

# **Verbraucheröffentlichkeit im Netz – Möglichkeiten und Grenzen politischer Gestaltung**

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

März 2013

Autorin und Autoren:

Jörn Lamla, Peter Kenning, Christa Liedtke, Andreas Oehler, Christoph Strünck

### **Zusammenfassung:**

*Als hoch kommunikatives und vernetztes Geschehen weist der Konsum auch öffentliche Arenen auf, in denen Auseinandersetzungen über Qualitätskonventionen und Gemeinwohlvorstellungen stattfinden. Das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Gemeinwohlinterpretationen und Interessen in dieser „Verbraucheröffentlichkeit“ sowie deren pragmatische Kompromissbildungs- oder politische Aushandlungsprozesse stellen Herausforderungen für die staatliche Verbraucherpolitik dar. Sie sollte mit Blick auf die Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung dieser Arenen ihre Instrumente neu justieren. Dabei stellt die Digitale Welt das derzeit wichtigste Experimentierfeld dar, insofern die kommunikativen Netze der Markt- und Konsumgesellschaft mittels digitaler Technologien sehr weitreichend umgestaltet werden. Die Verbraucheröffentlichkeit ist in diese dynamischen Wandlungsprozesse der Digitalen Welt einbezogen und bietet darin zugleich Gelegenheiten, die es für die Weiterentwicklung demokratischer Verfahren der Verbraucherpolitik zu ergreifen gilt.*

*Die Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung von Arenen digitaler Verbraucheröffentlichkeit werden aus ökonomischer, zivilgesellschaftlicher, rechtsstaatlicher und wissenschaftlicher Perspektive zunächst getrennt analysiert. Zwar assoziieren diese Verschiedenes mit Verbraucheröffentlichkeit, etwa die Effizienzsteigerung in der Absatzförderung (Ökonomie), Chancen der Moralisierung des Konsums (Zivilgesellschaft), Grenzen rechtlicher Kontrolle und Datenschutz (Rechtsstaat) oder aber neue Formen kollaborativer Informations- und Wissensvermittlung (Wissenschaft). Zugleich lässt sich aber ein übergreifendes Interesse an der Stärkung solcher öffentlichen Arenen diagnostizieren, deren Deliberations- und Aushandlungsprozesse zur Stabilisierung von Qualitätskonventionen in Marktordnungen beitragen (Ökonomie), die Pluralität moralischer Gemeinwohlgesichtspunkte zur Geltung bringen (Zivilgesellschaft), durch ein erhöhtes Selbstregulierungsvermögen die staatliche Normgebung und -kontrolle entlasten (Rechtsstaat) und die Evidenzen verbraucherpolitischen Handlungswissens prüfen und steigern (Wissenschaft).*

*Ansatzpunkte für die politische Gestaltung solcher Arenen identifiziert das Papier in fünf Feldern. Die Verbraucherpolitik kann a) Zugangsschranken digitaler Verbraucheröffentlichkeit abbauen, b) Verfahrensordnungen öffentlicher Konfliktmediation konkretisieren und technisch umsetzen, c) Mitbestimmungsrechte von Usern digitaler Angebote und Plattformen garantieren, d) Governance-Modelle für eine „gemischte Wohlfahrt“ in der Digitalen Welt verankern sowie e) ihre eigenen Gesetzesvorhaben konsequent öffentlich zur Diskussion stellen. Für die Umsetzung bietet sich eine experimentelle, sukzessive Erfahrungsbildung an, die ihrerseits auf öffentlich versammelte Intelligenz setzt, um gemeinsam herauszufinden, welche verbraucherpolitischen Möglichkeiten das digitale Netz heute und zukünftig zu bieten hat.*

### **1. Verbraucheröffentlichkeit in der Digitalen Welt**

(1) Der Konsum ist keine Angelegenheit einzelner Individuen, sondern ein *durch und durch kommunikatives*, ökonomisch vernetztes sowie sozial, kulturell und auch technologisch mitbestimmtes *Geschehen*. Ihm gehen umfassende Befragungen von Käuferschichten und Fokus-

gruppen voran, liegen komplexe Preisaushandlungen zugrunde, er geht mit wechselseitiger Marktbeobachtung unter den Anbietern einher, setzt Transportsysteme und Handelsbeziehungen voraus, erscheint durch unterschiedliche Formen der Marketingkommunikation erst im Wahrnehmungshorizont und Möglichkeitsraum der Verbraucher<sup>1</sup> und wird dann zu einem wichtigen Bestandteil der privaten Haushaltsorganisation. Aufgrund ihrer symbolischen Bedeutungsgehalte – von monetären Preissignalen bis zu impliziten Werthorizonten –, aufgrund der Interdependenzen ihrer langen Wertschöpfungsketten, Betriebsabläufe und Anbieterkonkurrenzen (sowie insbesondere deren Beobachtung zweiter Ordnung durch Akteure der Kapitalmärkte) und nicht zuletzt aufgrund der Thematisierung ihrer problematischen, z.B. ökologischen, gesundheitlichen oder sozial destabilisierenden Nebenfolgen weisen Konsumpraktiken (mit ihren Bedürfnisdispositionen, Kaufentscheidungen, Gebrauchsmustern usw.) immer schon *vielfältige öffentliche Dimensionen* auf. Sie sind Mittel sozialer Distinktion und Statusdemonstration, regeln die Zugehörigkeit zu und Anerkennung in Gruppen, bringen (religiöse) Glaubensüberzeugungen oder kulturelle Mythen zum Ausdruck, folgen medial inszenierten Lebensstilen, traditionell geltenden Konventionen oder wissenschaftlich aufgeklärter Überzeugung.<sup>2</sup> Sie sind Objekt umfassender Datenerhebung, werden statistisch aufbereitet, eingeteilt und zu Indizes verarbeitet, die über das Konsumklima Auskunft geben und damit Investitionsentscheidungen erleichtern sollen. Sie sind Gegenstand von Kampagnen zivilgesellschaftlicher Akteure, parlamentarischer Gesetzgebungsverfahren, administrativer Planungsprozesse, gerichtlicher Auseinandersetzungen, internationaler Umweltgipfel, Klimakonferenzen und Nachhaltigkeitsstrategien usw.

(2) Mit dem Begriff der *Verbraucheröffentlichkeit* fokussieren wir jene teils impliziten, teils expliziten Auseinandersetzungen innerhalb dieses hoch interdependenten Gefüges von Kommunikationsbeziehungen, in denen die Konsumpraktiken und ihre Nebenfolgen Gegenstand von *Rechtfertigungen* und dadurch mit *Gemeinwohlinterpretationen* verknüpft werden.<sup>3</sup> Wir sind der Überzeugung, dass es für die Entwicklung der Verbraucherpolitik und ihrer Instrumente unverzichtbar ist, genauer zu verstehen, *wie Deutungen von legitimen Verbraucherinteressen und sozial akzeptablem Verbraucherverhalten zustande kommen* und – insbesondere unter den gegenwärtigen Bedingungen digitaler Kommunikation – *öffentlich verhandelt werden*. Dabei gehen wir davon aus, dass

- (3) solche Rechtfertigungsprozesse ein wichtiger, in Teilbereichen konstitutiver Bestandteil der Kommunikations- und Aushandlungsprozesse rund um den Konsum, seine Märkte, Beziehungen und Nebenfolgen sind, weil sie soziale Bindungskräfte und Motivationen erzeugen, auf die der Kooperationszusammenhang der Konsumgesellschaft an-

---

<sup>1</sup> Auch die Rede von „dem Verbraucher“ offenbart sich als kommunikative Zuschreibung. Vgl. Christoph Strünck et al. (2012), *Ist der „mündige Verbraucher“ ein Mythos? Auf dem Weg zu einer realistischen Verbraucherpolitik*. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, Dezember 2012.

<sup>2</sup> Klassische soziologische Positionen hierzu formulieren Thorstein Veblen, Georg Simmel, David Riesman, Pierre Bourdieu, Colin Campbell, Mary Douglas u.v.m.

<sup>3</sup> Der Zusammenhang von Rechtfertigung und Gemeinwohlanpruch lässt sich durch soziologische und sozialphilosophische Untersuchungen und Theorien gut untermauern (vgl. etwa Luc Boltanski und Laurent Théveont, *Über die Rechtfertigung. Eine Soziologie der kritischen Urteilskraft*, Hamburg 2007).

gewiesen ist. Verbraucher wollen *auch* mit dem *guten Gefühl* konsumieren, moralisch nichts Illegitimes zu tun<sup>4</sup>; Mitglieder der Wertschöpfungskette wollen *gerecht* entlohnt werden; Distinktion impliziert Wertschätzungsrelationen, bei denen die höhere Stellung als Leistung der Besseren, Erfahrung der Älteren, besondere Gunst der Schöneren o.ä. *gerecht* wird; staatliche Subventionen oder Abwrackprämien für bestimmte Güter müssen den Steuerzahlern *erklärt* werden; geltende Vertrags-, Urheber- oder Eigentumsrechte werden als unfaire Bevor- und Benachteiligungen verschiedener Gruppen *angegriffen* und ggf. von Gerichten *neu ausgelegt* usw.

