



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.



Studie

Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse

Verbraucherleitbild und Positionsbestimmung
zum „Mündigen Verbraucher“

Vorwort

Verbraucher agieren als Wirtschaftssubjekte und nehmen somit mithin in einer komplexen (Markt-)Umgebung mit ihrem Entscheidungsverhalten teil. In den wirtschaftswissenschaftlichen Theorien ist es verbreitet, die Verbraucher als weitgehend autonome Individuen zu sehen, die selbstbestimmt handeln können, wollen und auch sollen. Sie sind somit in der Lage, über das Marktangebot „souverän“ zu entscheiden. Ein bedeutendes Leitbild im Hinblick auf die Verantwortung des Verbrauchers ist in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften das Konzept der Konsumentensouveränität. Die Konsumentensouveränität hat allerdings Grenzen.

Mittlerweile hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die klassische wirtschaftswissenschaftliche Vorstellung vom Konsumenten, der durch seine Nachfrage den Maßstab für die Gestaltung der Wirtschaftsprozesse angibt, nicht uneingeschränkt zutrifft. Vielfach findet der einzelne Konsument aufgrund verschiedener marktimmanenter sowie subjektiver Faktoren, die in den gängigen Marktmodellen unberücksichtigt bleiben, nicht tatsächlich ein seinen Präferenzen entsprechendes Angebot am Markt vor, bzw. er fragt ein solches erst gar nicht nach.

Aber erwächst aus diesen zum Teil auch widersprüchlichen Auffassungen in der verbraucherpolitischen Diskussion eine Legitimation für staatliches Eingreifen mit dem Ziel der Wohlfahrtsverbesserung der Konsumenten? Von der Beantwortung der Frage ist die mögliche Neuorientierung der Leitbild-Diskussion betroffen. In diesem Zusammenhang sind eine Reihe von Vorschlägen zu Weiterentwicklungen des Verbraucherleitbildes und Grenzen staatlicher Intervention zu unterbreiten.

Die Verbraucherrealität ist, das zeigt der erwähnte Aspekt bereits, wesentlich komplizierter, als uns dies das traditionelle ökonomische Verständnis oder die wirtschaftspolitischen Leitlinien vermitteln wollen. Die Entscheidungen der Konsumenten sind weder vollkommen rational, noch sind das Angebot und die sozialen Umstände für die Verbraucher in allen Entscheidungsfällen transparent. Dieser Tatbestand ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass im Hinblick auf eine konkrete Kaufentscheidung für den Konsumenten nur der subjektiv empfundene Informationsbedarf von Bedeutung ist. Die objektiven Informationsdefizite hingegen, welche den Konsumenten daran hindern, verantwortliche Konsumententscheidungen zu treffen, müssen diesem weder bewusst

sein, noch von ihm subjektiv als relevant empfunden werden. Vielfach werden zusätzliche Informationen – „objektiv notwendige“ Informationen – sogar als Belastung empfunden.

Ausgehend von diesen Überlegungen, wird mit dieser Studie eine Untersuchung zum Leitbild des mündigen Verbrauchers vorgelegt.

Das Forschungsgutachten ist als Entscheidungshilfe angelegt, um die Frage nach der Stabilität des Leitbilds des „mündigen Verbrauchers“ aus Sicht der Verbraucherpolitik im Jahr 2014 aufzuarbeiten.



Prof. Dr. Rainer Kühl.
Justus-Liebig-Universität Gießen



Dieter Schweer
Mitglied der Hauptgeschäftsführung

Verbraucherleitbild und Positionsbestimmung zum „Mündigen Verbraucher“

Kurzfassung wesentlicher Ergebnisse

Ziel der Studie:

Fundierte Positionsbestimmung als Grundlage eines weiterführenden Dialogs zwischen Politik und Wirtschaft vor dem Hintergrund zu erwartender Veränderungen in der Gewichtung und Ausgestaltung verbraucherpolitischer Themen

Vorbemerkung

Bereits im Jahre 2001 richtete die rot-grüne Bundesregierung das erste Verbraucherschutzministerium auf Bundesebene ein; die erste Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft wurde Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen). Nach dem kürzlich erfolgten Regierungswechsel zur großen Koalition 2013 wurde der Verbraucherschutz in das für die deutsche Rechtspolitik in erster Linie verantwortliche Justizministerium verlagert, das entsprechend in Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz umbenannt wurde.

Damit wird unter anderem signalisiert, dass sich die deutsche Rechtspolitik zunehmend auf den Verbraucherschutz zu konzentrieren scheint.

Auch die im deutschen Bundestag vertretenen Parteien haben den Verbraucherschutz stärker für sich entdeckt, Verbraucheranliegen in ihren Parteiprogrammen verankert und verschiedene verbraucherpolitische Konzepte erarbeitet. Jüngstes Beispiel ist der der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD zur 18. Legislaturperiode.

