

Verbraucherpolitik für nachhaltigen Konsum –
Verbraucherpolitische Perspektiven für eine
nachhaltige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft

*Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und
Ernährungspolitik beim BMELV*

Dezember 2013

Autorinnen und Autoren: Ulf Schrader, Christa Liedtke, Jörn Lamla, Ulrike Arens-Azevêdo, Kornelia Hagen, Mirjam Jaquemoth, Peter Kenning, Martin Schmidt-Kessel, Christoph Strünck

1. Verbraucherpolitik für Nachhaltigen Konsum – Begründung und Vorgehen

Nachhaltigkeit gilt national und international *als zentrales Leitbild* zukunftsfähiger Politik. In vielen Bereichen gibt es hier hohen Handlungsbedarf, denn die entsprechend definierten Nachhaltigkeitsindikatoren verfehlen den für sie benannten Zielwert bei Weitem. Wie weit beispielsweise Deutschland von einer nachhaltigen Entwicklung entfernt ist, lässt sich am Beispiel Klimaschutz verdeutlichen: Statt bei dem vom Umweltbundesamt für nachhaltig gehaltenen Ausstoß von 2,5 Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Person und Jahr liegt Deutschland bei etwa 10 Tonnen. Die seit 1990 erreichten Einsparungen wurden durch zusätzlichen Ausstoß an Treibhausgasen in anderen Ländern für die Produktion in Deutschland konsumierter Produkte vollständig kompensiert. Ähnliches gilt für den Ressourcenkonsum und die Flächenbeanspruchung.

Vor diesem Hintergrund findet der *nachhaltige Konsum* zunehmend Beachtung. So hat etwa das Gutachten „Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ des Wissenschaftlichen Beirats für Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2011 erneut auf die zentrale Bedeutung des nachhaltigen Konsums für eine nachhaltige Entwicklung hingewiesen. *Verbraucherpolitik*, die einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung leisten will, ist deshalb aufgefordert, nachhaltigen Konsum zu adressieren und zu fördern. Wie dies gelingen kann, aber auch welche Grenzen dabei zu berücksichtigen sind, ist Gegenstand dieser Stellungnahme.

Die Darstellung beginnt mit einer *begrifflichen Auseinandersetzung* mit dem Konzept des nachhaltigen Konsums. Dafür werden im nächsten Kapitel Inhalte, Bedeutung und Akteure des nachhaltigen Konsums benannt.

Auf dieser Grundlage wird dann im dritten Kapitel das *Prinzip der geteilten Verantwortung* für nachhaltigen Konsum präsentiert. Verantwortung entsteht aus Handlungsspielräumen – und deren Größe hängt vom Verhalten aller Akteure im komplexen System des nachhaltigen Konsums ab. Eine wichtige Rolle der Verbraucherpolitik ist somit, durch eigene Verantwortungsübernahme Handlungsspielräume für andere Akteure zu schaffen, die diesen wiederum die Übernahme von Verantwortung für nachhaltigen Konsum erleichtern.

Die Vorstellung konkreter verbraucherpolitischer *Maßnahmen*, mit denen sich Wahl-, Informations-, Kommunikations- und Bildungsmöglichkeiten der Konsumenten im Sinne des nachhaltigen Konsums verbessern lassen, erfolgt dann im vierten Kapitel. Mit der Umsetzung dieser Maßnahmen würde Verbraucherpolitik dem in der Stellungnahme dieses Beirats vom Dezember 2010 skizzierten Idealtypus des verantwortungsvollen Verbrauchers gerecht werden. Dabei impliziert die Schwerpunktsetzung auf Maßnahmen, mit denen Verbraucherpolitik Verantwortungsübernahme durch Konsumenten erleichtert, keinesfalls eine einseitige Verantwortungszuschreibung an Konsumenten – im Gegenteil. Unsere Überlegung knüpft vielmehr an der Beobachtung an, dass Konsumenten vielfach eine Verantwortung für nachhaltigen Konsum zugeschrieben wird, die sie gar nicht übernehmen können, weil für sie zu geringe individuelle, strukturelle und kulturelle Handlungsspielräume existieren. Der Fokus auf verbesserte Möglichkeiten zur Verantwortungsübernahme durch Konsumenten impliziert also den Appell an die Verbraucherpolitik, vorhandene eigene Handlungsspielräume zu nutzen und dies auch bei Unternehmen und anderen relevanten Akteuren zu stimulieren. Zudem berücksichtigen wir, dass die bewusste Einschränkung von Handlungsspielräumen der Konsumenten – im Sinne der Idealtypen des ver-

trauenden und des verletzlichen Verbrauchers – ebenfalls eine sinnvolle Maßnahme der Verbraucherpolitik für nachhaltigen Konsum sein kann.

Zum Abschluss der Stellungnahme werden zusammenfassende *Handlungsempfehlungen* für das BMELV gegeben.

2. Nachhaltiger Konsum – Begriff und Bedeutung

Nachhaltige Entwicklung ist seit dem ersten Weltumweltgipfel in Rio de Janeiro 1992 – zumindest in der politischen Rhetorik – zentrales Leitbild nationaler und internationaler Politik. Auch die deutsche Bundesregierung bekennt sich explizit zu diesem Leitbild und hat 2002 eine *nationale Nachhaltigkeitsstrategie* beschlossen. Damit ist einer der Punkte der Agenda 21 umgesetzt, die 1992 in Rio von über 170 Staaten verabschiedet wurden. In regelmäßigen Fortschrittsberichten legt die Bundesregierung Rechenschaft über Erfolge und Defizite auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung ab. Die Schlüsselindikatoren, über die dabei berichtet wird, kennzeichnen zugleich die Herausforderungen, denen eine Politik für nachhaltige Entwicklung gerecht werden sollte – auch wenn Zusammensetzung und Operationalisierung der Indikatoren durchaus umstritten sind. Die Bundesregierung ordnet die Indikatoren vier sogenannten Leitlinien zu:

- *Generationengerechtigkeit*, operationalisiert unter anderem durch Indikatoren zur Ressourcenschonung und zum Klimaschutz, zur Flächenbelegung, Staatsverschuldung, Innovation und Bildung;
- *Lebensqualität*, mit Indikatoren zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Mobilität, Luftqualität, Gesundheit und Ernährung sowie Kriminalität;
- *Sozialer Zusammenhalt*, mit Indikatoren zur Beschäftigung, zu Perspektiven für Familien, zur Integration;
- *Internationale Verantwortung*, mit Indikatoren zur Entwicklungszusammenarbeit und zu Handelschancen.

Diese Systematisierung löst sich von der gängigen Einteilung der Nachhaltigkeit in die drei *Dimensionen* Ökologie, Ökonomie und Soziales. Diese geht vor allem auf den 1986 publizierten sogenannten Brundtland-Bericht der UN World Commission on Environment and Development zurück, in dem analysiert wurde, wie ökonomische und soziale Entwicklung insbesondere in den sogenannten Entwicklungsländern erfolgen kann, ohne natürliche Ressourcen zu übernutzen. Die drei klassischen Nachhaltigkeitsdimensionen werden oft als gleichrangig auf einer Systemebene betrachtet. Bei genauerem Hinsehen ist dies jedoch problematisch, denn Wirtschaft ist eingebettet in Gesellschaft und beide in eine Natur, deren Dienstleistungen sie aufnehmen und zur Wohlstandsschaffung nutzen. In den Leitlinien der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist dies zumindest im Ansatz erkannt: es geht um kollektive und individuelle Entwicklungsmöglichkeiten in einem begrenzten, zur Wohlstandsschaffung zur Verfügung stehenden Umweltraum; wirtschaftliche Zielstellungen sind dabei den gesellschaftspolitischen Leitlinien zugeordnet.

Auch die nach wie vor gängigste *Definition* der nachhaltigen Entwicklung stammt aus dem Brundtland-Bericht: “Sustainable Development is development that meets the needs of the pre-

sent without compromising the ability of future generations to meet their own needs". Bedürfnisbefriedigung soll demnach so stattfinden, dass sie mit dem grundlegenden Prinzip der Gerechtigkeit vereinbar ist. Dabei geht es zum einen um die – im Nachhaltigkeitsdiskurs vorherrschende – *intergenerative* Gerechtigkeit, also um den Ausgleich zwischen den heute und den zukünftig lebenden Menschen. Zum anderen geht es aber auch um *intragenerative* Gerechtigkeit, also um den Ausgleich zwischen den heute lebenden Menschen, denn die Bedürfnisse der gesamten heute lebenden Generation sollen befriedigt werden.