- (4) darin eine (*begrenzte*) *Pluralität von Gemeinwohlvorstellungen* aufeinandertrifft, die auf je eigene Weise beanspruchen, das Wohl der Verbraucher zu vertreten, etwa durch die Effizienz des Marktmechanismus; durch den Macht- und Interessenausgleich der staatsbürgerlichen Solidargemeinschaft; durch die soziale Anerkennung sowie den Aktualitätsbezug der Mode; mittels der leistungsfähigen und sicheren Versorgung der Bevölkerung durch Wissenschaft, Industrie und Verwaltung; verstanden als Ausstattung der authentischen Individualität durch ästhetische Stilmittel; als Stärkung der informierten Entscheidungsfähigkeit durch Bildungsinstitutionen; als Bewahrung der ökologischen Existenzgrundlagen durch nachhaltigen Konsum usw.
- (5) der *Modus* öffentlicher Rechtfertigung viele Abstufungen aufweist, insofern diese z.B. implizit bleiben kann, wenn die Beteiligten über gemeinsame Ordnungs- und Gemeinwohlvorstellungen *vorverständnis* sind. Nur in *kritischen Situationen* kommt es dann zur expliziten Bekräftigung und ggf. zum aktiven Nachweis der Geltung dieser Konventionen („Wenn Sie uns nachweisen, dass es das Produkt woanders billiger gibt als bei uns, ziehen wir mit dem Preis nach“ oder „Die Standards für fairen Handel sind bei dem neuen Label genauso hoch wie bei dem alten“). Es bilden sich gelegentlich aber auch *öffentliche Arenen*, in denen *verschiedene* Gemeinwohlvorstellungen so aufeinandertreffen, dass die Frage, was im legitimen Interesse und berechtigtes Verhalten der Verbraucher ist, durch die *Suche nach neuen Kompromissen pragmatisch ausgehandelt* werden muss.
- (6) die Verbraucheröffentlichkeit in solchen Arenen *politischen Charakter* annimmt, weil darin die Gewichte und Relationen zwischen den verschiedenen Gemeinwohlvorstellungen und ihren Bezügen auf das „wohlverstandene“ Verbraucherinteresse allmählich neu ausgehandelt, arrangiert und geordnet werden. Dieser öffentliche Prozess hat keinen festen Ort, sondern kann sowohl über publizistische Diskurse<sup>5</sup> als auch entlang sehr konkreter Streitfälle („Stuttgart 21“ oder „E10“) mal eher zentral und mal eher dezentral ablaufen. Er kann sich auch unterschiedlich entwickeln, etwa zu mehr oder weniger gerichteten Verschiebungen der öffentlichen Meinung („Energiewende“) oder aber zu fragilen Scheinkompromissen („Talkshows“) bis hin zur Fragmentierung der Öffentlichkeit füh-

<sup>4</sup> Vgl. etwa Nico Stehr, *Die Moralisation der Märkte. Eine Gesellschaftstheorie*, Frankfurt/M. 2007

<sup>5</sup> Vgl. für eine Analyse dieses Diskurses Jörn Lamla, *Verbraucherdemokratie. Politische Soziologie der Konsumgesellschaft*, Berlin 2013, Kapitel III.

ren, wenn darin eine umfassende Einbeziehung und Prüfung der Sichtweisen und Vorschläge sowie ein geordneter Ablauf von Argumentationen nicht mehr erkennbar ist.

- (7) dieser politische Prozess der Verbraucheröffentlichkeit *für die staatliche Verbraucherpolitik* und ihre demokratischen, ihrerseits an öffentliche Meinungsbildung rückgebundenen Institutionen unmittelbar *relevant* wird. Staatliche Politik ist von den Veränderungen öffentlicher Gemeinwohlvorstellungen betroffen und muss darauf reagieren. Sie ist an diesen Prozessen ohnehin beteiligt, indem sie etwa selbst die Presse mobilisiert, Kampagnen schaltet, Informationsportale einrichtet usw. Aber sie ist dabei nur ein Spieler unter anderen. Denn dieser Prozess lässt sich nicht im Ganzen steuern – und Versuche, dies dennoch zu tun, entbehren nicht zuletzt der verfassungsrechtlichen Legitimität und haben ihrerseits ein Rechtfertigungsproblem. Das gilt jedoch nicht für solche staatlichen Einflussnahmen und Gestaltungsversuche, die ihrerseits im Namen der Öffentlichkeit vorgenommen werden und versuchen, deren *Arenen und Kontextbedingungen so auszustatten und zu verbessern, dass eine höhere Beteiligung, umfassendere Inklusion, gründlichere Prüfung der Argumente und Vorschläge sowie kontinuierlichere Diskussion stattfinden kann*, weil damit die *eigenständigen* Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten dieser Öffentlichkeit gestärkt werden.

(8) Ziel der Stellungnahme ist in diesem Sinne, die Möglichkeiten und Grenzen einer politischen Gestaltung von Verbraucheröffentlichkeit vor dem Hintergrund der *digitalen Überformung oder Neuausrichtung* der vielfältigen Kommunikationsnetze der Konsumgesellschaft auszuloten.<sup>6</sup> Die *Einschränkung auf die Digitale Welt* erklärt sich *erstens* daraus, dass die neuen Medien, der Computer und das Internet, die elektronische Post und das *WorldWideWeb*, Social Media und der Online-Handel usw. zu einer umfassenden Veränderung der Kommunikationsbeziehungen, die sich um die Konsumpraktiken herum spannen, geführt haben oder führen werden. Nahezu kein Knoten in diesem komplexen Netzwerk bleibt davon unbeeinflusst: Kundenkommunikation, Wertschöpfungsketten, Betriebsstrukturen, Unternehmensnetze, Marketingstrategien, Erhebungsinstrumente, Vertriebswege, Preisaushandlungen, Produkttests und -informationen, Vertrauensbeziehungen, Recherche- und Suchprozesse, Konsumgewohnheiten, Ladendiebstahl, Gebrauchsweisen (z.B. Sharingpraktiken), Wiederverwertungsmöglichkeiten („eBay“), Entsorgungswege ... – alles ändert sich.

(9) *Zweitens* ändern sich damit die *Bedingungen für die Verbraucheröffentlichkeit*. Es bilden sich unzählige Foren und Arenen im digitalen Netz, die Konsumpraktiken öffentlich thematisieren und dabei implizit bewerten oder auch explizit reflektieren; konzernkritische Kampagnen werden organisiert und Anhänger dafür mobilisiert; Streit zwischen Marktparteien wird außergerichtlich geschlichtet; verbraucherpolitische Maßnahmen und Gesetzesvorhaben

---

<sup>6</sup> Sie schließt damit an eine frühere Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats an und führt diese unter dem Gesichtspunkt der digitalen Öffentlichkeit weiter (vgl. Hans-W. Micklitz, Andreas Oehler u.a., *Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirates zum Komplex Verbraucherpolitik in der digitalen Welt*, Berlin 2006, URL: <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/StellungnahmeDigitaleWelt.html>, zuletzt gesehen am 23.02.2013).

werden publizistisch begleitet usw. Dabei ist noch keineswegs ausreichend erforscht, wohin sich diese Verbraucheröffentlichkeit bewegt bzw. welche (z.B. flüchtige, fragmentierte oder aber kreative und sachlich breit informierte) Gestalt sie im Netz annimmt. Vielleicht kann dies auch noch gar nicht klar erkannt werden, da noch zu viel im Fluss ist.

(10) Angesichts der historisch sich bietenden Plastizität und Offenheit digitaler Öffentlichkeit liefert das Netz schließlich *drittens* einen geeigneten Ansatzpunkt für eine staatliche Verbraucherpolitik, der es im Interesse eines möglichst umfassend gerechtfertigten, meinungsstarken Verständnisses vom Verbraucherwohl darum gehen sollte, *die Assoziations-, Kommunikations- und Verlaufsprozesse der Verbraucheröffentlichkeit zu verbessern*. Diese Verbesserung digitaler Verbraucheröffentlichkeit ist aber ohnehin essentiell für die staatliche Verbraucherpolitik, weil sie sich nur durch die Stärkung verbraucherpolitischer Selbstorganisationskräfte im Netz etwas Entlastung von jenen Aufgaben erhoffen kann, die sonst mit der Verbreitung von Datenmissbrauch, Übervorteilung, Normlosigkeit, Urheberrechtskonflikten, Vertrauensverlust, gefährdeter Privatsphäre und fehlender informationeller Selbstbestimmung ihrer Klientel andauernd an ihre Pforten klopfen und das vorhandene Repertoire an politischen Lösungen zu überfordern drohen.