Der Verbraucher aus aktueller politischer Sicht

Die Verbraucherpolitik sieht sich in der Rolle, die rechtlichen Grundlagen zu legen, um die Menschen in ihrer Rolle als Verbraucher von Gütern und Dienstleistungen zu schützen. Sie soll tendenziell die strukturelle Unterlegenheit der Konsumenten gegenüber Herstellern und Vertreibern von Waren und Anbietern von Dienstleistungen ausgleichen, die sich darauf gründet, dass die Konsumenten vielfach nicht über die gleichen Kenntnisse, Informationen und Erfahrungen wie die Hersteller und Anbieter verfügen oder verfügen können. Die erste, makroökonomische Stoßrichtung stellt auf die Stabilisierung der

gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ab. Der private Konsum soll gestützt oder gefördert werden – z. B. durch Umverteilung und Transfers an die privaten Haushalte, Steuern und Abgabensenkungen oder Subventionen. Zudem findet die Verbraucherpolitik auf der Makroebene ihren Ausdruck in staatlicher Konsumlenkung. Diese verfolgt das Ziel, die Struktur des privaten Konsums entsprechend politischer oder gesellschaftlicher Wertvorstellungen zu steuern. Beispielsweise sollen Altersgrenzen für den Alkohol- und Tabakkonsum, spezielle Verbrauchsteuern oder das strafrechtliche Verbot harter Drogen dafür sorgen, den Konsum bestimmter, als schädlich erachteter Produkte einzuschränken oder zu verbieten.

Im Gegensatz zu dieser gesamtwirtschaftlichen Perspektive stellt der mikroökonomische Ansatz die Interessen und Bedürfnisse des Einzelnen in den Vordergrund. Verbraucherpolitik in diesem Sinne ist Politik für den einzelnen (End-)Verbraucher und für bestimmte Verbrauchergruppen. Sie versteht sich auch als Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite her. Zu ihren Aufgaben zählt im Wesentlichen,

- den Konsumenten zuverlässige Informationen bereitzustellen, damit diese sich optimal auf ihre Entscheidungen vorbereiten können (Verbraucherinformation);
- rechtlichen Schutz vor Täuschung und Übervorteilung zu gewähren sowie Gefahren für Sicherheit, Leben und Gesundheit abzuwehren (Verbraucherschutz);
- die Verbraucher aufzuklären (Verbrauchererziehung).

Auf der Praxisebene setzt die Verbraucherpolitik beim Konsumenten an. Sie ist eine Querschnittsaufgabe, die unterschiedliche Bereiche betrifft. Mit Blick auf verschiedene Verbrauchergruppen erstreckt sie sich beispielsweise auf den Anleger-, Jugend-, Mieter- oder Patientenschutz. In thematischer Hinsicht berührt sie unter anderem den Gefahren- und Gesundheitsschutz, den Umweltschutz, die technische Sicherheit, die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Informationsrechte und -pflichten, das Vertragsrecht und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder das Wettbewerbsrecht.

Auf der Praxisebene setzt die Verbraucherpolitik beim Konsumenten an. Sie ist eine Querschnittsaufgabe, die unterschiedliche Bereiche betrifft. Mit Blick auf verschiedene Verbrauchergruppen erstreckt sie sich beispielsweise auf den Anleger-, Jugend-, Mieter- oder Patientenschutz. In thematischer Hinsicht berührt sie unter anderem den Gefahren- und Gesundheitsschutz, den Umweltschutz, die technische Sicherheit, die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Informationsrechte und -pflichten, das Vertragsrecht und die Allgemeinen Geschäftsbedingungen oder das Wettbewerbsrecht.

Der schwächeren Stellung des Verbrauchers als Marktteilnehmer wurde damit Rechnung getragen, dass nahezu alle Konsum- und Lebensbereiche einem höheren Schutz unterliegen und die Eigenverantwortlichkeit des Verbrauchers reduziert wird.

Dabei herrscht im politischen Diskurs keineswegs Einigkeit über die Markt- und Machtstellung der Verbraucher. Nach wie vor stehen sich zwei verbraucherpolitische Leitbilder gegenüber.

Zum einen diejenigen Positionen, die den kollektiven Schutz der Verbraucher befürworten und den Verbraucher gegenüber den Anbietern als strukturell benachteiligt ansehen. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Linkspartei stützen ihre politischen Forderungen im Wesentlichen auf dieses Leitbild. Für sie ist der „mündige Verbraucher“ das Ziel der politischen Einflussnahme.

Demgegenüber sehen andere Positionen den Verbraucher grundsätzlich für mündig und fähig eigenverantwortlich zu entscheiden. Diese Auffassung vertreten die beiden Unionsparteien sowie die FDP. Für sie existiert der „mündige Verbraucher“ bereits.

Einen aktuellen Ausdruck der Verbraucherposition aus politischer Sicht findet sich im kürzlich vereinbarten Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsparteien. Dem Verbraucher wird dort nach wie vor eine strukturelle Unterlegenheit gegenüber den Anbietern von Konsumgütern und Dienstleistungen unterstellt, da Letztere tendenziell über ein vergleichsweise höheres Informationsniveau, bessere Kenntnisse und Erfahrungen verfügen. Aus dieser asymmetrischen „Machtverteilung“ heraus sieht die Politik eine Verpflichtung bestehende Verbraucherschutzregelungen weiter auszubauen, in den

Bereichen Information, Beratung und Bildung. Während sich zu den beiden ersten Handlungsfeldern zahlreiche Umsetzungshinweise finden (unter anderem Auftrag an Verbraucherorganisationen eine Marktwächterfunktion zu übernehmen, mehr Transparenz durch einheitliche Labels, höhere Vernetzung der Lebensmittelüberwachung), finden sich für den Bildungsbereich lediglich zahlreiche Hinweise zur Aus-, Weiter- und Berufsbildung. Konkrete Ausführungen zur Entscheidungskompetenzförderung der Konsumenten im Rahmen des Verbraucherschutzes sind nicht auszumachen. Aktuell wird der „mündige Verbraucher“ als Ziel aller Maßnahmen der Verbraucherpolitik angesehen. Auffällig ist allerdings auch, dass sich die verbraucherpolitische Orientierung eines zunehmend differenzierteren Verbraucherbildes annimmt.

