Produktionsprozessen, um somit nachfrageseitig stärkeren Einfluss auf die Produkt- und Innovationsentwicklung zu nehmen. Hier können Erkenntnisse (z.B.) aus der Softwareentwicklung, die auf der zielgruppenorientierten Weiterentwicklung von Prototypen (so genanntes "Prototyping") beruhen, auf nachhaltige Produkte oder Produktgruppen systematisch ausgeweitet werden.

Mit Blick auf die erfolgreiche Umsetzung des Leitbildes eines mündigen Verbrauchers liegen bislang hinsichtlich der zielgruppenspezifischen Ausrichtung verbraucherpolitischer Maßnahmen sowie der Informationsvermittlung kaum Erkenntnisse vor. Dies gilt etwa für die Identifizierung geschlechterspezifischer Informationsbedürfnisse oder Verhaltensweisen sowie für die zukünftigen Anforderungen an die Gestaltung des Produktdesigns (Stichwort "Barrierefreiheit") aufgrund des demographischen Wandels. Welche Anforderungen erwachsen hieraus für die Politik auch mit Blick auf nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster? Zunehmend wird hierbei etwa die Forderung einer "Alterspezifischen Verbraucherpolitik" gestellt. Diese Herausforderungen an die verbraucherpolitische Forschung sollte das BMVEL verstärkt aufgreifen und mit gestalten.

Eine bestehende Lücke in der sozialwissenschaftlichen und vergleichenden Verbraucherforschung konnte von Seiten des BMVEL durch die Vergabe einer Reihe von Forschungsvorhaben im zurückliegenden Jahr bereits geschlossen werden. Damit wurden deutliche Impulse im Bereich der verbraucherpolitischen Forschung gesetzt und ein wesentlicher Beitrag zur Stärkung einer unabhängigen verbraucherpolitischen Forschung geleistet. Sinnvoll erscheint vor diesem Hintergrund zunächst die Vernetzung dieser Forschungsvorhaben durch die Veröffentlichung der Forschungsergebnisse, um damit die Ergebnisse für eine breitere Fachöffentlichkeit fruchtbar zu machen. Darüber hinaus ist die Vernetzung durch Fachkonferenzen denkbar, an denen Vertreter der Institutionen aus den verschiedenen Projektteams sowie Vertreter der jeweiligen Verbraucherverbände sowie relevanten Ministerien teilnehmen. Über die Vernetzung der Forschungsnehmer hinaus scheint vor allem eine Anbindung an den politischen Meinungsbildungs- und Strategiebildungsprozess im BMVEL sowie an die Aktivitäten und Initiativen im Rahmen des "Nationale Dialogprozesses Nachhaltigkeit in Konsum und Produktion" geboten.

Anhang: Zentrale Sektorentrends in den Fallstudienländern