## **2. Möglichkeiten und Grenzen der Gestaltung digitaler Verbraucheröffentlichkeit**

(11) Die digitale Verbraucheröffentlichkeit ist ein vielschichtiges Phänomen. Im Internet bilden sich zahlreiche Arenen, deren Kommunikationsprozesse in sachlicher, zeitlicher und sozialer Hinsicht sehr heterogen verlaufen. Sachlich werden die Themen und Probleme mal weit, mal eng gefasst, mal übergründlich, mal oberflächlich diskutiert. Zeitlich können kleine Konflikte endlos erscheinende Debatten nach sich ziehen, große Fragen schnellen Aufmerksamkeitsverlust erleiden. Und in sozialer Hinsicht sind die Arenen nicht immer so inklusiv, offen und egalitär, wie sie vorgeben, sondern oftmals von technisch abgesicherten Dominanzverhältnissen geprägt. Um diese Vielfalt in den Blick zu bekommen, werden im Folgenden die Perspektiven von Unternehmen, von zivilgesellschaftlichen Akteuren (z.B. der Verbraucherverbände und anderer Assoziationen), von öffentlich-rechtlichen Instanzen des Staates sowie der Wissenschaft auf die digitale Verbraucheröffentlichkeit entfaltet. Als Akteure der Verbraucheröffentlichkeit kreieren sie einerseits eigene digitale Kommunikationsplattformen und tragen so zur Differenzierung der digitalen Verbraucheröffentlichkeit bei; andererseits sind sie mit übergreifenden Kommunikationsstrukturen konfrontiert (etwa durch quasi-monopolistische Plattformen und Suchmaschinen wie Facebook, Twitter, Google und YouTube, aber auch durch unabhängige Seiten und Foren des Online-Journalismus, der Blogosphäre usw.) und müssen sich auf die dort vorherrschenden öffentlichen Meinungsbildungen zum Verbraucherwohl einstellen. Ziel ist es, eine Übersicht über die digitalen Manifestationen von Verbraucheröffentlichkeit zu erhalten, das Spektrum an Positionen zum Verbrauchergemeinwohl zu eruieren, die darin aufeinandertreffen, sowie Möglichkeiten der verbraucherpolitischen Arenengestaltung zu entdecken.

## 2.1 Neue Kommunikations- und Kooperationsformate zwischen Produktion und Konsumtion – die Perspektive des Marketing und der Betriebe

(12) Lassen sich profitorientiert wirtschaftende Unternehmen in geordnete Prozesse der öffentlichen Aushandlung und Verankerung des Verbraucherwohls einspannen? Welche typischen Gemeinwohlvorstellungen bringen sie in solche Prozesse ein? Könnten sie aufgrund ihrer Ressourcenstärke womöglich zum wichtigsten medialen Träger innovativer Kommunikations- und Aushandlungsformate werden, in denen Kriterien wie die soziale und ökologische Verantwortung für die Folgen des wirtschaftlichen Handelns von Anbietern und Konsumenten zentral verankert sind und große Verbreitung finden? Diese Fragen werden zunächst aus betrieblicher Perspektive, insbesondere aus der *Perspektive marktorientierter Unternehmensführung (Marketing)* betrachtet.

(13) Im Konzept des Marketing bezeichnet der *Strategieaspekt* die Ausrichtung des Unternehmens auf alle Marktakteure, insbesondere auf die konkurrierenden Anbieter und die Kunden. Darunter lassen sich auch die (möglichen) Reaktionen der Unternehmen auf die Verbraucheröffentlichkeit fassen. In dieser Hinsicht werden die öffentlich artikulierten Kundenbedürfnisse in möglichen strategischen Szenarien letztlich zu Daten für die Unternehmensführung, auf die diese unter Bedingungen der Digitalisierung in unterschiedlicher Weise reagieren kann. So besteht aus Sicht des Marketing eine besonders bedeutsame Veränderung darin, dass die Digitalisierung den Kunden eine (spontane) Selbstorganisation ermöglicht. Damit werden Zielgruppen unschärfer, deutlich dynamischer und Kunden insgesamt mächtiger und einflussreicher (Brand Communities, Open Innovation, Crowd Sourcing etc.). Zum Teil organisieren sich bestimmte Segmente nahezu spontan und bestehen nur für kurze Zeit (Flash-Mobs, Pop-Up-Stores, M-Commerce etc.). Die betriebliche Marktsegmentierung verliert somit durch Selbstselektion und -organisation auf der einen Seite an Bedeutung und Stabilität, auf der anderen Seite können kleinere Segmente erschlossen werden (Long-Tail).

(14) Im Hinblick auf die Bedeutung von Meinungsführerschaften herrscht in diesem Zusammenhang einerseits die Sorge vor, die Deutungshoheit z.B. über die eigenen Marken und die eigene Marketingkommunikation zu verlieren. Auf der anderen Seite wird mit neuen Formen der externen Delegation experimentiert und z.B. der Verbraucher in einer offenen Form in die Kommunikations-, Distributions-, Produkt- und sogar die Preispolitik integriert. Von besonderer Bedeutung ist dabei die zunehmende Bedeutung zweistufiger Kommunikationsmodelle, die den Werbeempfänger als Multiplikator der Werbebotschaft betrachtet (Virales Marketing, F-Commerce, „many-to-many“). Hierbei wird oft das soziale Kapital der Kunden und Kundengruppen für betriebliche Zwecke genutzt. Insgesamt werden bestehende Wertschöpfungsstrukturen somit zunehmend diffuser und grenzenloser.

(15) In betrieblichen Kontexten erscheint die (digitale) Verbraucheröffentlichkeit somit als Chance und Risiko zugleich. Zum einen bergen die mit den Konsumpraktiken zunehmend verbundenen Rechtfertigungsnotwendigkeiten gerade bei etablierten Unternehmen erhebli-

che Risiken, deren systematisches, proaktives Management noch ganz am Anfang steht und das Management oft auch theoretisch überfordert und unvorbereitet trifft. Zum anderen bietet die (digitale) Verbraucheröffentlichkeit aber auch Chancen, die z.B. zur Entwicklung neuer Institutionen führen, die an der Grenze zwischen einzelwirtschaftlichem Interesse und dem Gemeinwohl agieren. Dabei ist oft auch zu beobachten, dass die Zielfunktionen dieser Unternehmen oft noch latent, diffus und undeutlich sind. Insofern herrschen in den entsprechenden Unternehmen oft auch latente Zielkonflikte vor, die z.T. durch neuartige Governance-Strukturen (z.B. gGmbH) gelöst werden sollen. Gerade in diesem Bereich bestünden interessante Ansatzpunkte für die politische Gestaltung, zum Beispiel durch die Entwicklung und etwaige Förderung entsprechender Governance-Strukturen.

(16) Im Hinblick auf die Konzeption des „Verbrauchergemeinwohls“ kann man eine ähnliche Heterogenität beobachten. In vielen etablierten, klassischen Betrieben wird primär eine derivative Funktion des Verbraucherwohls gesehen. Kundenvertrauen, Kundenzufriedenheiten und -loyalitäten stehen nicht *sui generis* im Zentrum der betrieblichen Aktivitäten sondern deswegen, weil die Erreichung ökonomischer Ziele die Erreichung dieser vorökonomischen Ziele zur Voraussetzung hat. Anders verhält es sich in den progressiven Strukturen, z.B. den gGmbH. Hier kann der Beitrag, den die Organisation zum Gemeinwohl leistet, unmittelbar und direkt im Zentrum der Aktivitäten stehen. Aber auch hier lassen sich Konflikte beobachten, die letztlich aus der Beschränktheit der in Anspruch genommenen Ressourcen und den mit der Inanspruchnahme dieser Ressourcen verbundenen Kosten resultieren.