Der Verbraucher als Marktteilnehmer im Wettbewerb

Die mikroökonomische Theorie modelliert den Verbraucher herkömmlicherweise als rationales Individuum, das autonom handelt und seinen persönlichen Nutzen entsprechend seiner Präferenzen maximiert. Grundlegend ist das Prinzip der Konsumenten-souveränität: Der Einzelne kann frei darüber entscheiden, wie er seine materiellen und immateriellen Bedürfnisse befriedigt. Die Produzenten richten ihr Angebot daran aus.

Aufgabe der Wettbewerbspolitik im Sinne der Verbraucherpolitik ist es, durch geeignete Rahmensetzung dafür zu sorgen, dass der Markt offen für neue Anbieter bleibt bzw. bestreitbar wird. Der freie Wettbewerb ermöglicht dann, dass dem Verbraucher Interesse an niedrigen Preisen, hoher Qualität und großer Produktvielfalt entsprochen wird. Funktionierender Wettbewerb ist damit wesentliche Voraussetzung und wichtiger Bestandteil eines effektiven Verbraucherschutzes.

Zwei wesentliche Kritikpunkte treten auf. Gegen das Prinzip der Konsumenten-souveränität werden zwei Aspekte ins Feld geführt:

(1) Angesichts der Vielfalt des modernen Konsumgüterangebots fehlten dem Verbraucher für eine Entscheidung, die seinen Wünschen entsprechen eine wesentliche Voraussetzung: er sei bei vielen Gütern kaum noch in der Lage, deren Qualität zu beurteilen und es mangle ihm an einem ausreichenden Überblick über das Angebot. Der Mangel an Markttransparenz führe dazu,

dass sowohl die Kauf- und Konsumententscheidungen der Verbraucher suboptimal seien.

Ob ein Konsument, der sich entsprechend seinen Wünschen entscheiden will, dies im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten auch tun kann, hängt entscheidend von den ihm zur Verfügung stehenden Informationen ab. Deshalb ist es ordnungspolitisch nicht nur erlaubt, sondern sogar geboten, die Markttransparenz durch Vorschriften zu verbessern, die gezielte Irreführungen ausschließen und gewollte Unklarheiten beseitigen.

Ob ein Anbieter seinen Informationsvorsprung auch tatsächlich oder dauerhaft zulasten der Verbraucher ausnutzen kann, hängt allerdings von einer Reihe von Faktoren ab, wie etwa der Art der Geschäftsbeziehung (persönlich oder anonym), ob Anbieter und Nachfrager wiederholt und regelmäßig oder nur einmal aufeinander treffen und ob die vertragliche Bindungen von kurzer oder langer Dauer sind und von den Eigenschaften der Waren und Dienstleistungen und ihrer Erklärungsbedürftigkeit.

Zu berücksichtigen ist auch, dass nicht nur eine einseitige strukturelle Unterlegenheit der Konsumenten gegenüber den Herstellern besteht, sondern dass Hersteller auch über asymmetrisch verteilte Informationen gegenüber den Verbrauchern verfügen. Die in vielen Produktsegmenten immer wieder auftretenden wenig erfolgreichen Produktneueinführungen, belegen ein Angebot an Waren und Dienstleistungen, das sich nicht immer nach den Wünschen der Verbraucher richtet. Durch die Informationsasymmetrie entstehen eben auch den Anbietern Nachteile.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass der Staat mit seinen gesetzlichen Grundlagen (Verbraucherinformationsgesetz, Produktdeklarationen, Produktzulassungs-Gesetzgebung, Haftungsregelungen, etc.) bereits die Voraussetzungen für ausreichenden Verbraucherschutz und damit fairen Wettbewerb im Rahmen seiner Verbraucher-(Wettbewerbs-)politik gesorgt hat.

(2) Diese zweite Kritik bezieht sich auf die neuen Erkenntnisse der Verhaltensökonomie, die konstatieren, dass sich die wirklichen Interessen real existierender Menschen nicht immer verlässlich in marktförmigen Auswahlentscheidungen widerspiegeln. Verbraucher hätten keine langfristig stabilen

Präferenzen, sie sind wandelbar und somit orientieren sich ihre Entscheidungen auch nicht an langfristigen Konzepten wie etwa „Nachhaltigkeit“. Ebenso würden die Verbraucher selbst ihre wahren Bedürfnisse zum Teil nicht kennen, hätten vielmehr irrationale Präferenzen, weshalb ihre Souveränität in ihrer Rolle als Nachfrager von Tabakwaren, Bildungsangeboten, Versicherungsprodukten und Anlageportfolios eingeschränkt sei.

Die Studie zeigt auf, dass es in verschiedenen Bereichen der Verbraucherpolitik zumindest diskussionswürdig ist, ob sich aus diesen Erkenntnissen heraus ein legitimer Grund für den Eingriff öffentlicher Körperschaften ergibt. Dies würde voraussetzen, dass auf Seiten des Gesetzgebers Grund zur Annahme besteht, dass Eingriffe auf die Dauer und im Durchschnitt vorteilhaft im Sinne der „wirklichen Interessen der Menschen“ sind.