Im Hinblick auf nachhaltigen Konsum ist interessant, dass die gängige Definition der nachhaltigen Entwicklung, die auf Bedürfnisbefriedigung fokussiert, letztlich sehr konsumnah angelegt ist. Unter *Konsum* verstehen wir den Versuch, mit Hilfe marktvermittelter Güter und Dienstleistungen in den Phasen Kauf, Nutzung und Entsorgung die Befriedigung von Bedürfnissen zu erreichen. Auf Basis dieser Definition gibt es in modernen Volkswirtschaften kaum Tätigkeiten, die nicht zugleich auch Konsum darstellen. Nahezu immer sind marktvermittelte Güter (zum Beispiel Kleidung, Möbel oder Werkzeug) zumindest mit involviert, auch wenn die relative Bedeutung für die Bedürfnisbefriedigung natürlich sehr unterschiedlich sein kann. Bei der nachhaltigen Entwicklung geht es also nicht darum, Konsum abzuschaffen, sondern um dessen umwelt-, sozial- und individualverträgliche Gestaltung.

Aufgrund der Konsumnähe der Brundtland-Definition lässt sich aus ihr direkt eine *Definition des nachhaltigen Konsums* ableiten: Konsum ist dann nachhaltig, wenn er zur Bedürfnisbefriedigung der heute lebenden Menschen beiträgt, ohne Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten anderer oder zukünftig lebender Menschen einzuschränken.

Aus dieser abstrakten Definition des nachhaltigen Konsums lassen sich – ebenso wie aus anderen, oft daran angelehnten Definitionen – nur schwer konkrete Handlungshinweise für den Konsumalltag ableiten. Bei der Abwägung ökologischer, sozialer und ökonomischer Aspekte können sich viele *Unklarheiten und Zielkonflikte* ergeben. Ob ein bio-zertifiziertes, hochpreisiges Produkt aus fairem Handel letztlich nachhaltiger ist als ein konventionell erzeugtes, preisgünstigeres aus regionaler Produktion lässt sich nicht pauschal beantworten. Aus diesen Schwierigkeiten ist jedoch auch keine Beliebigkeit des Handelns abzuleiten. Stattdessen ist von den unterschiedlichen Akteuren immer wieder zu überprüfen, ob Alternativen im Sinne der Nachhaltigkeit als besser oder schlechter bewertet werden können und welche Handlungskonsequenzen daraus abzuleiten sind. Dabei ist unvermeidlich, dass auch Werturteile in die Bewertungen mit einfließen.

Die Schwierigkeiten der Operationalisierung tragen auch zu der *inflationären Verwendung* des Begriffs Nachhaltigkeit bei. Insbesondere in der Marktkommunikation von Unternehmen wird fast jede Verbesserung eines Angebots in sozialer oder ökologischer Hinsicht als nachhaltig deklariert. Im engeren Sinne nachhaltig sind jedoch nur Konsumoptionen, die tatsächlich zu einem global und intertemporal tragfähigen Konsumstil beitragen können – auch wenn es de facto kaum möglich ist, das valide zu messen. Von daher ist es vielfach angemessener, statt von nachhaltigen Lösungen von *nachhaltigeren*, *sozialeren* oder *weniger umweltschädlichen* zu sprechen. Letztlich ist fraglich, ob es nachhaltige Produkte überhaupt geben kann, denn ein einzelnes Produkt ist kaum global verallgemeinerbar. Vielmehr kommt es darauf an, förderliche Rahmenbedingungen zu schaffen, damit sich Lebensstile etablieren können, die das Potenzial haben, im Sinne der Nachhaltigkeit tragfähig zu sein.

Im Hinblick auf einzelne Konsumoptionen ist ein kontinuierlicher *Prozess der Suche* nach nachhaltigeren Lösungen anzustreben, die sich zu einem nachhaltigen Ganzen zusammenfügen können. Dabei geht es gerade nicht darum, den nachhaltigen Einheitslebensstil zu konzipieren und vorzuschreiben. Unterschiedliche Konzeptionen vom „guten Leben“ haben weiter ihren Raum und ergänzen sich gegenseitig. Wichtig ist nur, bei diesen Konzeptionen neben der Individual- auch die Sozial- und Umweltverträglichkeit zu beachten.

Für eine genauere Problembetrachtung und gezielte Lösungssuche hat sich – seit der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ des Wuppertal Instituts 1996 – die Differenzierung in *Bedarfsfelder* etabliert. Die zentralen Bedarfsfelder sind (in Reihenfolge ihrer ökologischen Bedeutung) Wohnen, Ernährung und Mobilität; weiterhin relevant sind auch Kleidung und Unterhaltung. Daneben gibt es wesentliche Querschnittsthemen – etwas den Bereich IKT (Informations- und Kommunikationstechnologie), der sowohl Teil des Nachhaltigkeitsproblems als auch Teil seiner Lösung sein kann. Insbesondere im Hinblick auf ökonomische Nachhaltigkeit des Konsums sind auch Themen wie z.B. Vermögensaufbau und Alterssicherung zu berücksichtigen.

Die Notwendigkeit, sich mit nachhaltigem Konsum zu beschäftigen, ergibt sich aus der Bedeutung des Konsums für die nachhaltige Entwicklung. Dabei lässt sich zwischen direkter und indirekter Bedeutung unterscheiden. Die *direkte Bedeutung* ergibt sich insbesondere aus dem hohen Konsumniveau in entwickelten Volkswirtschaften. Die Zahl und Art der Produkte, die in privaten Haushalten genutzt und entsorgt werden, trägt maßgeblich zu Umweltschäden sowie sozialen und ökonomischen Problemen bei. Mindestens genauso relevant ist jedoch die *indirekte Bedeutung* des Konsums. Mit ihren Kaufentscheidungen nehmen Konsumenten – bewusst oder unbewusst – Einfluss auf das Verhalten der vorgelagerten Wertschöpfungsstufen, also insbesondere auf Unternehmen. Adam Smith formulierte schon 1776 die normative Forderung „Consumption is the sole end and purpose of all production“. Mit diesem Satz wird ausgedrückt, dass Güterproduktion in Marktwirtschaften letztlich nur sinnvoll ist, wenn am Ende einer Wertschöpfungskette Konsumenten stehen, die Produkte oder Dienstleistungen erwerben. Konsumenten stimmen also – so ein viel verwendetes Bild – nicht nur alle vier Jahre an der Wahlurne, sondern täglich mit ihren Geldscheinen an der Supermarktkasse mit darüber ab, wie sich Wirtschaft und Gesellschaft weiterentwickeln.

Dieses etwas verkürzte Bild wird im folgenden Kapitel ausgebaut. Die große Bedeutung des Konsums ist keinesfalls gleichzusetzen mit einer großen Verantwortung der Konsumenten. Konsumenten agieren vielmehr in gegebenen Strukturen und befinden sich in gegenseitiger Abhängigkeit mit zahlreichen weiteren *Akteuren* wie Unternehmen, Staat, NGOs, Medien, Wissenschaft und anderen. Sie alle sind als Akteure des nachhaltigen Konsums zu bezeichnen. Nur wenn diese Akteure gemeinsam dem Prinzip der geteilten Verantwortung für nachhaltigen Konsum folgen, wird sich dieser gegebenenfalls realisieren lassen. In diesem Zusammenhang trägt auch die Verbraucherpolitik große Verantwortung. Will sie dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung gerecht werden, sollte ihre Politik nicht nur der Bedürfnisbefriedigung gegenwärtiger deutscher Konsumenten nutzen, sondern auch anderen Menschen und Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten zukünftiger Konsumenten zumindest nicht schaden.

