

# **Ist der „mündige Verbraucher“ ein Mythos? Auf dem Weg zu einer realistischen Verbraucherpolitik**

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

Dezember 2012

Autorinnen und Autoren: Christoph Strünck, Ulrike Arens-Azevêdo, Tobias Brönneke, Kornelia Hagen, Mirjam Jaquemoth, Peter Kenning, Christa Liedtke, Andreas Oehler, Ulf Schrader, Marina Tamm

## **Zusammenfassung:**

*Das Bild des „mündigen Verbrauchers“ ist populär in Wissenschaft und Politik. Mündigkeit im Sinne von Kompetenz, Informiertheit und Entscheidungsautonomie ist eine zentrale Annahme herrschender wissenschaftlicher Erklärungsmodelle. Doch diese Modelle werden inzwischen als realitätsfern kritisiert. Von vielen Seiten wird gefordert, realistische Annahmen über das Verbraucherverhalten zu treffen. Denn erst dann könnten Möglichkeiten und Grenzen mündigen Konsums sinnvoll analysiert werden.*

*In der Politik taucht der mündige Verbraucher in zwei Varianten auf: Mal ist er erstrebenswertes Ziel, mal ist der mündige Verbraucher Ausgangspunkt der Betrachtung. Ist er Ausgangspunkt, soll sich der Gesetzgeber auf „mündige Verbraucher“ stützen, die selbst entscheiden können. Die Politik suggeriert der Öffentlichkeit dadurch Einfachheit und Klarheit, während ein Teil der Forschung längst auf die Vielfalt des Verbraucherverhaltens verweist.*

*Diese vermeintliche Klarheit ist einer realistischen, wirkungsvollen und effizienten Verbraucherpolitik ebenso abträglich wie der umfassende Erklärungsanspruch, den die Wissenschaft oft für sich reklamiert. Es ist daher an der Zeit, dass sich die Verbraucherpolitik auf eine stärkere Evidenzbasierung stützt, ohne die damit verbundenen Herausforderungen zu ignorieren. Die Stellungnahme will dazu einen weiteren Anstoß geben.*

## **1. Ein Mythos als Leitbild?**

(1) Schon seit geraumer Zeit gibt es in der Verbraucherbeforschung Kritik am Modell des „mündigen Verbrauchers“, wie ihn insbesondere die neoklassische Wirtschaftswissenschaft betrachtet. Die Kritik kommt aus verschiedenen Disziplinen, sie ist mal theoretisch, mal empirisch begründet. Sie lässt sich grob wie folgt zusammenfassen: Verbraucher treffen ihre Entscheidungen nicht alleine, sie konsumieren nicht nur, sondern produzieren auch, ihre Rationalität ist häufig eingeschränkt, und nicht selten sind Normen, Gewohnheiten oder Emotionen der Anstoß für Entscheidungen. Außerdem ist es Verbraucherinnen und Verbrauchern nur bedingt möglich, die (langfristigen) Folgen ihres Konsums in ihre Entscheidungen mit einzubeziehen. Die abstrakte Annahme „souveräner Konsumenten“, wie sie für das Funktionieren von Märkten vorausgesetzt wird, geht häufig an der Realität vorbei.

(2) In der Wissenschaft wächst daher die Kritik an (zu) einfachen Annahmen darüber, wie sich Verbraucherinnen und Verbraucher verhalten. Als Erklärungsmodell ist der „mündige Verbraucher“ in der Wissenschaft ins Wanken geraten, er wird als Mythos enttarnt, weil die Annahmen unrealistisch sind.

(3) In der Politik hingegen scheint der mündige Verbraucher als politisches Leitbild weitgehend unverzichtbar zu sein. Als ein Leitbild im Sinne eines erstrebenswerten Ziels ist das auch verständlich. Wer kann auch etwas anderes wollen, als gut informierte, verantwortungsvoll handelnde und selbstbestimmte Konsumenten?

(4) In der Politik wird das Leitbild des mündigen Verbrauchers allerdings nicht nur als Ziel und Idealzustand gesehen. Von einigen Parteien und Verbänden wird vielmehr gefordert, die „Mündigkeit“ der real existierenden Verbraucher ernst zu nehmen: Die Verbraucher sollten und könnten „selbst“ entscheiden. Der „mündige Verbraucher“ ist dann nicht Ziel, sondern Ausgangspunkt der Verbraucherpolitik: Es gibt ihn bereits. Wenn Regierungen den mündigen Verbraucher als Ausgangspunkt nehmen, hat das unmittelbare Rückwirkungen auf das Maß sowie die Art und Weise verbraucherpolitischer Maßnahmen. Zugleich verstehen die verschiedenen Interessengruppen und Parteien den „mündigen Verbraucher“ höchst unterschiedlich und instrumentalisieren dieses abstrakte Leitbild für ihre Zwecke.<sup>1</sup> Dabei ist nie so ganz klar, ob es Ziel, Annahme oder eine Mischung aus beidem ist.