Das Selbstbild des Verbrauchers

Ein Selbstbild des Verbrauchers wird auf unterschiedliche Weise gewonnen. Neben themenbezogene Befragungen im Rahmen von Verbraucherstudien und der Zuordnung der Verbraucher zu sozialen Lifestyle-Typologien, bilden die vollzogenen Konsumententscheidungen und die Erfassung des Beschwerdeverhalten der Verbraucher, wichtige Erklärungsquellen.

Verbraucherstudien zeigen einen vielschichtigen Verbraucher, der seine Kaufentscheidungen nicht immer vernunftgemäß und aufmerksam trifft, sondern durchaus mit unterschiedlicher Sorgfalt. Die Bandbreite reicht von der intensiv vorbereiteten Kaufentscheidung auf gründlicher Informations- und Abwägungsgrundlage bis zum sog. Spontankauf, zu dem sich der Konsument erst am Verkaufsort entschließt. Hinsichtlich der Intensität der Informationsnutzung ist zwischen Gewohnheitskäufen (hier liegt Erfahrungswissen vor) und Erstkäufen zu unterscheiden. In ihrem tatsächlichen Informationsverhalten tendieren Verbraucher auch dazu, die Informationssuche bewusst zu vernachlässigen. Besonders zurückhaltend ist der in vielen Befragungen von den Verbrauchern geäußerte Wunsch nach „mehr Informationen“ zu werten, da dieselben Konsumenten gleichzeitig aber auch die Informationsvielfalt beklagen.

Die Einteilung der Verbraucher in Milieus oder Zielgruppen haben bisher versucht die Realität des Konsumentenverhaltens vollständig zu erfassen. Aktuelle Ansätze der Lebensstilforschung bauen auf der Annahme auf, dass Ein-

teilungen in Lebensstile kein Kontinuum mehr darstellen. Individualisierung, Erweiterung des Optionenraumes (Multioptionalität) und situationsbedingte Faktoren tragen dazu bei, dass sich die Milieus nicht nur in immer kleinere Untergruppen aufteilen, sondern Individuen zwischen diesen Untergruppen wechseln und gleichzeitig mehreren angehören. Individuelle und sehr differenzierte Beweggründe (Motive, Einstellungen) liegen diesem beobachteten Entscheidungsverhalten der Verbraucher zugrunde. Daraus einen allgemeingültigen verbraucherpolitischen Handlungsbedarf abzuleiten, ist sehr ambitioniert.

Unsere Untersuchung zum Onlineportal „lebensmittelklarheit.de“ zeigt ein deutliches Verbraucherbild. Die sehr geringe Zahl der eingehenden Beschwerden, gemessen an der Zahl der täglich durchgeführten Produktkäufe, lässt auf einen verschwindend geringen Anteil unzufriedener Konsumenten schließen. Die überwiegende Mehrheit zählt sich offensichtlich zu zufriedenen Konsumenten, die den Herstellern vertrauen. Die Verbrauchermeldungen spiegeln keinesfalls ein repräsentatives Bild des Täuschungsschutzbedarfs eines Durchschnittsverbrauchers wider.

Aktuelle Gestaltung der nationalen/internationalen gesetzlichen, verbraucherpolitischen und wettbewerblichen Rahmenbedingungen

Das „europäische Verbrauchermodell“ geht davon aus, dass dem Verbraucher im Wettbewerbsgeschehen eine „Schiedsrichterfunktion“ zukommt. Zwar entscheiden grundsätzlich die Anbieter, welche Produkte sie wann und zu welchem Preis auf den Markt bringen. Doch es hängt von der Entscheidung der Verbraucher ab, ob sich die angebotenen Produkte erfolgreich absetzen lassen. Der Verbraucherentscheidung kommt daher der Stellenwert eines eigenständigen, ganz zentralen Steuerungsfaktors der Wettbewerbsordnung zu. Damit kommt man dem begrifflichen Inhalt der Konsumentensouveränität bereits sehr nahe.

Der EuGH stellt in seinen Entscheidungen einheitlich auf die mutmaßliche Erwartung eines „durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers“ ab. Bei diesem vom EuGH geschaffenen Verbrauchertypus handelt es sich um das Leitbild eines Konsumenten, der in der Werbung enthaltene Informationen grundsätzlich kritisch wahrnimmt und

eigenverantwortlich am Marktgeschehen teilnimmt. Auch im deutschen Recht geht es grundsätzlich um das Verständnis eines durchschnittlich informierten und verständigen Durchschnittsverbrauchers und auch nur um dessen Schutz.

Der naive, informationsunwillige und unbefangene Verbraucher gilt heute nicht mehr als das Maß der Dinge. Der Rechtssuchende, der ein durchschnittliches Leseverständnis aufbringt, vermag sehr wohl zwischen optimaler Mühehaltung und optimaler Interessenvertretung zu differenzieren. Es handelt sich um einen verständigen, verantwortlich handelnden Konsumenten, der das Geschehen mit situationsangemessener Aufmerksamkeit verfolgt.

Zur Ausübung seiner Funktion und zur Prävention von Täuschungen stehen dem Verbraucher ein breites Angebot an institutionellen Einrichtungen und Instrumenten aus Bundes- und Landesministerien, amtlicher Lebensmittelüberwachung, Verbraucherzentralen, Testeinrichtungen, Medienprojekten und selbsternannten Verbrauchergruppen zur Verfügung.