3. Das Prinzip der geteilten Verantwortung für nachhaltigen Konsum

Nach dem Prinzip der geteilten Verantwortung für einen nachhaltigen Konsum gibt es keine Hauptverantwortlichen, sondern ein *Wechselspiel gegenseitiger Verantwortlichkeiten* zahlreicher Akteure. Ob Konsumenten nachhaltig konsumieren können oder nicht, hängt beispielsweise stark von den Angeboten ab, die ihnen Unternehmen dazu machen. Unternehmen wiederum machen die Nachhaltigkeit ihres Angebots auch von der entsprechenden Nachfrage und Zahlungsbereitschaft der Konsumenten abhängig. Das Zusammenspiel dieser Marktakteure ist eingebettet in eine gesellschaftliche Umwelt, in der weitere Akteure eine wichtige Rolle spielen. So hängt etwa das Verhalten von Konsumenten und Unternehmen vom gesetzlichen Rahmen ab, der maßgeblich von staatlichen Akteuren auf unterschiedlichen nationalen und internationalen Ebenen gesetzt wird. Welche ökologischen, sozialen oder ökonomischen Probleme der Staat und die Marktakteure aufgreifen richtet sich unter anderem nach der öffentlichen Debatte, die wiederum stark von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Medien bestimmt wird. Diese Akteure stützen sich zumindest teilweise auf Problemanalysen und Lösungsvorschläge aus der Wissenschaft. Das interdependente Zusammenspiel der genannten Akteure – die weiter differenziert und ergänzt werden können – kann hier nur angedeutet werden. Sie alle stehen in einem Verhältnis wechselseitiger Interdependenz zueinander: Sie beeinflussen sich mit ihren Entscheidungen gegenseitig und hängen damit in hohem Maße voneinander ab. Konsumenten tragen dabei nicht die Hauptverantwortung.

Einen simplifizierenden Begriff der *Konsumentendemokratie*, der impliziert, dass der Souverän nicht das Wahlvolk, sondern die Konsumenten wären, halten wir deshalb für *verfehlt*. Konsumentensouveränität wird durch zahlreiche Restriktionen eingeschränkt und ist systematisch nicht erreichbar. Viel stärker als bei Bürgern in einer funktionierenden Demokratie hängt der Einfluss von Konsumenten auf Märkten auch von den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen ab. Wahlzettel haben alle Wahlberechtigten in gleicher Zahl, über Geldscheine verfügen Konsumenten in höchst unterschiedlichem Ausmaß. Zudem sind die Möglichkeiten, über Konsumentenscheidungen individuell Einfluss auf Markt und Gesellschaft zu nehmen, von Voraussetzungen abhängig, die – wie oben angesprochen – von anderen Akteuren geschaffen oder nicht geschaffen werden.

Im Fokus dieser Stellungnahme stehen die Möglichkeiten der Verbraucherpolitik, nachhaltigen Konsum zu fördern. Dass Konsumenten Nachhaltigkeit *grundsätzlich für unterstützenswert* halten, zeigen Repräsentativbefragungen wie das von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Eurobarometer, nach denen das Prinzip nachhaltigen Wirtschaftens in Deutschland und vielen anderen EU-Länder regelmäßig auf Zustimmungsquoten von über 90 % kommt. Betrachtet man jedoch das Konsumverhalten, dann entspricht dieses nur in Ansätzen den geäußerten Einstellungen.

Verbraucherpolitik, die nachhaltigen Konsum fördern will, kann dazu beitragen, dass Verbraucher mehr Verantwortung in diesem Bereich übernehmen und damit die Lücke zwischen Einstellung und Verhalten schließen. Die Orientierung am Idealtypus des verantwortlichen Verbrauchers ist dabei ein relativ neuer Ansatz für Verbraucherpolitik, denn in der Vergangenheit ging es weniger um mehr Verantwortung, sondern vor allem um mehr Rechte für Verbraucher. Beides ist jedoch kein Widerspruch – im Gegenteil. *Verantwortung basiert auf Handlungsfreiheit*, die

beispielsweise durch zusätzliche Verbraucherrechte erweitert wird. Wenn Menschen unterschiedliche Handlungsoptionen haben und die Konsequenzen dieser Optionen einschätzen können, tragen sie auch Verantwortung für ihr Handeln. Wie groß das Maß bestehender Handlungsfreiheit ist, lässt sich jedoch nicht objektiv beurteilen, sondern nur subjektiv unter Berücksichtigung situativer Rahmenbedingungen.

Eine Möglichkeit, die durch Verbraucherpolitik zu schaffenden Handlungsfreiheiten zu systematisieren, bietet die *Consumer Bill of Rights*, die 1962 von John F. Kennedy proklamiert wurde. Kennedy formulierte vier sogenannte Verbraucherrechte, die nicht als juristisch zu kodifizierende Rechte, sondern als verbraucherpolitische Ziele zu verstehen sind: (1) Recht auf Sicherheit, (2) Recht auf Wahlfreiheit, (3) Recht auf Information und (4) Recht, Gehör zu finden. Das Recht auf Sicherheit ist allein durch Staat und Unternehmen sicherzustellen; je stärker es implementiert ist, umso weniger Verantwortung müssen Verbraucherinnen und Verbraucher übernehmen. Durch die drei anderen Rechte erweitern Staat und Unternehmen jedoch die Handlungsfreiheit der Verbraucher. Nur wenn diese Freiheit auch wahrgenommen wird, verbessert sich die Lage der Konsumenten.

Bei Kennedy war die Ausformulierung der Verbraucherrechte noch stark ökonomisch limitiert. Bei entsprechender Neuinterpretation und *sozial-ökologischer Erweiterung* ist die Verbesserung von Wahl-, Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten jedoch durchaus geeignet, eine stärkere Verantwortungsübernahme von Konsumenten für nachhaltigen Konsum zu ermöglichen.

Ob Konsumenten in der Lage sind, bestehende Handlungsmöglichkeiten zu erkennen und zu nutzen, hängt unter anderem auch vom Vorliegen einer entsprechenden (Verbraucher-)Bildung ab. Folgerichtig ergänzen etwa die United Nations Guidelines for Consumer Protection Kennedy's Consumer Bill of Rights um das *Recht auf Bildung* – und auch wir verstehen die Schaffung nachhaltiger Bildungsmöglichkeiten als vierten im Folgenden zu behandelnden Bereich einer Verbraucherpolitik für nachhaltigen Konsum.

Im Sinne der Nachhaltigkeit kann es jedoch nicht das Ziel sein, das Ausmaß an Handlungsmöglichkeiten und damit der Verbraucherverantwortung zu maximieren. Gerade weil das Leitbild des allwissenden mündigen Verbrauchers eine Illusion bleiben muss, ist insbesondere im Hinblick auf Wahlmöglichkeiten auch die *bewusste Einschränkung von Handlungsfreiheit* eine relevante Option. Die Legitimierbarkeit einer Einschränkung von Wahlmöglichkeiten ergibt sich schon aus einer Neuinterpretation des von Kennedy genannten Rechts auf Sicherheit, nach dem die Vermarktung von Gütern zu unterbinden ist, die eine Gefahr für Gesundheit und Leben darstellen. Im Sinne der Nachhaltigkeit ist dieses Recht über den Schutz des Einzelnen hinaus auch auf die Sicherung menschenwürdigen Lebens anderer Menschen und zukünftiger Generationen zu erweitern.

Im folgenden Kapitel 4 ist zu klären, inwieweit Wahl-, Informations-, Kommunikations- und Bildungsmöglichkeiten im Sinne eines nachhaltigen Konsums bereits implementiert sind und welcher verbraucherpolitische Handlungsbedarf weiterhin besteht. Dabei werden unterschiedliche Maßnahmen präsentiert, die sich nur selten direkt an die *Konsumenten* richten, sondern vor allem an *Unternehmen und NGOs*. Diese Akteure sollen in die Lage versetzt werden, Handlungsmöglichkeiten für Konsumenten im Sinne der Nachhaltigkeit zu erweitern oder bewusst zu beschränken.

Dabei sind die anzusprechenden Bereiche so grundlegend, dass sie über das Feld hinausgehen, das traditionell der Verbraucherpolitik zugeordnet wird. *Überschneidungen mit anderen Politikbereichen wie Umwelt-, Finanz-, Wirtschafts-, Entwicklungs-, Arbeits- und Sozial- sowie Forschungs- und Bildungspolitik* sind unvermeidlich. Entsprechend ist auch zwischen den verschiedenen Ministerien das Prinzip der geteilten Verantwortung zu realisieren.