(17) Unter dem *Aktionsaspekt* des Marketing lässt sich schließlich betrachten, wie die Unternehmen mit der Struktur der Märkte auch Strukturen der Verbraucheröffentlichkeit zu beeinflussen versuchen. Insofern sich das Angebot „seine Nachfrage“ schaffen will, ist in diesem Zusammenhang davon auszugehen, dass die mit der Digitalisierung verbundenen Möglichkeiten genutzt werden, um die Verbraucheröffentlichkeit im Sinne der Absatzinteressen zu formen. Es ist davon auszugehen, dass Investitionen in innovative Formen der Marktkommunikation erhebliche Nebeneffekte für die Strukturen öffentlicher Rechtfertigung des legitimen Verbraucherinteresses haben. So wird die Verbraucheröffentlichkeit durch die technische und sozial-ökonomische Rahmung von digitalen Plattformen (Ciao.de, Facebook etc.) folgenreich vorstrukturiert: In diesen Rahmenstrukturen fungiert *Meinungsfreiheit* zwar als „offizielle Leitidee“, die aber vor allem Toleranz und Beliebigkeit anstelle von Perspektivenübernahme und Konsenssuche bestimmend werden lässt.<sup>7</sup> Faktisch gilt diese Meinungsfreiheit in den Communities keineswegs. Vielmehr bilden sich im Internet – unterm Deckmantel der Meinungsfreiheit – mithilfe von Feedback-Mechanismen und Anerkennungshierarchien sehr rigide Meinungs-Regimes. Daneben spielt für die Verbraucher insbesondere die Datenpolitik der Unternehmen eine Rolle. Denn während wertvolle Beobachtungsdaten

---

<sup>7</sup> Vgl. als Fallbeispiel dazu Jörn Lamla, »Markt-Vergemeinschaftung im Internet. Das Fallbeispiel einer Shopping- und Meinungsplattform«, in: Ronald Hitzler u. a. (Hg.), *Posttraditionale Gemeinschaften. Theoretische und ethnographische Erkundungen*, Wiesbaden 2008, S. 170-185 sowie Lamla, *Verbraucherdemokratie*, Kapitel V.1.

in der Vergangenheit oft zu hohen Kosten beschafft werden mussten, ist die Kundenbeobachtung im digitalen Zeitalter deutlich günstiger und omnipräsent. Auch dies hat erhebliche Implikationen für das Marketing (z.B. SEO, SEA etc.) und kann sogar eine kundenindividuelle Ansprache (Retargeting) und Produktion (Mass Customization) sowie innovative Preisbildungsmechanismen (z.B. Name-Your-Own-Price-Modelle) ermöglichen, deren Funktion und Bedeutung den Verbrauchern oft nicht bekannt ist.

(18) Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, in welcher Form öffentliche Aushandlungen zum Verbraucherwohl ausgetragen werden *sollten* und wie die digitalen Arenen der Verbraucheröffentlichkeit folglich *gestaltet werden müssten*. Im Kern scheint aus betrieblicher Perspektive eine zentrale Steuerung gewiss wenig wünschenswert, da diese mit erheblichen Ineffizienzen und Fehlallokationen einhergehen würde. Aber auch eine rein marktwirtschaftliche Koordinationsform erscheint aufgrund etwaiger externer Effekte wenig zweckmäßig. Vorteilhafter wäre demnach eine Koordination, die die „Spielregeln“ definiert und etwaige Fehlentwicklungen proaktiv korrigiert bzw. korrigieren kann. Der Aspekt der Proaktivität erscheint deswegen zweckmäßig, weil gerade in digitalen Märkten einmal etablierte Strukturen nur schwer wieder korrigiert werden können. Pfadabhängigkeiten können zu faktischen *Markteintrittsbarrieren* führen, die ein wesentliches Hemmnis, gegebenenfalls auch eine Gefahr für die digitale Verbraucheröffentlichkeit darstellen können. Innovative Unternehmen können aufgrund ihrer naturgemäß oft noch relativ geringen Marktmacht kaum Skaleneffekte erzielen. Etablierte Systeme können die entsprechenden Kostenvorteile (z.B. durch Einkaufs- und Verhandlungsmacht) nutzen, um Kostennachteile aufgrund veralteter Strukturen zu kompensieren. Diese Problematik wird dadurch verschärft, dass Pionierunternehmen oft noch keine Lerneffekte realisieren konnten. Sie verfügen somit zwar über ein aus Verbrauchersicht überlegenes Konzept scheiden aber trotzdem aus dem Markt aus.

(19) Wird die Sicht der Unternehmen also von der konkreten Perspektive etablierter, mit aktuell hoher Marktmacht ausgestatteter Player abstrahiert und – gewissermaßen unter wettbewerbpolitischen Gesichtspunkten – auf alle potentiellen Herausforderer verallgemeinert, wird durchaus ein *ökonomisches* Interesse an der *politischen* Verankerung einer Verbraucheröffentlichkeit sichtbar, die durch möglichst *frühzeitige* und *umfassende Diskussion* über die mit dem Verbraucherinteresse zu verknüpfenden Gemeinwohlkriterien kollektive Standards – sei es in der öffentlichen Meinung, als ökonomische Konventionen, oder mit rechtsstaatlicher Absicherung gegebenenfalls allgemeinverbindlich und sanktionsgestützt – *effektiver* und *verlässlicher* kommuniziert. Eine Stärkung der Organisationsfähigkeit von Verbraucheröffentlichkeit scheint jener Alternative also auch unter ökonomischen Gesichtspunkten vorzuziehen zu sein, die sich andernfalls eigendynamisch in digitalen Marktordnungen durchzusetzen scheint: Sie besteht in *einseitigen Investitionen in die Form digitaler Verbraucheröffentlichkeit* mit dem Ziel der Verbesserung und Festigung von je eigenen Marktpositionen. Im Ergebnis geht dieses instrumentelle Verhalten aber mit *erhöhter Unberechenbarkeit der Verbraucheröffentlichkeit* einher, insofern es den Gegenspielern (seien es ökonomische Herausforderer oder

Vertreter anderer Gemeinwohlgesichtspunkte, etwa NGOs, der staatliche Verbraucherschutz usw.) keine andere Wahl lässt, als die Öffentlichkeit ihrerseits strategisch zu mobilisieren.

## 2.2 Moralische Vielfalt – die digitale Verbraucheröffentlichkeit in zivilgesellschaftlicher Perspektive

(20) In der digitalen Verbraucheröffentlichkeit treten zahlreiche Repräsentanten mit einem moralischen Anspruch auf, das Verbrauchergemeinwohl zu vertreten. Darunter befinden sich neben Unternehmen, Parteien sowie administrativen Einrichtungen (BMELV, BVL, lebensmittelwarnung.de etc.) zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure (vzbv, foodwatch etc.), ‚Moral‘-Unternehmen (utopia.de, lebensmittelampel.com etc.) sowie diverse Publizisten, Blogs (z.B. karmakonsum.de) uvm. Sie alle verwenden das Internet aber primär als *Verbreitungsmedium* für ihre Positionen und Stellungnahmen. Im Konfliktfall dienen die technischen Möglichkeiten vielleicht noch der *Mobilisierung* von Anhängern für die Artikulation von Protest (Flash-Mobs, Campact etc.). Und daneben spielt das Internet gewiss als Medium der *Informationssuche* eine wichtige Rolle. Unterentwickelt bleiben gleichwohl die Möglichkeiten, den digitalen Kommunikationsraum als Medium einer *vermittelnden öffentlichen Konfliktaustragung zwischen verschiedenen Gemeinwohlvorstellungen* zu nutzen. Zwar werden im Rahmen einzelner Projekte kollaborativer Wissensorganisation (insbesondere Wikipedia oder verschiedene Open-Source-Projekte) Ansätze autonomer Konfliktregulierung entwickelt. Aber diese haben nicht jene Konflikttintensität und -reichweite, wie sie für Aushandlungen im Bereich gesellschaftlicher „Konsumprogramme“ mit ihren vielfältigen Gemeinwohlfragen typisch sind.

(21) Auch die zivilgesellschaftliche Verbraucheröffentlichkeit folgt damit in vieler Hinsicht den Gesetzen der „Aufmerksamkeitsökonomie“.<sup>8</sup> Darin entscheidet nicht das bessere Argument, sondern die attraktivere Plattform, d.h. die aus sozialen Netzwerk- und Lock-In-Effekten resultierende größere Aufmerksamkeit. So dient auch die Bereitstellung von Kommentarfunktionen durch die Nutzung von Social-Media-Technologien oft mehr der Bindung von Publikum als der ernsthaften politischen Auseinandersetzung mit konkurrierenden Positionen. Gerade die *Partizipationsangebote* des auch als „Mitmach-Web“ bekannten „Web 2.0“ sind daher als *Formen der Pseudo-Mobilisierung von Verbraucheröffentlichkeit* mit großer Skepsis zu betrachten. Aus Sicht der Zivilgesellschaft liegt darin die Gefahr eines Strukturwandels politischer Öffentlichkeit in Richtung inszenierter Verbraucheröffentlichkeiten, die nur noch Einbettungsfunktionen übernehmen, d.h. auf die Bindung einer Community abzielen. Gegenwärtig finden sich somit auch aus zivilgesellschaftlicher Perspektive viele Bestätigungen dafür, dass die Entwicklung der digitalen Verbraucheröffentlichkeit eher jenem Muster instrumenteller und marktförmiger Zugriffsweisen entspricht, das bereits aus der Perspektive ökonomischer Akteure sichtbar geworden ist.

---

<sup>8</sup> Vgl. Georg Franck, *Ökonomie der Aufmerksamkeit. Ein Entwurf*, München 1998.