Wovor, wodurch, womit will der Verbraucher geschützt werden?

Die Erwartungen der Verbraucher liegen in erster Linie im Bereich des Täuschungsschutzes. Keine gesetzliche Regelung kann sicherstellen, dass sich die Erwartungen jedes einzelnen Verbrauchers an ein bestimmtes Konsumprodukt erfüllen. Geschützt sind deshalb nur berechtigte Verbrauchererwartungen. Diese Haltung wird auch in der europäischen und deutschen Rechtsprechung eindeutig festgehalten. Grundsätzlich wird dort auf ein Verbraucherleitbild des normal informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers abgehoben.

Nach wie vor bestehen auf Seiten der Verbraucher Schutzinteressen, die sich an folgenden Zielen orientieren:

- Schutz vor Gefährdung und Sicherheit;
- Förderung und Schutz von wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher;
- Zugang zu angemessenen Informationen, die fundierte Entscheidungen zur Bedürfnisbefriedigung ermöglichen;
- Verbraucheraufklärung und der Möglichkeit, Verbrauchervertretungen gründen zu können,
- wirkungsvolle Möglichkeiten für die rechtliche Durchsetzung ihrer Interessen durch angemessene Informations-, Rücktritts- und Schadenersatzrechte bei Verträgen, die vor Übervorteilung schützen.

An diesen allgemein bekannten Schutzinteressen hat sich aus Sicht der Verbraucher nichts geändert. Es besteht ein großes Interesse an unabhängigen Einrichtungen, die informieren und beraten (Beratungstätigkeit auch zu speziellen Sachfragen wie beispielsweise des Energiesparens, der individuellen Altersvorsorge). Sie wünschen sich als neutral informierte Verbraucher aufzutreten. Außerdem erwarten sie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips (vorsorgender gesundheitlicher Verbraucherschutz).

Wo liegen Defizite?

In unserer Studie zeigen sich die geringen individuellen Zeitbudgets, die Verbraucher aus individuellen Beweggründen für die Informationssuche aufwenden. Hinzu kommen sogenannte Selbstkontrollprobleme der Individuen, auf die staatliche Maßnahmen nicht unbedingt Einfluss nehmen können.

Schließlich können auch situationsbedingte Informationsmängel dazu führen, dass ein Kauf im Nachhinein bereut wird. Dies kann bei Haustürgeschäften und ungewollten Telefonanrufen der Fall sein, bei denen eine Person überumpelt wird, oder in Situationen, in denen sie sich unter Zeitdruck (z. B. zeitlich befristete Lockangebote) oder in einer Zwangslage („Kaffeefahrten“) zum Kauf entscheidet. Unter normalen Umständen und der Gelegenheit, sich über das Produkt und seine Alternativen ausreichend zu informieren, hätte der Kunde das Geschäft möglicherweise nicht abgeschlossen.

Bisher wird die Schutzbedürftigkeit der Verbraucher dann stark berücksichtigt, wenn die Macht der Verbraucher als Gruppe betroffen ist und es um deren Organisation geht. Weniger thematisiert und bisher kaum in Studien beachtet werden die individuellen Machtinstrumente, wie Mund-zu-Mund-Propaganda (Word-of-Mouth) oder die verbraucherrelevanten Effekte einer Kommunikation der Verbraucher im Internet.

Wo besteht Handlungsbedarf?

Die Verbraucherpolitik hat über die wettbewerbspolitischen Maßnahmen hinaus, mit ihren bisher gegebenen Instrumenten für Markttransparenz zu sorgen, opportunistisches Handeln der Anbieter vor oder nach Vertragsabschluss einzudämmen. Zu ihrem Instrumentarium gehören Ge- und Verbote, welche sich beispielsweise zur Abwehr von Gefahren für die Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher anbieten. Dabei gilt es, vermeidbare Risiken zu identifizieren und einzuschränken. Der Schutz vor Übervorteilung durch Zurückhaltung von Information kann durch Ge- und Verbote gestärkt werden. Diese Aufgabe erfüllen beispielsweise auch Mindeststandards sowie die Produkthaftung und die Regelung von Schadenersatzansprüchen. Zudem können staatliche Gütesiegel und Zertifikate dem Verbraucher die Vertrauenswürdigkeit von Gütern signalisieren.

Effektiver Verbraucherschutz bedarf jedoch nicht nur solcher Vorkehrungen, sondern muss auch durchgesetzt werden. Dazu sind Kontrollen ebenso erforderlich wie Sanktionen bei Regelverstößen. Schließlich können Information, Aufklärung und Konsumentenbildung die Verbraucher in die Lage versetzen, eigenständig fundierte Entscheidungen zu treffen. Allerdings überschreitet der Staat seine Kompetenz, wenn seine Informationspolitik legal vermarktete Waren und Dienstleistungen diskriminiert.

Das „richtige“ Ausmaß an staatlichem Verbraucherschutz ist vielmehr eine normative Entscheidung, die der gesellschaftlichen Willensbildung folgt. Dabei ist zu beachten, dass kollektiver Schutz nicht zu kollektivem Zwang wird und den Wettbewerb außer Kraft setzt.

Die Analyse der Internetplattform lebensmittelklarheit.de zeigt deutlich die Defizite in der notwendigen Kompetenzförderung der Konsumenten auf.