4. Verbraucherpolitische Maßnahmen zur Förderung des nachhaltigen Konsums

4.1 Nachhaltige Wahlmöglichkeiten

4.1.1 Erweiterung der Wahlmöglichkeiten

Nachhaltige Wahlmöglichkeiten beziehen sich auf den *Zugang* zu möglichst nachhaltigen Konsumoptionen *mit einem akzeptablen Kosten-Nutzen-Verhältnis*. Dabei beinhalten die Wahlmöglichkeiten nicht nur zu erwerbende Leistungen in der Kaufphase, sondern auch die unterschiedlichen Optionen in den Konsumphasen Nutzung und Entsorgung. Bei den Kosten sind über den Preis hinaus auch weitere, oft nicht monetäre Kosten wie Zeit und Mühe zu berücksichtigen.

Betrachtet man die derzeitige Situation, dann sind nachhaltige Wahlmöglichkeiten *in den verschiedenen Bedarfsfeldern und Branchen sehr unterschiedlich* implementiert. So haben Verbraucher im Energiebereich die Option, durch den Wechsel zu sogenannten Grünstrom-Anbietern die von ihnen induzierten CO₂-Emissionen erheblich zu reduzieren – und das teilweise zu geringen oder ohne Mehrkosten und ohne negative soziale Effekte. Ein solcher Nachhaltigkeitseffekt durch Anbieterwechsel ist im Bereich Automobilität deutlich schwerer zu erzielen. Hier lagen in den letzten Jahren in der renommierten VCD-Umweltliste zumeist Hybrid-Fahrzeuge auf den ersten Plätzen, die mit einem Realverbrauch von ca. vier Litern auf 100 Kilometern und einer zusätzlich zu entsorgenden Batterie im Vergleich zu Autos früherer Jahre kaum eine deutlich verbesserte ökologische Gesamtbilanz vorweisen können. Zudem sind die etwas umweltfreundlicheren Fahrzeuge vielfach kleiner oder teurer als vergleichbare Alternativen. Auch was die soziale Nachhaltigkeitsdimension wie z.B. Arbeitsbedingungen angeht, ist eine Berücksichtigung beim Autokauf kaum möglich. Zu heterogen sind die unterschiedlichen Arbeitsprozesse in der – bei allen Herstellern – globalen Wertschöpfungskette. Hinzu kommt das in Kapitel 4.2 zu behandelnde Problem begrenzter Informationsmöglichkeiten. Erweitert man die Betrachtung auf das gesamte Bedarfsfeld, dann stehen auch im Bereich Mobilität – teilweise, aber eben nicht für alle Verbraucher – mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder dem Fahrrad Konsumoptionen zur Verfügung, die als vergleichsweise nachhaltig einzustufen sind. Hier sind vor allem Entscheidungen in der Nutzungsphase angesprochen.

An dieser Stelle kann die unterschiedliche Situation in den verschiedenen Bedarfsfeldern nicht differenziert dargestellt werden. Offensichtlich ist es jedoch so, dass nachhaltigere Lösungen nur begrenzt zur Verfügung stehen und dass vielfach *Qualitätseinbußen, Preisaufschläge oder zusätzlicher Beschaffungsaufwand* diese oft relativ unattraktiv machen und somit die Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf nachhaltigen Konsum einschränken.

Um nachhaltige Wahlmöglichkeiten auszuweiten, kann eine Verbraucherpolitik für nachhaltigen Konsum *Nachhaltigkeitsinnovationen* fördern. Hier ist in erster Linie die Unterstützung der entsprechenden Forschung bei und mit Unternehmen angesprochen. In diesem Zusammenhang sind

auch Ansätze zu berücksichtigen, die eine direkte Beteiligung von Verbrauchern an Innovationsprozessen vorsehen – wie dies etwa vereinzelt in der vom BMBF geförderten sozial-ökologischen Forschung (SÖF) der Fall ist. Im Hinblick auf die Verbreitung von Nachhaltigkeitssinnovationen ist sicherzustellen, dass diese nicht durch unangemessene gesetzliche Vorgaben behindert wird. So werden beispielsweise durch öffentliches Planungsrecht und ästhetisch geprägte örtliche Gestaltungsvorgaben teilweise energieeffiziente Optionen im Baubereich verhindert.

Innovationspolitik muss sich aber nicht auf den Forschungs- und Entwicklungsbereich von Unternehmen beschränken. Auch die Förderung *sozialer Innovationen* ist hier relevant, beispielsweise durch Maßnahmen zur Unterstützung von Collaborative Consumption, einer Konsumform die durch Betonung des privaten Tauschens, Teilens und Weiterverwendens positive soziale, ökonomische und ökologische Effekte verursachen kann. Einen Beitrag dazu können auch innovative Vertragstypen leisten, die jenseits des traditionellen Kaufvertrags eine stärkere Kreislaufverantwortung von Anbietern sicherstellen. In diesem Bereich ist Wert darauf zu legen, dass im Sinne der Nachhaltigkeit nicht nur anders, sondern letztlich – im Hinblick auf eingesetzte Ressourcen – weniger konsumiert wird. Von daher geht es hier auch um die Implementierung von Suffizienzstrategien und nicht nur um Öko-Effizienz. Generell sollte eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Verbraucherpolitik Pilotprojekte, Experimente und das Ausprobieren von Nischeninnovationen fördern, die Elemente von nachhaltigen Lebensstilen der Zukunft werden könnten.

Auch durch Bereitstellung einer *öffentlichen Infrastruktur*, die Kauf, Nutzung und Entsorgung nachhaltigerer Konsumoptionen leicht und attraktiv macht, lässt sich nachhaltiger Konsum fördern. So kann der Kauf nachhaltigerer Angebote durch die Ansiedlung von Handelsunternehmen mit entsprechendem Sortiment gefördert werden. Im Hinblick auf die Nutzung hängt beispielsweise die Nachfrage nach Bus, Bahn oder Fahrrad maßgeblich von der zur Verfügung stehenden Infrastruktur ab. Insofern ist auch der Bau attraktiver Fahrradwege ein Beitrag zu den Zielen nachhaltiger Verbraucherpolitik. Ähnliches gilt für die Entsorgung: Je einfacher und kostengünstiger eine umweltgerechte Entsorgung ist – bzw. je teurer eine nicht umweltgerechte Entsorgung ggf. werden kann – umso eher werden sich Verbraucher auch für die nachhaltigere Variante entscheiden.

Die Nachfrage nach vorhandenen nachhaltigeren Angeboten wird auch dadurch gesteigert, dass weniger nachhaltige Optionen an Attraktivität verlieren. In diesem Zusammenhang ist das Konzept der *Internalisierung sogenannter externer Kosten* von großer Bedeutung. Wie Ernst Ulrich von Weizsäcker schon in den 1980er Jahren sagte: „Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen“. Er hat damit eine Überlegung aufgegriffen, die Arthur Cecil Pigou bereits 1912 publizierte: Wenn Verursacher von Umweltschäden diese selbst tragen müssten, statt sie als externe Kosten an andere weiterzugeben, entsteht ein doppelter Effekt für mehr Umweltschutz. Einerseits verringert sich die Nachfrage nach umweltschädigenden Gütern, wenn die zusätzlichen Kosten auf die Preise umgelegt werden. Andererseits entsteht ein Anreiz zu umwelt-technischem Fortschritt beim Anbieter, der diesen Preisanstieg möglichst gering halten will. Werden die externen Kosten als Steuern vom Staat eingenommen, erhöht sich dessen Spielraum. So kann das Geld beispielsweise eingesetzt werden, um arbeitsintensive umweltschonende Angebote wie Reparaturdienstleistungen zu fördern (etwa durch Reduzierung von Mehrwertsteuersätzen oder arbeitsbezogenen Steuern und Abgaben). Insofern wäre eine echte und umfassende ökologische

bzw. öko-soziale Steuerreform eine zentrale Maßnahme einer Verbraucherpolitik für nachhaltigen Konsum. Selbstverständlich ist in diesem Zusammenhang auch über die Einführung bzw. Neugestaltung anderer ökonomischer Instrumente zur Stimulierung eines nachhaltigen Konsums nachzudenken, etwa Zertifikats- und Pfandlösungen. Insbesondere Zertifikatslösungen, also die Schaffung von Eigentumsrechten an Umweltgütern nach dem Property-Rights-Ansatz von Ronald H. Coase, weisen zumindest in ökonomischen Modellen Effizienzvorteile gegenüber einer Steuerlösung auf. Welcher Ansatz zur Internalisierung externer Kosten in der Praxis effektiver implementiert werden kann, ist differenziert zu diskutieren. Für die Realisierbarkeit eines nachhaltigen Konsums ist jedoch eine Wiederbelebung dieser Debatte und darauf aufbauendes politisches Handeln ganz entscheidend.