(22) Die Herausforderung besteht demgegenüber in der Vermittlung einer (begrenzten) Pluralität von Gemeinwohlperspektiven, die alle beanspruchen, für das Wohl der Verbraucher einzustehen.<sup>9</sup> Mit Blick auf den Strukturwandel der Verbraucheröffentlichkeit ergibt sich daraus die Frage, ob sich Arenen digital formieren (lassen), in denen ein übergreifendes Problemverständnis erarbeitet, die verschiedenen Vorschläge gegeneinander getestet und die Deutungskämpfe um das Verbraucherwohl prozedural gebunden und diszipliniert werden können. Der Übergang zu einer solchen *lernfähigen und lernenden Verbraucheröffentlichkeit* setzt voraus, dass die Pluralität der Standpunkte zunächst überhaupt wechselseitig zuerkannt wird. Ein Modus öffentlicher Moralisierung und Polemisierung gegen andere Standpunkte hängt demgegenüber mit der Möglichkeit der Abschottung der je eigenen ethischen Bezugswelt unmittelbar zusammen, d.h. mit Strukturbedingungen digitaler Öffentlichkeit, in denen die Verwechslung der eigenen Weltsicht mit der allgemein gültigen Weltsicht besonders leicht fällt. Ein *verbraucherpolitischer Ansatzpunkt* könnte hier sein, *öffentliche Auseinandersetzungen zu induzieren, in denen die Erarbeitung von Gesichtspunkten des Verbrauchergemeinwohls explizit als offenes Projekt gefasst wird.*<sup>10</sup>

(23) Anstelle der Bildung übergreifender Aushandlungsarenen überwiegen in der digitalen Verbraucheröffentlichkeit jedoch *Segmentationstendenzen*: In der digitalen Welt bilden sich Subwelten, in denen jeweils kollektiv geteilte Gemeinwohlkonventionen verankert sind (so treffen sich Öko-Konsumenten bei *utopia.de*, Novelty-Seeker im Second Life, bilden Marken-Fans ihre Brand-Communities, tauschen sich Preis-Leistungs-Vergleicher bei *geizkragen.de* oder *ciao.de* aus etc.). Diese Konventionen bilden den Rahmen für den Meinungs austausch und den Grund, warum dieser relativ leicht gelingt. Noch die aggressiven Reaktionen bis hin zum „Shitstorm“, die sich im Internet beobachten lassen, könnten mit der Verletzung solcher konventionellen Rahmen zusammenhängen – was nicht für ein hohes Maß an ziviler Konfliktfähigkeit der digitalen Öffentlichkeit spräche. Zur *Verbesserung der politischen Diskussionskultur* in der digitalen Verbraucheröffentlichkeit käme es darauf an, diese *Segmente stärker miteinander zu vernetzen und den Dialog zwischen ihnen zu fördern.*

(24) Zwar rücken verschiedene Gemeinwohlperspektiven durch *Konzentrationsprozesse* im Internet (große Plattformen wie Facebook etc.) sozialräumlich näher zusammen, aber die Fortsetzung einer segmentären Differenzierungslogik ist damit keineswegs ausgeschlossen. Sollte der *Druck zu grenzüberschreitenden Konfliktaushandlungen* innerhalb solcher Plattformen jedoch zunehmen, bieten diese Versammlungsorte immerhin eine technische Voraussetzung

---

<sup>9</sup> Exemplarisch lässt sich die Heterogenität solcher moralischen Positionen und Gemeinwohlorstellungen an der *Verbraucherbildung* studieren: Alle setzen sich dafür ein, verstehen darunter aber Unterschiedliches: Verbraucherbildung ist ähnlich wie das Verbraucherwohl ein normativ besetztes Schlagwort, das man kaum ablehnen kann, das aber inhaltlich unterbestimmt bleibt. Daher folgen Auseinandersetzungen häufig einer Doppelstrategie: Öffentliches Bekenntnis zum moralischen Leitwert und zugleich informeller Kampf um dessen Ausdeutung im Sinne der eigenen Gemeinwohlkonventionen (Verbraucherbildung als ökonomische Bildung, als Umwelterziehung, als Persönlichkeitsbildung, als Alltagskompetenz, als rechtliche Aufklärung, als Meta-Bildung etc.).

<sup>10</sup> Dies geschieht beispielsweise im Bereich der Verbraucherbildung durch Wettbewerbe wie „Fürs Leben lehren“, die der Perspektivenvielfalt durchaus Rechnung tragen – allerdings bislang ohne ausreichende *öffentliche* Rückbindung der Diskussion von Auswahl- und Gütekriterien für prämierte Wettbewerbsbeiträge, also allenfalls halböffentlich (vgl. <https://www.verbraucherkompetenz.de/index.php?id=381>, zuletzt gesehen am 23.02.2013).

für die Einrichtung entsprechender Arenen. Je integrativer die Plattformen aufgrund aufmerksamkeitsökonomischer Prämissen werden (Masse zählt), desto begründeter ließe sich von ihnen fordern, öffentliche Arenen und Verfahren für politische Konfliktaushandlungen bereitzustellen. Einen Hebel hierfür könnten jene verbraucherpolitischen Probleme liefern, die mit diesen Plattformen selbst direkt zusammenhängen (insbesondere Datenschutz). Die Diskussionen und Maßnahmen zur Stärkung oder *Sicherung der „informationellen Selbstbestimmung“* müssten dazu mit einer Politik der *Ausweitung verbraucheröffentlicher Selbstorganisationsfähigkeit* verknüpft werden: Anstatt ausschließlich auf technische Lösungen für diese Probleme zu setzen, käme es darauf an, die Zivilgesellschaft im Netz für diese normativen Fragen zu sensibilisieren und durch geeignete Ressourcen an der Durchsetzung und Garantie digitaler Persönlichkeitsrechte zu beteiligen.

(25) Die *Ausgestaltung solcher Arenen*, die den Austausch unterschiedlicher Standpunkte mit dem Ziel der kollektiven Kompromiss- und Lösungssuche ermöglichen, stellt sich aber nicht von selbst ein, sondern bedarf der rechtsstaatlichen Unterstützung und Absicherung.<sup>11</sup> Dabei gilt es zu bedenken, dass die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ihrerseits einzelne Gemeinwohlperspektiven begünstigen oder aber die Offenheit der digitalen Aushandlungen für die Pluralität der Gesichtspunkte des Verbraucherwohls sicherstellen können. Letzteres könnte insbesondere durch *Verfahrensordnungen* für digitale Aushandlungsprozesse zu verbraucherpolitisch relevanten Streitsachen geschehen. Die Verbraucherpolitik könnte hierfür auf die vorhandenen Entwicklungen und Neuerungen im Netz (z.B. Liquid Feedback) zurückgreifen und sollte solche Demokratieexperimente aktiv unterstützen und vorantreiben.

### 2.3 Vom Desiderat zum Projekt – Digitale Verbraucheröffentlichkeit aus staatlicher Perspektive

(26) Die Verbraucheröffentlichkeit könnte im Netz in dem Maße „reifen“, wie sie in Prozesse der politischen Regulierung von konsum-, produkt- oder marktbezogenen Streitsachen eingebunden würde. Die staatliche Verbraucherpolitik steht hier vor der Herausforderung, mit Blick auf das Potential des digitalen Kommunikationsraums angemessene entwicklungs- oder bildungspolitische Ziele für diese Öffentlichkeit zu erarbeiten. Dabei ist zu bedenken, dass diese Öffentlichkeit nicht staatlicherseits organisiert, erzwungen oder hergestellt werden kann, sondern auf die *autonomen* Beiträge der Verbraucher sowie insbesondere ihrer vielfältigen (z.T. selbsternannten) Repräsentanten, etwa zivilgesellschaftlichen Organisationen, Advokaten, Experten, Interessenverbände usw. angewiesen ist. Ebenso zu bedenken sind die (*verfassungs-*)*rechtlichen* Möglichkeiten und Grenzen, die Prozeduren und Instru-

---

<sup>11</sup> Die Wahlerfolge der Piratenpartei können als Ausdruck dieses öffentlichen Mangelzustands im Internet interpretiert werden. Sie markieren das politische Versprechen im öffentlichen Raum, dass sich die digitalen Kommunikationstechnologien zur Erneuerung demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsverfahren einsetzen lassen (vgl. auch Jörn Lamla, Hartmut Rosa, »Beschleunigungsphänomen und demokratisches Experiment. Auf welche Problemlage reagieren die Piraten?«, in: Christoph Bieber, Claus Leggewie (Hg.), *Unter Piraten. Erkundungen in einer neuen politischen Arena*, Bielefeld 2012, S. 175-185).

mente der Verbraucherpolitik in Richtung einer aktiveren Einbeziehung digitaler Netzöffentlichkeit auszuweiten.<sup>12</sup>