Obwohl die Instrumente gut geeignet wären, verbraucherseitige Kompetenzbildung im Konsumententscheidungsprozess zu fördern, führt deren derzeitiger Einsatz eher zu einer Bestärkung von Ignoranz im (Lebensmittel-)Kaufentscheidungsprozess. So wäre für die weitere zweckdienliche Nutzung des Portals die Verbraucherbeschwerden als anschauliches Beispiel zu nutzen, um zu zeigen, wie täuschende erste Eindrücke durch gesetzlich vorgeschriebene Produktinformationen korrigiert werden können. Gemäß moderner verbraucherpoltischer Ziele wäre die hierdurch erzielte Kompetenzförderung eine vorzugswürdige Alternative zur derzeitig betriebenen Ignoranzpflege. Deshalb ist die Verbraucherbildung weiter zu fördern – mit den richtigen Inhalten, den richtigen Instrumenten und den richtigen Vermittlern.

Welche Handlungsempfehlungen lassen sich ableiten?

Die Ergebnisse zeigen, dass keine Verbote und Überregulierungen benötigt werden, um die Konsumentensouveränität zu gewährleisten. Es ist eher angezeigt, eine Kombination aus staatlicher Rahmengesetzgebung und einer Stärkung der Verbraucherkompetenz durch vornehmlich Verbraucherbildung zu wählen. Dadurch wird die Eigenverantwortung der Verbraucher gestärkt. Diese gewährleistet die Mündigkeit des Verbrauchers eher, als der Versuch, die Verbraucher vor ihren eigenen Fehlern zu bewahren.

Staatliches Handeln hat das Recht, ordnend, gestaltend und lenkend einzugreifen. Aber eben nur soweit, wie dadurch die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Marktteilnehmer verbessert werden kann. Staatliche Eingriffe können zwar Risiken beseitigen oder verringern, aber gleichzeitig auch zu Beschränkungen von Freiheiten und Entmündigung von Konsumenten führen. Ein Bekenntnis der Verbraucher zu Eigenverantwortung bleibt unverzichtbar.

Die Formulierung konkreter Handlungsempfehlungen hängt deutlich davon ab, welches Verbraucherleitbild sich durchsetzen wird. Von verschiedenen Seiten wird seit einiger Zeit eine differenzierte Leitbildanalyse vorgeschlagen, die vom verantwortungsvollen, vertrauenden und verletzlichen Verbraucher spricht. Die inhaltlichen Ausgestaltungen werden in der Studie diskutiert.

In Vorbereitung politischer Maßnahmen werden angesichts eines differenzierten Verbraucherbildes Untersuchungen benötigt, die das konkrete Entscheidungsproblem thematisieren und nicht die allgemein üblichen Befragungsinhalte etwa zu Informationsdefiziten oder zu Zufriedenheiten mit einem Produktangebot.

Den Medien kommt in diesem Zusammenhang insoweit wesentliche Bedeutung zu, als sie in demokratischen Gesellschaften die Aufgabe übernehmen, sachliche Informationen zur Wissensdiffusion und Meinungsbildung bereitzustellen. Zu den prinzipiellen Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gehört es, dazu beizutragen, wenn vorhanden, das Missverhältnis von Informationsbedarf seitens der Konsumenten und Informationsangebot seitens der Unternehmen auszugleichen. Aktuell ist allerdings eine Entwicklung in Richtung einer eher einseitigen und tendenziösen Themenbesetzung durch von sogenannten zivilgesellschaftlichen Interessengruppen gesetzten Themen zu beobachten. Unter dem Vorwand, allgemeine Interessen der Verbraucher zu repräsentieren, räumen öffentliche Medien den Interessengruppen umfangreiche Präsenzmöglichkeiten ein. Auf diese Weise können die Gruppen unter der Vorgabe, gesellschaftliche und politische Missstände aufzudecken, letztlich private Gewinne für ihre eigenen Geschäftsmodelle generieren. Die Bedeutung und Legitimation, die diesen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Nichtregierungsorganisationen zukommt/zukommen soll, sollte zukünftig stärker untersucht und hinterfragt werden.

Die Machtposition der Verbraucher ist soweit zu stärken, dass der einzelne Verbraucher dazu angeregt wird, die vorhandenen Einrichtungen zur Verbraucherbildung, -erziehung und -information intensiver zu nutzen. So kann die Selbstverwirklichung und Konsumfreiheit gestärkt und die Verbraucher zu selbstbestimmten Entscheidungsverhalten bewegt werden. Sie haben dann die Möglichkeit eigenverantwortlich darüber zu entscheiden, welche Herstellungs- und Produktionsweisen, welche Rohstoffe und Produkte den individuellen Konsum prägen. Hierbei kommt sowohl staatlichen als auch privaten geförderten Verbraucherinstitutionen eine gleichbedeutende Rolle zu.

Was muss die Politik tun? Welches staatliche Handeln wird erwartet?

Politisches Handeln im Rahmen der Verbraucherpolitik sollte auch die Verbraucher zu Eigenverantwortung veranlassen.

Marktversagen oder Funktionsstörungen können verbraucherpolitische Eingriffe des Staates rechtfertigen. Zwingend sind solche Staatseingriffe jedoch nicht. Vielmehr ist – wie bei jeder politischen Entscheidung – abzuwägen, ob sich durch staatliches Handeln die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt verbessern lässt und dies die überlegene Alternative gegenüber privaten Arrangements ist oder ob dadurch mehr Schaden angerichtet wird als im unregulierten Zustand. Auch ist nicht jeder staatliche Eingriff geeignet, das zugrunde liegende Problem zu heilen. Es bedarf also der Klärung, welches verbraucherpolitische Instrument eingesetzt werden sollte, falls der Markt versagt und staatliches gegenüber privatem Handeln vorzuziehen ist.