Der Staat hat im Hinblick auf nachhaltigen Konsum eine Doppelrolle. Er setzt zum einen den Rahmen für das Agieren von Unternehmen und Verbrauchern. Er ist zum anderen aber auch selbst institutioneller Nachfrager. Als solcher beeinflusst er auch über seine *Beschaffungspolitik*, welche Angebote am Markt Erfolg haben und damit zukünftig verstärkt angeboten werden können und welche nicht. Von daher ist der Eingang sozialer und ökologischer Kriterien in staatliche Beschaffungsrichtlinien ein wesentliches Instrument zur Förderung nachhaltiger Angebote, das zukünftig noch deutlich stärker genutzt werden könnte. Dies gilt auch deshalb, weil die mit nachhaltigeren Produkten konfrontierten Bürger und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst von der Vorbildwirkung oder gegebenenfalls gemachten positiven Konsumerfahrungen auch als Verbraucher beeinflusst werden. Vor diesem Hintergrund ist etwa die begrenzte Nachfrage von staatlichen Institutionen nach fair gehandelten Produkten oder nach Passivhäusern, Solarpanelen und relativ umweltfreundlichen Fahrzeugen eine verpasste Chance, nachhaltigen Konsum zu stimulieren.

Der Staat ist aber nicht nur Nachfrager von Gütern, die auch von Verbrauchern konsumiert werden, er agiert auch als *Anbieter* bzw. kann das Angebot direkt beeinflussen. Hier ist beispielsweise das Nahrungsmittelangebot in öffentlichen Einrichtungen angesprochen. So ist etwa die Förderung von wohlschmeckenden veganen Gerichten, am besten mit regionalem, biologisch angebautem Obst und Gemüse oder von fair gehandelten Snacks in Kiosken und Cafeterien öffentlicher Bildungseinrichtungen ein relevanter Schritt zu mehr nachhaltigem Konsum. In diesem Bereich gibt es vielversprechende Ansätze, deren Ausweitung und Verbreitung gefördert werden sollte. Um Reaktanz der Konsumenten zu vermeiden ist es dabei nicht zwingend notwendig, andere Produkte aus dem Programm zu nehmen, wenn die nachhaltigeren Angebote – im Sinne eines Nudging – als Normaloption präsentiert werden.

4.1.2 Einschränkung der Wahlmöglichkeiten

Güter, die stark und deutlich mehr als nach heutigem Stand möglich gegen das Nachhaltigkeitsgebot der Umwelt-, Sozial- und Individualverträglichkeit verstoßen, sollten gar nicht erst zur Wahl stehen. Damit werden auch die Verbraucher entlastet, ihre Verletzlichkeit wird reduziert und ihre Möglichkeit zu vertrauen erhöht.

Beispiele für eine *gesetzlich verankerte Reduzierung von Wahlmöglichkeiten aus ökologischen Gründen* gibt es bereits zahlreiche. Besonders prominent – und durchaus umstritten – ist hier das von der EU erwirkte de facto Verbot klassischer Glühlampen zugunsten energieeffizienterer Leuchtmittel. Auch Ansätze, Elektrogeräte nicht mehr zuzulassen, wenn sie nicht entnehmbare

Akkus enthalten, gehen von der EU aus. Ein anderes Beispiel ist die deutsche Energieeinsparungsverordnung (EnEV), deren Anforderungen sukzessiv gesteigert wurden, so dass heute private Bauherren Neubauten nur noch mit einem Energieeffizienzstandard bauen dürfen, der noch vor wenigen Jahren als besonders ambitionierter Niedrigenergiehausstandard galt. Nach diesem Prinzip wurde in Japan bereits 1999 das Top-Runner-Prinzip eingeführt, wonach technische Geräte, die nach einer gewissen Zeit noch hinter den von innovativen Vorreitern gesetzten Energieeffizienzstandards zurückbleiben, nicht mehr verkauft werden dürfen. Insgesamt sind in Deutschland die rechtlichen Möglichkeiten, durch eine Ausweitung des Mangelbegriffs bei der vertraglichen Haftung etwa die Reparierbarkeit und eine Vermeidung von geplantem Verschleiß (Obsoleszenz) sicherstellen, noch nicht ausgeschöpft.

Auch im Hinblick auf die *soziale Dimension* der Nachhaltigkeit sind Bemühungen, bestimmte soziale Mindeststandards etwa im Hinblick auf Arbeitnehmerrechte global verpflichtend zu machen, weiter zu intensivieren. Hier könnte etwa über den Marktausschluss von Gütern nachgedacht werden, für deren Produktion die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen nicht nachgewiesen werden kann. Über 120 Mitgliedsstaaten der ILO (International Labour Organisation) einschließlich Deutschlands haben die Kernübereinkommen etwa zur Abschaffung von Zwangsarbeit oder ausbeuterischer Kinderarbeit bereits ratifiziert – dennoch gibt es hier enorme Umsetzungsdefizite.

Schon aus verfassungsrechtlichen Gründen sind die mit dem Verbot bestimmter Wahlmöglichkeiten verbundenen *Freiheitseinschränkungen gut zu begründen*. Aus Sicht der Verbraucherpolitik, die sich für eine Verbesserung der Bedürfnisbefriedigungsmöglichkeiten der Konsumenten einsetzt, ist sie nur legitim, wenn damit mindestens ebenso große Freiheitseinschränkungen für andere, heute oder zukünftig lebende Verbraucher vermieden werden können.

Ein weiches Instrument, durch das Wahlmöglichkeiten im Sinne der Nachhaltigkeit eingeschränkt werden, ist freiwilliges *Choice Editing* von Anbietern. Hier kann Verbraucherpolitik durch entsprechende Kommunikationsmaßnahmen (z.B. Schaffung einer Auszeichnung für nachhaltige Einzelhändler) Unternehmen unterstützen, die von sich aus bestimmte Produkte auslisten bzw. gezielt nachhaltigere Sortimente zusammenstellen und damit Verbraucher entlasten. Auch die öffentliche Hand selbst ist hier wiederum als Anbieterin gefragt. Es ist widersprüchlich, wenn beispielsweise in Schulkiosken Nahrungs- und Genussmittel angeboten werden, von denen die Schülerinnen und Schüler im Rahmen der Ernährungs- und Verbraucherbildung (etwa im Biologie- oder Geographie-Unterricht) lernen, dass die Produkte wenig gesund sind und unter sozial und ökologisch fragwürdigen Bedingungen produziert werden.

4.2 Nachhaltige Informationsmöglichkeiten

Nachhaltige Informationsmöglichkeiten umfassen quantitativ und qualitativ angemessene Informationen über ökologische, soziale und ökonomische Aspekte des Konsums. In dieser Hinsicht gab es in den letzten Jahren einige Entwicklungen. Die Zahl der *Label mit Nachhaltigkeitsbezug* auf Produkten und Verpackungen ist so stark gestiegen, dass zum Teil bereits eine Konsumentenverwirrung durch Label-Hypertrophie festgestellt wurde. Allerdings gibt es etwa mit dem vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) herausgegebenen Einkaufsratgeber „Der Nachhaltige Warenkorb“ oder der Website www.label-online.de der Verbraucherinitiative kostenlose und unabhängige Informationsangebote, die glaubwürdige Label (wie etwa den „Blauen Engel“, das

Bio-Siegel oder das TransFair-Logo) identifizieren und beschreiben. Betrachtet man die Regale eines normalen Supermarkts, trägt nur die Minderheit der angebotenen Produkte ein solches glaubwürdiges Label. Gleichzeitig sind besonders fragwürdige Produkte in seltenen Fällen als solche erkennbar.