(27) Angesichts weitreichender „challenges“ für die bestehende Ordnung der Verbraucher-, Urheber- und Persönlichkeitsrechte durch die Digitale Welt, gibt die staatliche Verbraucherpolitik ein *überwiegend reaktives Muster* zu erkennen. Sie ist als verantwortliche Instanz des *Verbraucherschutzes* stark gefordert und sieht sich vor die Herausforderung gestellt, laufend neue Praktiken der Datensammlung und -auswertung (z.B. Big Data), der Vertragsgestaltung, des File-Sharing usw. daraufhin zu prüfen, wie sie mit der geltenden Rechtslage in Übereinstimmung zu bringen sind, d.h. ob sie eine Anpassung dieser Rechtsrahmen erfordern oder wie sie ggf. zu sanktionieren sind. Hierbei resultiert eine enorme Schwierigkeit für die rechtliche Verbraucherpolitik aus dem Umstand, dass maßgebliche privatwirtschaftliche Gestalter der Digitalen Welt (wie z.B. Google, Facebook, kinox.to) ihren Geschäftssitz außerhalb Deutschlands und der Europäischen Union haben. Ansätze zu einer proaktiv gestaltenden Verbraucherpolitik, die Prinzipien demokratischer Öffentlichkeit und Rechtsstaatlichkeit ausweiten, d.h. in den transnationalen Kommunikationsräumen der Digitalen Welt selbst verankern und dort autonome Normbildungs- und -durchsetzungskapazitäten stärken will, rücken demgegenüber in den Hintergrund. Sogenannte „weiche“ Steuerungsansätze wie das „public gardening“, d.h. die politische Kultivierung zivilgesellschaftlicher Beteiligungs- und Aushandlungsformate, erscheinen in dieser Lage hinsichtlich ihrer Wirkungen und Nebenfolgen als politisch zu wenig berechenbar.

(28) Die Verbraucheröffentlichkeit steht zudem aus systematischen und historischen Gründen bislang nicht im Fokus staatlicher Verbraucherpolitik. So ist die Konfliktfähigkeit von Verbraucherinteressen zwar hoch, weil Qualitätsurteile und Kaufentscheidungen nach wie vor ein echtes Sanktionspotenzial bergen. Ihre Organisationsfähigkeit aber ist gering: Auch wenn Verbraucherinnen und Verbraucher häufig gemeinsam handeln (z.B. in Haushalten), sehen sie sich nicht als Kollektiv. Oder in Abwandlung einer klassischen Differenzierung von Karl Marx: Verbraucher sind eine Klasse *an sich*, aber keine Klasse *für sich*, ihnen fehlt das „Klassenbewusstsein“. Aus diesem Grunde hat sich der Staat zu einer advokatorischen Politik für die Verbraucher verpflichtet, die deren Interessen stellvertretend deutet und schützt. An eine demokratische Öffentlichkeit ist dieser Ansatz dadurch gekoppelt, dass die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger diese Verbraucherpolitik durch Ausübung ihres Wahlrechts im Rahmen der parlamentarischen Demokratie in regelmäßigen Abständen auf den Prüfstein stellen können.

(29) Ein solches Verständnis repräsentativer Verbraucherpolitik birgt jedoch Probleme und wirft die Frage auf, ob die Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern adäquat von Parteien und Verbänden im politischen Prozess vertreten werden können, oder ob weitere Wege beschritten werden müssen, über die sich Verbraucherinnen und Verbraucher artiku-

---

<sup>12</sup> Zu prüfen wäre insbesondere, ob dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk mit Blick auf die Herausforderungen digitaler Arenengestaltung und unabhängiger Verfahrenssicherung neue Aufgaben im Netz übertragen werden können.

lieren können. Zum einen lassen sich die Verbraucherinteressen nicht abstrakt und allgemein definieren, sondern benötigen schon deshalb eine möglichst niedrighschwellige öffentliche Auseinandersetzung über Verbraucheranliegen, weil sie immer nur situations- und problembezogen bestimmt werden können, wofür eine direktere Rückkopplung mit den Beteiligten und Betroffenen sinnvoll und notwendig erscheint. Zum anderen läuft eine solche Politik Gefahr, an der (digitalen) Verbraucheröffentlichkeit vorbei zu regieren oder diese bloß reaktiv dort zu berücksichtigen, wo sie wahlentscheidend werden könnte oder der Politikimplementierung starke Widerstände entgegen setzt. In solchen Fällen werden dann „Erklärungsdefizite“ der Politik eingestanden. Die öffentliche Unterstützung für Verbraucherorganisationen ist ein Ausweg aus diesem Dilemma. Doch sie sollte im digitalen Zeitalter um direktere Formen der Interessenwahrnehmung ergänzt werden. Hier entsteht allerdings ein neues Dilemma: Im Netz wächst die Unübersichtlichkeit, wer sich zum Vertreter von Verbraucherinteressen aufschwingt. Glaubwürdige Moderation und transparente Darlegung von Interessen sind eine Herausforderung an elektronisch organisierte Verbraucheröffentlichkeit, weil diese stets von Dritten „gekapert“ werden kann.

(30) Wird die Unbestimmtheit und Auslegungsoffenheit des Verbraucherwohls – nicht zuletzt mit Blick auf die Frage, unter welchen Bedingungen die Entscheidungen im Interesse „der Verbraucher“ auch gemeinwohlförderlich sind – anerkannt, geraten die staatlichen Instanzen in eine stärker *moderierende* Rolle. Sie beanspruchen dann weniger selbst ein Monopol für die stellvertretende Deutung des Verbrauchergemeinwohls. Ihr Vertretungsauftrag richtet sich vielmehr auf die Organisation geeigneter Verfahren zur öffentlichen Bestimmung und situations- oder problembezogenen Aushandlung von Verbraucher- und Gemeinwohlg Gesichtspunkten im Zuge kollektiver Willensbildung und Entscheidungsfindung. Aus dieser Perspektive wird dann die Ausgestaltung von digitalen Arenen der Verbraucheröffentlichkeit zu einem wesentlichen politischen Anliegen staatlicher Verbraucherpolitik. Für die Umsetzung dieses Anliegens identifizieren wir *fünf wesentliche Gestaltungsansätze*:

- a. (31) **Echte Zugangsoffenheit** gewährleisten! Die Arenen der Verbraucheröffentlichkeit müssen möglichst inklusiv und zugangsoffen gestaltet sein, wenn die darin vertretenen Meinungen und Positionen nicht von vornherein unter dem Verdacht partikularer Interessenartikulation und ungleicher Machtverteilung stehen sollen. Daher sind politische Bemühungen, Zugangsbeschränkungen (z.B. digital divide, Barrierefreiheit, Artikulationshilfen) abzubauen, für eine Stärkung der Verbraucheröffentlichkeit in der Digitalen Welt grundlegend. Allerdings wachsen mit der Einbeziehung disparater Stimmen auch die Anforderungen, diese Vielfalt durch öffentliche Diskussion zu moderieren und ihr Verhältnis neu zu ordnen.
- b. (32) **Prozedurale Infrastrukturen** schaffen! Anschließend an die Verfahren der Konfliktmediation im privatwirtschaftlichen Sektor, gilt es entsprechende Einrichtungen und Verfahrensordnungen auch auf kontroverse öffentliche Probleme und Gemeinwohlf konflikte der Verbraucherpolitik auszuweiten und hierfür ggf. eigene, neue Plattformen zu schaffen. Vorschläge, die hierzu in der Digitalen Welt bereits diskutiert werden (z.B. Li-

quid Feedback) gilt es kritisch zu würdigen und ggf. einzubeziehen. Bislang existiert keine zentrale Öffentlichkeit im Netz, um Beschwerden, Anregungen und Probleme von Verbraucherinnen und Verbrauchern sichtbar zu machen und zusammenzuführen. Die Foren sind zerklüftet: Bei „Lebensmittelklarheit“ tauchen Täuschungsvorwürfe auf, auf Internet-Marktplätzen reihen sich Verbraucherbewertungen ungeprüft aneinander, und die Erkenntnisse der Verbraucherzentralen werden gar nicht erst digital zur Verfügung gestellt. Die Kommunikationsbedürfnisse von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu kanalisieren und neben den lokalen Anlaufstellen der Verbraucherzentralen eine digitale Plattform zu schaffen, die verschiedene Artikulationen zu Verbraucherthemen im Netz sammelt, bündelt und breite Partizipation ermöglicht, bleibt eine Aufgabe für die staatliche Infrastrukturgestaltung im Netz.