Schließlich ist zu beachten, dass nicht nur der Markt, sondern eben auch der Staat bzw. die Politik und die Bürokratie versagen können, mit entsprechenden gesamtgesellschaftlich negativen Folgen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn der staatliche Eingriff nicht ursachengerecht bzw. rechtzeitig erfolgt oder nicht ausreicht, um den Mangel zu beheben. Andererseits aber auch, dass der Staat vorgibt, den „Anspruch der Verbraucher“ zu kennen und dementsprechend paternalistische Maßnahmen ergreift, um individuelle Präferenzen bewusst in bestimmte Richtungen zu lenken. Wer entscheidet überhaupt über „richtige“ und „falsche“ Präferenzen? Wer sonst, wenn nicht der individuelle Verbraucher selbst, soll die Rationalität seiner Präferenzen beurteilen? Hätte Konsumentensouveränität stabile Präferenzen zur Voraussetzung, so wäre der Souveränitätsbegriff gänzlich fragwürdig, was zu schwerwiegenden Folgen, etwa bezüglich der Legitimation demokratischer Entscheidungsprozesse, führen würde. Auch irrationale Präferenzen sind kein schlüssiges Argument gegen Konsumentensouveränität. Solange das Individuum allein betroffen ist, sind Eingriffe in die Entscheidungsautonomie kaum begründbar. Sind andere Individuen betroffen, so ist dies der Grund für Einschränkungen der Souveränität, nicht die vermeintliche Irrationalität oder die durch die verhaltensökonomischen Forschungen identifizierten Entscheidungsanomalien.

Wann sollte staatliches Handeln unterbleiben?

In der Koalitionsvereinbarung wird argumentiert, die Angebotsvielfalt an Labeln und Qualitätszeichen führe zu Konsumentenverwirrung und Entscheidungsverzerrungen auf Seiten der Verbraucher. Somit wird die Konsumentensouveränität eingeschränkt. Hieraus wird ein staatlich unterstützter Handlungsbedarf hinsichtlich einer Labelstandardisierung abgeleitet. Die vorliegende Studie stellt dazu fest, dass die negativen externen Effekte eines „Zuviels“ an Labeln – wenn dieser Zustand denn überhaupt gegeben ist –, ausschließlich zu Lasten der Labelanbieter gehen und nicht der Verbraucher. Die möglichen negativen Effekte, wie Verlust der Kundentreue, Kaufabbruch, Kundenzufriedenheit tragen ausschließlich die Anbieter. Daraus einen öffentlichen Anspruch zur Standardisierung abzuleiten, ist nicht evident. Staatliches Handeln sollte bei der Bewertung von Produktqualitäten durch gebündelte Informationen (zum Beispiel die Lebensmittel-Ampel) unterbleiben, denn die in den einfachen Labeln steckende verdichtete Information ist quasi als Lenkung des Staates zu verstehen und lässt die Verbraucher als unmündig zurück.

Auf der politischen Ebene kommt das Problem gegenseitiger Erwartungen hinzu, so dass Handelnde oft ihren Identitätsnutzen daraus ziehen, bei anderen Individuen keinen Anstoß zu erregen, oder im Idealfall sogar Wohlwollen hervorzurufen. Der Aufbau einer Marktwächterfunktion stellt hier ein entsprechendes Beispiel dar. Es wird der Eindruck vermittelt, den Individuen werden keine externen Präferenzen aufgezwungen, sondern lediglich ihrem Eigeninteresse zum Durchbruch verholfen.

Was muss die Industrie leisten?

Unternehmen haben ein ureigenes Interesse daran, ihre Kunden zufrieden zu stellen. Denn sonst können sie sich nicht dauerhaft im Wettbewerb bewähren. Um Informationsdefizite abzubauen und das Vertrauen der Verbraucher zu erlangen, stehen ihnen verschiedene Möglichkeiten offen: Mit Hilfe von Produktinformation und Werbung können sie die Kunden über den Nutzen ihres Angebots aufklären. Informative Werbung erhöht die Markttransparenz, indem sie über die Existenz von Produkten, ihre Preise, Qualität und Verfügbarkeit aufklärt. So senken beispielsweise Zeitungsanzeigen und Prospekte die Informationskosten der Konsumenten bei Suchgütern. Suggestive bzw.

überzeugende Werbung zielt dagegen darauf ab, den Kunden durch das Image des Produktes oder des Unternehmens für sich zu gewinnen. Sie bietet sich insbesondere bei Erfahrungs- und Vertrauensgütern an.

Die Informationspflichten und Haftungsregeln für Hersteller sind dagegen kein Eingriff in die Freiheit der zu schützenden Personen. Die Wirtschaft sollte die Information bereitstellen, die erwiesenermaßen von großem Interesse für eine Mehrheit der Verbraucher sind und dies als Kundenservice verstehen, der nicht durch staatliche Zwangsmittel eingefordert werden muss.