Noch weniger verbreitet als glaubwürdige produktbezogene Label sind verbrauchergerecht aufbereitete *Informationen über die Unternehmen und Wertschöpfungsketten* hinter den Produkten. Seit 2004 führt die Stiftung Warentest ergänzend zu ausgewählten Produkttests sogenannte CSR-Tests durch, also Tests der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen. Allerdings haben diese Tests auch fast zehn Jahre nach ihrer Einführung immer noch pilotprojektartigen Charakter. Es gibt nur zwei bis drei Tests pro Jahr und bisher kaum Wiederholungstests. Auch andere zivilgesellschaftliche Organisationen und private Unternehmen testen die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen und stellen ihre Ergebnisse teilweise der Öffentlichkeit zur Verfügung. Auf der Website www.wegreen.de sowie in der dazu gehörenden Smartphone-App werden diese Informationen (die anders als der Name vermuten lässt auch die soziale Nachhaltigkeitsdimension berücksichtigen) für Verbraucher in einer Nachhaltigkeitsampel zusammengeführt. Allerdings lässt sich über das Ausmaß, die Angemessenheit und die Zuverlässigkeit der hinter diesen Unternehmensbewertungen stehenden Informationen durchaus diskutieren.

Umfassendere, auf das Einkaufs-, Nutzungs- und Entsorgungsverhalten der Verbraucher zielende Informationen sind ebenfalls zahlreich verfügbar – ob in *Einkaufsratgebern* wie dem „Nachhaltigen Warenkorb“, in *Broschüren, Büchern oder auf Websites*. In diesen Bereich fallen auch Informationskampagnen wie etwa die Initiative des BMELV „Zu gut für die Tonne“ zur Reduzierung von Lebensmittelabfall.

Anders als bei den Wahlmöglichkeiten ist bei den Informationsmöglichkeiten eine Ausweitung der angebotenen Menge jedoch nicht zwangsläufig ein Fortschritt. Wie im Hinblick auf Labels bereits angesprochen gibt es viele, teilweise zu viele Informationen zum nachhaltigen Konsum. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, ein *angemessenes Maß einfach nutzbarer, glaubwürdiger Verbraucherinformationen* zu etablieren. Wie bisher auch, muss staatliche Verbraucherpolitik dabei weniger selbst informieren, sondern für Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen günstige Informationsvoraussetzungen schaffen.

Im Ernährungsbereich ist es dem BMELV gelungen, mit dem Bio-Siegel für Lebensmittel auf Basis der EG-Öko-Verordnung einen gut genutzten Label-Standard zu setzen, den viele Unternehmen in ihrer Kommunikation verwenden. Dieser Transfer staatlicher Glaubwürdigkeit auf ein Label, das in einem Bedarfsfeld eine Alleinstellungsposition erhält, sollte auch Vorbild für andere Bedarfsfelder sein. In diesem Zusammenhang ist auch die Einführung eines *Metalabels*, etwa zur Qualifizierung anderer Labels als Nachhaltigkeitslabels auf Basis transparenter Mindeststandards, weiter zu diskutieren.

Zu wichtigen leistungsbezogenen Informationen gehören auch *Preise und Kosten*. Eine Kostenauszeichnung, die nicht nur den Anschaffungspreis, sondern auch die wahrscheinlichen Lebenszykluskosten unter Berücksichtigung von Nutzung und Entsorgung transparent machen würde, könnte zu einem großen Wettbewerbsvorteil für verbrauchsarme und langlebige Produkte führen. Dies gilt auch deshalb, weil die Prognose von Lebenszykluskosten Transparenz über die – bisher oft unklare – erwartete Lebensdauer impliziert. In Ansätzen gibt es einen solchen Ausweis be-

reits auf Verkaufsverpackungen von Energiesparlampen. Je stärker die Lebensdauer vom Nutzerverhalten abhängt, umso schwieriger wird hier eine Prognose. Dennoch könnte eine Verpflichtung zum Ausweis solcher Prognosen unter Nennung der jeweiligen Annahmen und mit unabhängiger Überprüfung der Validität die Markttransparenz im Sinne des nachhaltigen Konsums steigern. Sollte es gelingen, externe Kosten über eine ökologische Steuerreform oder andere ökonomische Instrumente zu internalisieren, so dass Preise tatsächlich „die ökologische Wahrheit“ (E. U. von Weizsäcker) sagen, wäre auch der Verkaufspreis ein Nachhaltigkeitsindikator. Derzeit ist er das nicht. Weder niedrige noch hohe Preise signalisieren den Konsumenten die Nachhaltigkeit eines Angebots.

Im Hinblick auf unternehmensbezogene Informationen würde eine Ausweitung der *Offenlegungspflichten* von Unternehmen die Erstellung von Verbraucherinformationen deutlich erleichtern. Solange Institutionen wie die Stiftung Warentest für die Erfassung zentraler Nachhaltigkeitsinformationen auf die freiwillige Auskunftsbereitschaft der Unternehmen oder aufwändige eigene Recherchen angewiesen sind, wird das Maß verfügbarer Verbraucherinformation zum mehr oder weniger nachhaltigen Unternehmensverhalten begrenzt bleiben. Hier sollte sich die Verbraucherpolitik an Dialogprozessen beteiligen, die festlegen, welche unternehmerischen Informationspflichten für den nachhaltigen Konsum förderlich und für Unternehmen leistbar sind. Solche Prozesse anzustoßen wäre insbesondere auch auf Ebene von WTO und EU ein wichtiger Schritt.

Generell sind die Finanzmittel zu erhöhen, mit denen *Verbraucherorganisationen* in die Lage versetzt werden, Verbraucher zu informieren. Solange eine Institution wie die Stiftung Warentest über 80 % ihres Etats durch den Verkauf ihrer Publikationen selbst erwirtschaften muss, ist die Bereitschaft, aufwändige Informationen zu publizieren, die nicht nur individuellen Verbrauchern, sondern vor allem dem gesellschaftlichen Ziel der Nachhaltigkeit zugutekommen, zwangsläufig begrenzt. Eine zusätzliche Subventionierung in diesem Bereich kann durch den zu erwartenden externen Nutzen legitimiert werden: Wenn die CSR-Tests der Stiftung Warentest ein Beitrag zum nachhaltigen Wirtschaften insgesamt sein können, sollte ihre Finanzierung nicht primär bei den Test-Abonnenten, sondern stärker bei der Gemeinschaft liegen. Letztlich wäre es ein sinnvolles Ziel, dass CSR-Tests genauso selbstverständlich und verbreitet sind wie Waren- und Dienstleistungstests.

Wie bereits im Hinblick auf die Verbreitung von Labels erfolgreich praktiziert, sind auch die *Unternehmen* verstärkt in die Diffusion von Verbraucherinformationen einzubeziehen. Allein das jährliche Werbebudget deutscher Unternehmen beträgt ca. 30 Milliarden Euro. Hinzu kommen Ausgaben für Sponsoring, Öffentlichkeitsarbeit, Verkaufsförderung und Kommunikation auf Produktverpackungen. Zum Vergleich: das Gesamtbudget der Stiftung Warentest als mit Abstand finanzstärkster deutscher Verbraucherorganisationen beträgt ca. 50 Millionen Euro pro Jahr, wovon fast die Hälfte für Personal ausgegeben wird. Wenn es also gelingt, Unternehmen dazu zu bringen, freiwillig einen Teil ihres Kommunikationsbudgets für Verbraucherinformationen im Sinne des nachhaltigen Konsums zu verwenden, ist davon eine relativ große Hebelwirkung zu erwarten.

Dabei ist – wie generell im Hinblick auf verbrauchergerichtete Informationen im Nachhaltigkeitskontext – sicherzustellen, dass keine *Irreführung der Verbraucher* stattfindet. Beispiele für die Gefahr einer Irreführung gibt es im Bereich der unregulierten Unternehmenskommunikation

zahlreiche. So werden etwa kleine Fortschritte im Kraftstoffverbrauch als Beispiel für nachhaltige Mobilität vermarktet oder es wird mit dem Einsatz für „faire Arbeitsbedingungen“ geworben, obwohl diese weder sichergestellt sind noch etwas mit den hohen Ansprüchen des Fairen Handels zu tun haben. Auch im Bereich staatlich geregelter Nachhaltigkeitskommunikation gibt es Potenzial für größere Klarheit. So trägt heute preisgünstige Weiße Ware mit veralteter Technik vielfach ein offizielles A-Label, während sich effizientere Geräte nur durch die Anzahl der Pluszeichen hinter dem Buchstaben hervorheben können. Eine solche Auszeichnung trägt zur Transparenzschaffung für an Nachhaltigkeit interessierte Verbraucher wenig bei.