- c. (33) **Mitbestimmungsmöglichkeiten** garantieren! Die großen Plattformen des Internets leben maßgeblich vom „user generated content“, räumen ihren Nutzerinnen und Nutzern aber keine angemessenen Möglichkeiten der Mitbestimmung über die Normen und technischen Infrastrukturen der Plattformen ein. Dieser unbefriedigende Zustand wird noch dadurch verschärft, dass auch die Exit-Option aufgrund monopolistischer Entwicklungen sowie netzspezifischer Lock-In-Effekte kaum wirksame Möglichkeiten der Sanktion von Fehlentscheidungen garantieren kann. In dieser Situation ist es geboten, verbraucheröffentliche Artikulations- und Einflusspotentiale dadurch zu stärken, dass Betreiber durch Handlungsempfehlungen, Richtlinien oder sanktionsbewehrte Auflagen aufgefordert und verpflichtet werden, alle Stakeholder an der Entwicklung ihrer Plattformen durch öffentliche Dialoge und nennenswerte Mitwirkungsrechte an Entscheidungen über technische Forminvestitionen und normative Rahmungen zu beteiligen. Dies könnte nicht zuletzt über *repräsentative* Demokratieformen analog zur betrieblichen Mitbestimmung umgesetzt werden. Solche Maßnahmen lassen sich rechtfertigen, weil Verbraucherrechte und -interessen durch entsprechende Investitionen und Rahmungen der Plattformbetreiber (z.B. AGBs) in hohem Maße berührt sind, wie insbesondere am Problem des Schutzes privater Daten sichtbar wird.
- d. (34) **Neue Governance-Formen** ermöglichen! Über die Sicherung von Mitbestimmungsmöglichkeiten für die als „Produktivkräfte“ der Netzökonomie benötigten User hinaus sollten experimentelle Ansätze mit gemischten Ökonomien, die verschiedene Gemeinwohlvorstellungen miteinander (kompromissförmig) vermitteln, ermöglicht und unterstützt werden.<sup>13</sup> Zu neuen Governance-Formen gehört auch, die Stellung von Verbraucherinnen und Verbrauchern bei Produkt-Tests zu überdenken. Neben dem klassischen Expertenverfahren, wie es etwa die Stiftung Warentest verwendet, könnten Bewertungen *durch* Verbraucher digital viel breiter für Produktpolitiken genutzt werden. Verbraucherbewertungen bringen unterschiedliche Qualitätskonventionen in Anschlag, deren umfassende Repräsentation und Deliberation im Rahmen von Bewertungsportalen gesichert werden sollten, so dass auch solche Kriterien ihren Platz finden, die in standardi-

---

<sup>13</sup> S. auch die Hinweise zu gGmbH in Abschnitt 2.1, Absätze (15) und (16).

sierten Tests nicht berücksichtigt werden, aber für die Präferenzen von Verbrauchern und eine kritische Verbraucheröffentlichkeit wichtig sind. Dazu gehören z.B. die Bedingungen, unter denen Produkte hergestellt werden. Dazu gehört aber auch, dass sich Verbraucherinnen und Verbraucher zu „Nutzer-Gruppen“ zusammenschließen können, und damit zugleich die Vermarktung von Produkten erleichtern. Eine solche Variante von „Absatzgenossenschaften“ gibt es schon lange in der Verbraucherpolitik. Der Verein „Pro Bahn“ oder der „Bund der Energieverbraucher“ sind eine kritische Stimme der Nutzer, aber ihre Aktivitäten wirken sich auch förderlich auf die Interessen der Bahn oder von Energieunternehmen aus. Ähnliches gilt für Anhänger mobiler Lebensstile wie dem Fahrradfahren. Hier sind neue digitale Organisationsformen denkbar, die der Realität fragmentierter Verbraucherinteressen Rechnung tragen. Zugleich muss rechtlich geregelt werden, dass sich keine Tarnorganisationen der Anbieterseite bilden.

- e. (35) Die **öffentliche Diskussion von verbraucherpolitischen Vorhaben** stärken! Einen fünften Ansatzpunkt, Arenen der Verbraucheröffentlichkeit in der Digitalen Welt zu schaffen und zu fördern, sehen wir darin, verbraucherpolitische Gesetzesvorhaben im digitalen Kommunikationsraum frühzeitig zur Diskussion und öffentlichen Beratung zu stellen, um die versammelte Intelligenz der Verbraucherschaft und ihrer Interessenvertretungen systematisch einzubinden. Eine stärkere Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik und eine stärkere Beteiligung von Verbraucherinnen und Verbrauchern oder von deren Sprecherinnen und Sprechern an Entscheidungen schließen sich nicht aus, sondern ergänzen sich. Transparentere Gesetzgebungsverfahren und Regulierungsentscheidungen sind möglich, wenn verstärkt digitale Anhörungen veranstaltet werden. Auch eine stärkere Beteiligung von Verbrauchern an den Diskussionen und Entscheidungen in Regulierungsbehörden ist denkbar. An Gesetzgebungsprozessen wie dem zur Reform des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) sind Bürgerinnen und Bürger bereits über digitale Kanäle beteiligt gewesen. Entsprechend dem US-amerikanischen Vorbild wäre dies auch möglich für Entscheidungen der Bafin oder der Bundesnetzagentur. Neben der gezielten Einbindung fachlicher Expertise sind digital organisierte Verbraucherpanels ein weiterer Weg, um Verbraucherinteressen bei der Regulierung von Märkten stärker zu berücksichtigen. Solche erweiterten Verfahren bedürfen aber klarer rechtlicher Regeln, da sie Partizipation auf schwacher Legitimationsbasis ermöglichen.

## 2.4 Problemlösungskapazitäten erweitern – zur Perspektive der Wissenschaft auf die digitale Verbraucheröffentlichkeit

(36) Die Wissenschaft ist in den Prozess der Herstellung von Verbraucheröffentlichkeit ebenfalls eingebunden. Ihre Haltung dieser Öffentlichkeit gegenüber ist dabei zwiespältig, denn auch sie beansprucht nicht selten ein Deutungsmonopol für die Fragen des Verbrauchers. Der vielstimmigen Artikulation von Meinungen über Verbraucherinteressen sowie von Konsumleitbildern wird zudem die Forderung nach stärkerer Evidenzbasierung von

Aussagen und Forderungen in der Verbraucherpolitik entgegengesetzt. Dabei wird auf die methodischen Kompetenzen der Wissenschaft in Fragen der Generierung von Wissen und Problemlösungen verwiesen. Die Verbraucheröffentlichkeit und ihre digitalen Arenen geraten demgegenüber schnell unter Ideologieverdacht. Sie werden der systematischen Verzerrung von ökonomischen, psychologischen und sozialen Tatsachen bezichtigt. Dieser Konflikt äußert sich in konkurrierenden Produktionsformen von „Wahrheitsgeltung“: Brockhaus vs. Wikipedia, Expertentum vs. Abstimmung, harte Zahlen vs. weiche Meinungen, Laborbedingungen vs. Schwarmintelligenz. Doch birgt diese Haltung zur digitalen Verbraucheröffentlichkeit Probleme. So lässt sich hinterfragen, ob das Ziel einer stärkeren Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik mit diesem Oppositionsschema überhaupt plausibel zu begründen und zu erreichen ist. Eine Alternative dazu besteht in der *Möglichkeit, die Verbindungen zwischen Verbraucherforschung und Verbraucheröffentlichkeit zu erhellen, um die Problemlösungskapazitäten auf beiden Seiten zu erweitern.*

(37) Die Grenzen der Problemlösungsfähigkeit der Verbraucheröffentlichkeit werden zum einen an der Komplexität der Wertschöpfungsketten von Konsumprodukten und deren vielfältigen ökologischen, ökonomischen und sozialen Interdependenzen und Nebenfolgen sichtbar, die nur schwer zu überblicken und exakt abzubilden sind. Andererseits drohen Überforderungen aber auch durch die Pluralität der Standpunkte, die von verschiedenen Akteuren in dem interdependenten Geflecht eingenommen und vorgebracht werden. Das Modell der produktgruppenbezogenen Analyse von Wertschöpfungsketten – von der Ressourcenentnahme bis zur Entsorgung – hinsichtlich des ökologischen Rucksacks und anderer nachhaltigkeitsrelevanter Folgeprobleme kann hier als wissenschaftliche Vergleichsfolie für die Analysefähigkeiten der digitalen Verbraucheröffentlichkeit herangezogen werden. Exemplarisch ließe sich etwa untersuchen, welche Problemwahrnehmungen hinsichtlich der negativen und positiven Klimafolgen (neben anderen Belastungseffekten) von IKT selbst die digitale Verbraucheröffentlichkeit im Unterschied zur Wissenschaft hervorzubringen und zu verbreiten vermag.<sup>14</sup> Über solche Vergleiche hinsichtlich der *Qualität von Problemdiagnosen und Lösungsvorschlägen* lässt sich feststellen, ob sich die Diskrepanzen zwischen dem „Common Sense“ und dem Spezialwissen verschiedener Disziplinen (Wissenschaft, Verwaltung, Risikoabschätzungsinstitute usw.) vergrößern oder Annäherungen und Durchmischungen verschiedener Teil-Öffentlichkeiten beobachtet werden können.