Es reicht nicht [mehr], den Konsumenten als Marktteilnehmer zu betrachten, der Informationen über Produkte und Leistungen hinsichtlich ihrer Eignung als Mittel zur Bedürfnisbefriedigung ausschließlich zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung braucht. Vielmehr ist er als Teilnehmer innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette zu definieren, der Informationen von der (Vor-)produktion bis hin zum Konsumprozess und zur Entsorgung des Produktes benötigt, um die Konsequenzen seiner Konsumententscheidung abzuschätzen und berücksichtigen zu können.

Das Verbraucherverhalten muss als Resultat des Zusammenwirkens subjektiver, objektiver und situativer Faktoren angesehen werden. Es ist ein Verdienst der verhaltensökonomischen Forschungen, die Zusammenhänge zwischen sozialen und individuellen Präferenzen stärker in das Bewusstsein gerückt zu haben. Die verhaltensökonomischen Ansätze anerkennen die begründbare Begrenztheit menschlicher Fähigkeiten und zeigen, dass das Informationsparadigma der Verbraucherpolitik an seine Grenzen stoßen kann. Da parallel dazu aber auch die Bedeutung situativer Faktoren („Lebenslagen“ oder die konkrete Entscheidungssituation) berücksichtigt werden muss, sinkt gleichzeitig der Verallgemeinerungsgrad des abstrakten Rationalwahlmodells, das häufig viel zu grob ist, um die alltägliche Realität der Verbraucher ausreichend zu erfassen.

Diese Erkenntnisse gilt es bei unternehmenspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen. Zugegebenermaßen kein leichtes Unterfangen, da diese Modelle die Entscheidungen zwar näher an die (beobachtbare) Realität der Verbraucher heranbringen, verbraucherpolitisch eher schwierig umzusetzen sind und weiter empirische Entscheidungshilfen benötigen, die in den Verbraucherwissenschaften bis dato noch nicht entwickelt worden sind.

Zu den wichtigsten Maßnahmen der Verbraucherpolitik in einer Wettbewerbswirtschaft gehört alles, was den fairen Wettbewerb intensiviert. Verbraucherpolitik ist jedoch lediglich das Ergebnis einer konsequenten Wettbewerbspolitik. Je mehr die Produzenten und Händler gehalten sind, sich an den „realen“ Verbraucherwünschen zu orientieren, desto weniger Verbraucherpolitik ist neben der Wettbewerbspolitik nötig.

Was muss der Verbraucher leisten?

Die Selbstbestimmtheit könnte man dahingehend interpretieren, dass eine Verlagerung der Verantwortung vom Staat auf den Verbraucher stattgefunden hat und von ihm erwartet wird, dass er aufbauend auf einem bestimmten Eigeninteresse und einem Verantwortungsgefühl für kompetent gehalten wird, sich aktiv zu informieren und grundsätzlich in der Lage ist, sein Verhalten und seine Bedürfnisse kritisch zu reflektieren.

Verlangt wird vom Durchschnittsverbraucher insgesamt ein normaler, angemessener Kenntnisstand auf dem betreffenden Warengbiet. Als „normal“ oder „durchschnittlich“ kann man einen Kenntnisstand bezeichnen, den ein Durchschnittsverbraucher der maßgeblichen Verbrauchergruppe im alltäglichen Leben (etwa durch Schul- und Allgemeinbildung, Zeitungslektüre, Fernseh- und Radiosendungen oder auch im Rahmen der Erziehung) erwirbt und der von ihm ohne die Bereitstellung oder Einholung weiterer Informationen grundsätzlich erwartet werden kann. Die Frage nach der Notwendigkeit der Beschaffung weiterer Informationen betrifft in erster Linie die Merkmale der Aufmerksamkeit und Verständigkeit.

Der Verbraucher sollte sich bewusst sein, dass Autonomie und individuelle Handlungskompetenz eine wichtige Quelle von Lebenszufriedenheit sind. Nimmt man den Individuen durch paternalistische Steuerung die Notwendigkeit zur selbständigen Bewältigung von Problemen, die aus verhaltensökonomisch identifizierten Entscheidungsdefekten folgen, dann reduziert man damit in der längeren Frist aber auch ihre Chancen, aus eigener Erfahrung Handlungskompetenz zu entwickeln. Dadurch besteht die Gefahr eines Verlustes an selbständiger Problemlösungskompetenz und an Wohlfahrt.

Impressum

Herausgeber

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29
10178 Berlin
T: +49 30 2028-0
www.bdi.eu

Autor

Univ.-Prof. Dr. Rainer Kühl
Justus-Liebig-Universität Gießen
Institut für Betriebslehre der Agrar- und Ernährungswirtschaft
Senckenbergstr. 3
35390 Gießen
Tel: +49 (0)641-99-37270
www.uni-giessen.de/foodeconomics

Gesamtredaktion

Univ.-Prof. Dr. Rainer Kühl
Justus-Liebig-Universität Gießen

Redaktion

Niels Lau, Abteilungsleiter
Abteilung Wettbewerb, Öffentliche Aufträge und Verbraucher

Christel Heckmann, Referentin
Abteilung Wettbewerb, Öffentliche Aufträge und Verbraucher

Konzeption & Umsetzung

Sarah Pöhlmann
Abteilung Marketing, Online und Veranstaltungen

Layout

Europrint Medien / Tilman Schmolke
www.europrint-medien.de

Druck

Das Druckteam Berlin

www.druckteam-berlin.de

Verlag

Industrie-Förderung GmbH, Berlin

Bildnachweis

Cover: © davis / fotolia.com

Stand

Dezember 2014

BDI-Publikations-Nr. 0021