4.3 Nachhaltige Kommunikationsmöglichkeiten

Nachhaltige Kommunikationsmöglichkeiten umfassen die Optionen, mit denen Konsumenten Nachhaltigkeitsanforderungen an Staat und Unternehmen kommunizieren können. Die Berücksichtigung von Kommunikationsmöglichkeiten als Ergänzung zu Wahlmöglichkeiten folgt dem „Exit and Voice“-Ansatz von Albert O. Hirschman, nach dem nicht nur eine veränderte Wahl, sondern vielfach die Beschwerde das effektivere Mittel ist, als Bürger oder Konsument seine Unzufriedenheit auszudrücken.

In einer Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland sind zahlreiche Mechanismen etabliert, wie Bürger *Protest oder Zustimmung* kommunizieren können. Interessant ist, dass zunehmend auch Verbraucherthemen mit Bezug zum nachhaltigen Konsum im Rahmen politischer Meinungsäußerungen Berücksichtigung finden. So werden etwa seit 2011 unter dem Motto „Wir haben es satt“ jährliche Großdemonstrationen durchgeführt, die ökologische, soziale und ökonomische Folgeprobleme der modernen Agrarindustrie und Lebensmittelwirtschaft in das öffentliche Bewusstsein rücken sollen. Es geht dabei um die Thematisierung grundlegender Zusammenhänge und nicht um einmaligen, emotionalen Protest vor dem Hintergrund einzelner Lebensmittelskandale.

Unternehmen betreiben zwar verschiedene Formen des *Dialogmarketings*. Die explizite Aufforderung an Verbraucher zur Mitwirkung an der Nachhaltigkeitsstrategie eines Unternehmens, etwa durch Teilnahme an offenen Innovationsprozessen oder an echten Stakeholder-Dialogen, ist jedoch weiterhin die Ausnahme.

Verbraucherpolitik, die nachhaltige Kommunikationsmöglichkeiten besser implementieren will, sollte vorhandene Ansätze für *Dialoge mit Bürgern* und anderen Akteuren aktiv fördern. So wäre es etwa möglich, in Anlehnung an den 2012 von der Bundeskanzlerin initiierten „Dialog über Deutschlands Zukunft“ einen klar auf Nachhaltigkeit und nachhaltigen Konsum fokussierten, politisch prominent aufgehängten Dialog zu initiieren. Auch auf kommunaler Ebene sind Dialogprozesse, wie sie insbesondere in den 1990er Jahren mit der Lokalen Agenda 21 angestoßen wurden, neu zu beleben, in die Mitte der Gesellschaft zu führen und stärker auf nachhaltigen Konsum auszurichten. Die Bundesebene kann solche Aktivitäten mit initiieren und koordinieren.

Im Hinblick auf Unternehmen kann Verbraucherpolitik ebenfalls eine größere Beteiligung von Konsumenten anregen. Der Aspekt der Integration von Verbrauchern als Prosumenten in offene, partizipatorische Innovationsprozesse wurde bereits bei der Ausweitung des Wahlrechts angesprochen. Langfristig ist zudem darüber nachzudenken, ob *Mitbestimmungsrechte von Verbrauchern* nicht auch formalisiert werden können – ähnlich zur Situation bei Arbeitnehmern. So wie

sich bei Mitarbeitern die Möglichkeit zur Einflussnahme nicht auf die Schließung und Kündigung von Arbeitsverträgen beschränkt, ist auch für Verbraucher über institutionalisierte Mitbestimmungsrechte jenseits von Kauf, Nichtkauf und Beschwerde nachzudenken. Möglichkeiten in diese Richtung sind bereits in der Stellungnahme des Beirats zur „Verbraucheröffentlichkeit im Netz“ skizziert.

Vielfach werden sich Verbraucher im Hinblick auf mehr Nachhaltigkeit weniger individuell, sondern vor allem *kollektiv Gehör verschaffen* können. Hierzu sind Verbraucherverbände in die Lage zu versetzen. Teilweise fehlen ihnen die Ressourcen, sich breit und unabhängig an Stakeholder-Dialogen zu beteiligen. Hierzu sind geeignete Mittel bereitzustellen, damit der Austausch nicht einseitig von Unternehmen gesteuert wird. Ein anderes, im Nachhaltigkeitskontext diskutiertes Instrument, um Verbrauchern als Kollektiv Gehör zu verschaffen, ist die Verbandsklage. Auch hier ist zu überlegen, ob bestehende Möglichkeiten nicht auszuweiten sind.

Grundsätzlich sollte sich das BMELV stärker für die Etablierung von *Konfliktlösungsmechanismen* einsetzen, damit vorhandene Kritik an nicht-nachhaltigen Versorgungsstrukturen und Konsumoptionen besser in die Entwicklung zukunftsfähiger Lösungen einfließen kann.

4.4 Nachhaltige Bildungsmöglichkeiten

Erweiterte Wahl-, Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten von Verbrauchern nützen im Sinne der Nachhaltigkeit nur, wenn sie auch angemessen genutzt werden. Ein Weg, dies zu fördern, ist Verbraucherbildung für nachhaltigen Konsum. Es geht darum, die Kompetenz zu vermitteln, relevante Wahl-, Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten zu (er)kennen und adäquat mit ihnen umzugehen. Grundlage dafür ist ein Bewusstsein der eigenen Rolle als Konsumenten in der Marktwirtschaft, die Fähigkeit, eigene Bedürfnisse und Bedarfe zu reflektieren sowie das Erkennen der Möglichkeiten und Grenzen individueller Verantwortungsübernahme.

Derzeit wird Verbraucherbildung an *Schulen* in der Regel nur fragmentarisch und rudimentär vermittelt. In Schleswig-Holstein gibt es zwar ein eigenständiges Fach Verbraucherbildung, aber es wird nicht an Gymnasien angeboten. Ähnlich werden auch in anderen Bundesländern Fächer wie Arbeitslehre, Wirtschaft-Arbeit-Technik oder Hauswirtschaft, die zentrale Inhalte der Verbraucherbildung vermitteln, nur an ausgewählten Schulformen und mit begrenzter Stundenzahl vermittelt.

Vor diesem Hintergrund ist die 2010 gestartete „*Initiative Verbraucherbildung – Konsumkompetenz stärken*“ des BMELV zur Stärkung der Verbraucherbildung an Schulen sehr zu begrüßen und auch in Zukunft weiterzuführen. Dabei wurde der Bedeutung des nachhaltigen Konsums durch explizite Berücksichtigung als einem von vier Inhaltsbereichen der Verbraucherbildung Rechnung getragen. Darüber hinaus ist Nachhaltigkeit auch als Querschnittsthema in den drei anderen Bereichen Ernährung & Gesundheit, Finanzen und Medien relevant. Auch wenn die Hauptverantwortung für Schulbildung im föderalen Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland in den Ländern liegt, zeigt die Initiative doch, dass ein Bundesministerium in Zusammenarbeit mit Verbänden wie dem Verbraucherzentrale Bundesverband hier wichtige Impulse setzen kann. So ist auch der Beschluss der Kultusministerkonferenz vom September 2013, Verbraucherbildung an Schulen zu stärken, nicht zuletzt auf diese Initiative zurückzuführen.

Bei der Initiative für mehr Verbraucherbildung gibt es bereits starke Überschneidungen mit Aktivitäten der UN Dekade Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE). Diese Ansätze sind – auch nach Ende der UN Dekade 2014 – mit Fokus auf Bildung für nachhaltigen Konsum (BNK) zu verstärken. In diesem Rahmen ist zum einen Wert zu legen auf stärkere Verankerung der Inhalte in den Lehrplänen. Dabei sollte die Vermittlung weniger in der Art klassischer Schulbuchfächer erfolgen, sondern den Erwerb von Handlungs- und Erfahrungswissen in entsprechenden Lern- und Explorationsstrukturen ermöglichen (z.B. im Rahmen fächerübergreifender Projekte oder nachhaltiger Schülerfirmen). Zum anderen ist aber auch der Aspekt der informellen Bildung stärker in den Blick zu nehmen. Wie im Abschnitt zum Wahlrecht oben bereits angesprochen, ist eine Umsetzung von BNK-Lehrinhalten deutlich eher zu erwarten, wenn sie einhergehen etwa mit einem möglichst nachhaltigen Nahrungsmittelangebot in der Schulkantine und in einem ökologisch optimierten Schulgebäude stattfinden.