(38) In diesem Zusammenhang wäre auch zu durchdenken, wie diese Expertenkulturen in die digitale Verbraucheröffentlichkeit hineinwirken. Wird die *Vermittlung mit dem „Common Sense“* gesucht (einerseits hinsichtlich der sachlichen Problemanalyse, andererseits aber auch durch die Art und die Orte der öffentlichen Auseinandersetzung)? Wird eine Problemsicht

---

<sup>14</sup> Vgl. dazu die Studien des Wuppertal Instituts zum ökologischen Rucksack und zu den Rebound-Effekten der Nutzung von Mobiltelefonen, etwa Maria J. Welfens u.a., »Barrieren des Handyrecyclings«, in: *UmweltMagazin*, Dezember 2012, S. 34-35; Maria J. Welfens u.a., *Handy-Rückgabe: Analyse des Konsumentenverhaltens im Kontext der Nachhaltigkeit*, Interner Projektbericht im BMBF Forschungs- und Kommunikationsprojekt zur Rückgabe und Nutzung gebrauchter Handys, Juni 2012; Maria J. Welfens u.a., *Auswertung der Umfrageaktion zu den Motivationsfaktoren bzw. Hemmnissen der Handyrückgabe*, Interner Projektbericht im BMBF Forschungs- und Kommunikationsprojekt zur Rückgabe und Nutzung gebrauchter Handys, Februar 2013.

generiert, die praxistauglich ist i.S. der Anschlussfähigkeit an die Perspektive der Verbraucher und ihre Konsumpraktiken? Sollen die Verbraucher in die Problemlösungen aktiv einbezogen werden, so muss sich die Erarbeitung von Problem- und Lösungswissen auch dem Praxis- und Plausibilitätstest der Verbraucheröffentlichkeit aussetzen und bei diesem bestehen.<sup>15</sup> Ansonsten tendiert die angestrebte *Evidenzbasierung* der Verbraucherpolitik in Richtung einer Sozialtechnologie, deren normative Wunsch- oder Kritisierbarkeit noch einmal gesondert zu diskutieren wäre. Die Herausforderung an die Wissenschaft besteht darin, Pfade zu finden, auf denen die Evidenzbasierung von Verbraucherpolitik nicht zu Lasten der Kapazitäten demokratischer Lernprozesse in der (Konsum-)Gesellschaft geht.

(39) Die Einbeziehung der Verbraucheröffentlichkeit in wissenschaftliche Problemanalysen und experimentelle Lösungsansätze kann schon durch die öffentliche Problemsensibilisierung, die damit einhergeht, einen Beitrag zur Problemlösung leisten. Das hängt zum einen davon ab, wie konstruktiv die Verbraucheröffentlichkeit ausgerichtet ist. Eine fragmentierte oder polarisierte Öffentlichkeit blockiert sich häufig selbst. Zum anderen kommt es darauf an, *kreative Ansätze für die Praxis* zu ermöglichen. Die Problemlösungen, an deren Generierung die digitale Verbraucheröffentlichkeit beteiligt wird, können – wie erläutert – auf unterschiedlichen Ebenen liegen (individuelle Verhaltensänderungen, lokale Kooperationen und Nachbarschaftsnetzwerke, z.B. durch Sharing-Praktiken, innovative Marktlösungen durch neue Governance-Formen, kollektive politische Regulierungen im staatlichen oder transnationalen Rahmen etc.). Diese Lösungen müssen aber miteinander kompatibel sein (d.h. Konsistenztests durch öffentliche Diskussion und Reflexion neben den Tests auf praktische Bewährung und Tauglichkeit ausgesetzt sein). Die digitale Verbraucheröffentlichkeit muss also Klammern bilden, die der Problemreichweite entsprechen. Sonst besteht die Gefahr, dass Scheinlösungen produziert werden (z.B. wenn lokale Energieeinspareffekte durch neue Technologien mit globalen Reboundeffekten durch beschleunigte Produktionszyklen einhergehen). Die hierfür erforderlichen Rationalitätssteigerungen digitaler Verbraucheröffentlichkeit durch Bereitstellung von Expertisen, methodische Kompetenzen und nicht zuletzt durch die systematische Verwaltung und Erneuerung geltenden Wissens zu garantieren, kann als die wesentliche Aufgabe betrachtet werden, über die sich die Wissenschaft an der Gestaltung von Arenen der Verbraucheröffentlichkeit beteiligen sollte.

### 3. Schlussfolgerungen

(40) Wie die voranstehenden Argumente zeigen, wird es für die Politik zunehmend wichtiger werden, die Digitale Welt mit ihren Kommunikationsnetzen als Raum für verbraucherpolitische Experimente zu begreifen und zu nutzen. Dieser Raum entwickelt sich sehr dynamisch und verändert die Bedingungen für Verbraucherpolitik ohnehin in vielfältiger Weise. Diese sollte auf diese Entwicklungen *nicht nur* mit eigenen Schwerpunktsetzungen *reagieren*, sondern sich *verstärkt proaktiv* um die Gestaltung solcher Arenen bemühen, in denen

---

<sup>15</sup> Vgl. grundlegend hierzu: John Dewey, *Die Öffentlichkeit und ihre Probleme*, Bodenheim 1996.

verschiedene, miteinander im Konflikt liegende Perspektiven auf das Verbraucherwohl in möglichst symmetrische und offene Auseinandersetzungen und Aushandlungen eintreten können. Das ist gemeint, wenn hier die digitale Verbraucheröffentlichkeit als politisches Gestaltungsprojekt anvisiert wird.

(41) Eine Stärkung der öffentlichen Deliberation von verbraucherpolitischen Themen und Anliegen im Netz kommt letztlich sowohl der Ökonomie entgegen, insofern eine starke Verbraucheröffentlichkeit dazu beiträgt, ausgehandelte Qualitätskonventionen verbindlicher in der (digitalen) Marktordnung zu verankern. Aber auch aus zivilgesellschaftlicher Perspektive wäre dies ein Gewinn, sofern sichergestellt wird, dass die Aushandlungsprozesse für die Pluralität geäußerter Kriterien des Verbrauchergemeinwohls wirklich offen sind und die Verfahren der sukzessiven Vermittlung oder Kompromissbildung zwischen diesen Kriterien von Anfang bis Ende transparent bleiben. Der Rechtsstaat könnte durch Ausweitung von Verfahren und Kapazitäten der öffentlichen Selbstregulierung in der Digitalen Welt von Kontroll- und Entscheidungszumutungen entlastet werden, die ihn ohnehin zu überfordern scheinen. Und die Wissenschaft braucht die Verbraucheröffentlichkeit als Resonanzboden, um die „Evidenzen“ verbraucherpolitischen Handlungswissens bestimmen, prüfen und in einer umfassenden Theorie kohärent zusammenfügen zu können.

(42) Wir haben in dieser Stellungnahme insbesondere fünf Ansatzpunkte für die staatliche Gestaltung und Förderung von Arenen der Verbraucheröffentlichkeit herausgestellt. Die Verbraucherpolitik sollte a) Zugangsschranken zu dieser Öffentlichkeit konsequent abbauen, b) die Entwicklung technischer Werkzeuge und Plattformen sowie demokratischer Kriterien für öffentliche Verfahren digitaler Selbstregulierung und Konfliktmediation fördern, c) Usern substantielle Mitbestimmungsrechte einräumen und garantieren, wo diese wesentliche Anteile an der ökonomischen Wertschöpfung digitaler Plattformen haben, d) neue Governance-Formen ermöglichen und unterstützen, die Brückenschläge zwischen verschiedenen Gesichtspunkten für das allgemeine Verbraucherwohl sowie ökonomischen Qualitätskonventionen zu institutionalisieren versuchen und schließlich e) die digitale Verbraucheröffentlichkeit in ihre eigenen Gesetzgebungsinitiativen und Regulierungsentscheidungen frühzeitig, breit und konsequent, also nicht nur als Loyalitätsbeschafferin, einbinden.

(43) Politische Vorhaben zur Gestaltung von Arenen digitaler Verbraucheröffentlichkeit werden zunächst experimentellen, d.h. sukzessiv erfahrungsbildenden Charakter haben. Sie sind selbst Ausdruck einer forschenden Verbraucherpolitik, die darauf abzielt, Bedingungen zu entdecken und zu verankern, unter denen sich jenes wohlverstandene Verbraucherinteresse und -verhalten herausbilden kann, das sich auf breiter Front rechtfertigen lässt. Eine solche Politik lässt sich auf offene Verfahren ein, die erst in der Zukunft festlegen können, was im Sinne eines erneuerten „Common Senses“ unter dem allgemeinen Wohl der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verstehen ist. Unzweifelhaft birgt eine solche, auf öffentliche Lernprozesse hin ausgerichtete Verbraucherpolitik Risiken und Ungewissheiten. Die entscheidende Frage ist, wie mit diesem Zustand umgegangen werden kann, ohne ihn verleugnen zu müssen.