Allerdings endet BNK nicht mit dem Schulbesuch. Insbesondere in einer älter werdenden Gesellschaft muss auch für den nachhaltigen Konsum das Prinzip des lebenslangen Lernens umgesetzt werden. *Hochschulen* und andere Institutionen der *Erwachsenenbildung* greifen das Thema vereinzelt auf und könnten in die Lage versetzt werden, dies zukünftig noch stärker zu tun. Darüber hinaus sind aber auch weitere, innovative Lernorte zu erschließen. Vielversprechend ist hier der Ansatz, das ohnehin stattfindende informelle Lernen etwa im Hinblick auf die Wertschätzung von Diversity (also der Zusammenarbeit mit Menschen unterschiedlicher Nationalität sowie unterschiedlichen Alters, Geschlechts und Interessenslagen), die Wahrnehmung fairer Entlohnung, das Energiesparen oder die Abfallentsorgung am *Arbeitsplatz* bewusst so zu gestalten, dass positive Spill-Over-Effekte auf das Privatleben stimuliert werden. Auch die bewusste Berücksichtigung der Doppelrolle der meisten Bürger als konsumierende und arbeitende Menschen ist insofern Teil einer nachhaltigen Verbraucherpolitik.

5. Zusammenfassende Handlungsempfehlungen für das BMELV

Das BMELV sollte die Förderung des nachhaltigen Konsums als *grundlegende und umfassende verbraucherpolitische Herausforderung* erkennen und annehmen.

Diese Förderung des nachhaltigen Konsums muss *alle relevanten Bedarfswelder* umfassen, also insbesondere Wohnen, Ernährung, Mobilität, Kleidung und Unterhaltung sowie die Querschnittsbereiche IKT und Finanzen. Die bisher praktizierte Konzentration auf Ernährungsfragen ist durch die Geschichte des BMELV als Landwirtschaftsministerium begründet, wird aber der Breite und Komplexität des Themas nicht gerecht.

Dass dadurch Inhalte angesprochen sind, die primär in der Verantwortung anderer Ressorts liegen, spricht nicht gegen diese breite Ausrichtung, sondern für eine stärkere *Interaktion mit anderen Ministerien* im Sinne eines umfassenden, auch zukünftige Generationen berücksichtigenden Verbraucherschutzes. Nachhaltige Verbraucherpolitik ist ein Querschnittsthema und erfordert die offensive Vertretung dieser Belange durch das BMELV in allen Politikfeldern in Kooperation mit den anderen Ressorts.

Der *Policy-Mix*, der in Zusammenarbeit mit diesen anderen Ressorts und auch mit Ländern und Kommunen zu entwickeln und umzusetzen ist, umfasst insbesondere die folgenden oben angesprochenen Instrumente:

- *Förderung nachhaltiger Wahlmöglichkeiten*
 - durch *Ausweitung* von Wahlmöglichkeiten über die Förderung von Nachhaltigkeitsinnovationen (insbesondere auch sozialen Innovationen), einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten öffentlichen Infrastruktur, einer Internalisierung externer Effekte (und damit einer preislichen Besserstellung nachhaltigerer Angebote), einer nachhaltigeren öffentlichen Beschaffungspolitik und eines Leistungsangebots, in dem die nachhaltigeren Angebote als Normaloption präsentiert werden (Nudging);
 - durch *Einschränkung* von Wahlmöglichkeiten über gesetzlich vorgegebenen und die Stimulierung von freiwilligem Verzicht auf das Angebot von Leistungen, die massiv gegen das Gebot der Nachhaltigkeit verstoßen.
- *Förderung nachhaltiger Informationsmöglichkeiten* durch Ausweitung staatlicher Labelingaktivitäten (ggf. in Form eines Metalabels; bei gleichzeitiger Einschränkung der Labelhypertrophie) und unternehmerischer Kennzeichnungs- und Offenlegungspflichten; Stimulierung und stärkere Förderung nachhaltigkeitsorientierter Verbraucherinformation durch unabhängige Verbraucherverbände; Stimulierung, Kontrolle und ggf. Sanktionierung unternehmerischer Nachhaltigkeitskommunikation.
- *Förderung nachhaltiger Kommunikationsmöglichkeiten* durch Stimulierung von Dialogen mit und zwischen Verbrauchern, Unternehmen und anderen Akteuren; Förderung der Möglichkeiten zur kollektiven Vertretung der Verbraucherinteressen für nachhaltigen Konsum.
- *Förderung nachhaltiger Verbraucherbildung* durch Unterstützung der formellen und informellen Bildung für nachhaltigen Konsum (BNK) an Schulen, Hochschulen, in der Erwachsenenbildung und am Arbeitsplatz.

Damit wird *sowohl auf Konsumenten als auch insbesondere auf Unternehmen Einfluss* genommen, denn nachhaltiger Konsum ist ohne verändertes Unternehmenshandeln nicht denkbar (weshalb der entsprechende Forschungs- und Politikbereich international auch SCP – Sustainable Consumption and Production – genannt wird).

Im Hinblick auf die Einflussnahme auf Konsumenten sind insbesondere die *sozial-ökonomisch schwächeren Milieus* zukünftig stärker in Ansätze zum nachhaltigen Konsum zu involvieren. Diese schrecken teilweise eher vor Handlungsoptionen zurück, wenn diese anfänglich mit höheren Investitionen verbunden sind. Hier ist auf eine stärkere Beteiligung an der Entwicklung des eigenen Umfeldes besonderen Wert zu legen. Generell ist die Verbraucherpolitik für nachhaltigen Konsum – wie oben benannt – nicht nur am Idealtypus des verantwortlichen, sondern auch an den Idealtypen des verletzlichen und des vertrauenden Verbrauchers auszurichten.

Um für den skizzierten Policy-Mix die notwendigen Entscheidungsgrundlagen zu haben, ist eine Ausweitung und Stärkung der *Verbraucherforschung* im Hinblick auf nachhaltigen Konsum notwendig. Mit der Schaffung des Netzwerks Verbraucherforschung hat das BMELV hier bereits einen innovativen Schritt getan. Bei aller Sinnhaftigkeit des Ansatzes, Synergieeffekte durch die Zusammenführung von Forschungen und Forschenden zu schaffen, ist jedoch auch hier ein größerer Effekt erst durch die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen zu erwarten.

Zur Umsetzung eines so umfassenden verbraucherpolitischen Programms im Sinne des nachhaltigen Konsums benötigt das BMELV ein *Capacity Building* mit entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen. Derzeit ist der nachhaltige Konsum explizit nur in einem Kleinstreferat als ein Thema unter mehreren anderen verortet. Auch wenn Nachhaltigkeit als Querschnittsthema integrativ in alle Arbeitsbereiche Eingang finden muss, ist zur Initiierung und Koordinierung der verschiedenen Aktivitäten doch auch eine additive und spezialisierte Verankerung erforderlich. Dazu bedarf es eines speziellen, impulsgebenden und koordinierenden Referats für nachhaltigen Konsum mit angemessener Ausstattung. Dieses könnte beispielsweise auch die Aufgabe eines generellen Normenscreenings im Hinblick auf Auswirkungen neuer Gesetze und Verordnungen auf nachhaltigen Konsum übernehmen. Solange der im Gesamtbudget des BMELV ausgewiesene Anteil für Verbraucherpolitik weniger als 3 % ausmacht und nachhaltiger Konsum in diesem Rahmen von eher untergeordneter Bedeutung ist, sind die notwendigen verbraucherpolitischen Impulse für dieses zentrale Zukunftsthema nicht zu erwarten.

Verbraucherpolitik für nachhaltigen Konsum ist kein einfaches Politikfeld. Immer wieder wird es Zielkonflikte zwischen den Bedürfnissen heutiger und zukünftiger Verbraucher geben – und auch innerhalb der unterschiedlichen Verbrauchergruppen in einer pluralen Gesellschaft besteht im Hinblick auf die Herausforderung Nachhaltigkeit keine Einigkeit. Diese Schwierigkeiten dürfen jedoch kein dafür Argument sein, das Thema wie bisher weitgehend zu umgehen. Im Gegenteil, gerade weil der nachhaltige Konsum als Thema für die Verbraucherpolitik gleichermaßen hoch relevant und herausfordernd ist, sollte sich das BMELV *diesem Thema in Zukunft deutlich intensiver widmen* als das in der Vergangenheit der Fall war.