(5) Wenn jedoch Verbraucherinnen und Verbraucher offenbar nur bedingt gut informiert sind und nur bedingt verantwortungsvoll und selbstbestimmt handeln, kann ein Leitbild nicht zugleich der Ausgangspunkt politischen Handelns sein. Das Leitbild des mündigen Verbrauchers kann zwar als erstrebenswertes Ziel bestehen bleiben. Die Verbraucherpolitik müsste dann aber viel stärker vom realen Verhalten als vom Ideal ausgehen. Denn nur so wird klar, wie Mündigkeit unterstützt und gefördert werden kann und wo zusätzliche Instrumente notwendig sind, um Verbraucherinteressen zu wahren.

(6) Verbraucherpolitik ist weder effektiv noch effizient, solange der „mündige Verbraucher“ offen oder versteckt zur Basis gesetzgeberischer Entscheidungen gemacht wird. Und wer die jüngeren Ergebnisse einer empirisch orientierten Verbraucherbeforschung ernst nimmt, der wünscht sich ebenfalls eine stärker evidenzbasierte Verbraucherpolitik. Wie der Weg dorthin aussehen kann, wird in der vorliegenden Stellungnahme erörtert.

## **2. Was versteht die Politik unter dem mündigen Verbraucher?**

(7) Die politischen Parteien äußern sich vielfältig zur Rolle und Verantwortung von Verbrauchern. Das Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ dominiert fast alle verbraucherpolitischen Passagen in den Parteiprogrammen. Anders als in anderen Politikfeldern ähneln sich auf den ersten Blick die Programme, mit Ausnahme eines anderen Akzentes, den die SPD setzt. Das ist bemerkenswert, da konkrete Entscheidungen in der Verbraucherpolitik – wie die Lebensmittel-Ampel oder das Verbraucherinformationsgesetz – heftig umstritten sind. In der tagespolitischen Auseinandersetzung zeigt sich dann doch, dass die Vorstellungen vom Verbraucher unterschiedlich sind.

---

<sup>1</sup> Vgl. Strünck, C. u.a. (2010): „Wollen wirklich alle den ‚mündigen Verbraucher‘? Wie Interessengruppen ein Leitbild instrumentalisieren“, Berlin. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV.

(8) In den programmatischen Aussagen der Parteien liest sich das zunächst weniger kontrovers. Allerdings ist häufig unklar, ob die Parteien die Mündigkeit voraussetzen oder sie als Ziel anstreben. Die CDU beispielsweise hält die Verbraucher grundsätzlich für fähig, mündig zu entscheiden:

„Leitbild der CDU ist der mündige und eigenverantwortliche Verbraucher. Unserem Menschenbild entspricht es, dass wir ihn auch für kompetent halten, seine Entscheidungen vernünftig zu treffen. Die CDU will keine Konsumentenlenkung und den Verbraucher nicht bevormunden. Unser Ziel ist es, den Verbraucher zu befähigen, ökonomisch richtige und zugleich ethisch verantwortbare und nachhaltige Entscheidungen zu treffen. Dafür brauchen die Verbraucher bestimmte Kenntnisse und vor allen Dingen sachliche, zuverlässige und relevante Informationen.“<sup>2</sup>

(9) Etwas anders klingt es bei der SPD:

„Die SPD-Bundestagsfraktion will die Verbraucherpolitik neu ausrichten. Denn der informierte, immer rationale und selbstbestimmte Verbraucher, von dem die Verbraucherpolitik bislang ausgeht, existiert in der Realität nicht. Deshalb wollen die Sozialdemokraten und Sozialdemokratinnen ihre Politik auf den ‚realen Verbraucher‘ ausrichten und ihn in seinem Alltag abholen.“<sup>3</sup>

(10) Bemerkenswert daran ist, dass die Sozialdemokraten damit – ob bewusst oder unbewusst – an Fragestellungen der Verhaltensökonomik andocken (s.u.). Die anderen Parteien berufen sich allgemein darauf, dass Verbraucherinnen und Verbraucher starke Informationsrechte haben müssen, um selbstbestimmt handeln zu können. Bei der FDP liest sich das so:

„Liberaler Verbraucherpolitik setzt auf eine Stärkung des Verbrauchers im Markt. Unser Leitbild ist der gut informierte und zu selbstbestimmtem Handeln befähigte mündige Verbraucher. Dazu gehört umfassende Verbraucherbildung sowie Aufklärung und Zugang zu Information.“<sup>4</sup>

(11) Auch Bündnis 90/Die Grünen setzen auf Informationen, um die Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu fördern:

„Wir wollen Informations- und Beratungsangebote für Verbraucherinnen und Verbraucher sichern und fördern sowie die notwendige Transparenz für eigenverantwortliche und selbstbestimmte Konsumententscheidungen herstellen.“<sup>5</sup>

(12) Nicht viel anders klingt es bei der Linkspartei:

„Verbraucherinnen und Verbraucher sind gegenüber den Herstellern und Vertreibern von Waren und gegenüber Dienstleistungsanbietern im Nachteil. Infolge mangelnder Fachkenntnis und fehlender oder gar falscher Informationen sind sie benachteiligt. Außerdem nimmt die Marktmacht

---

<sup>2</sup> „Leitbild der CDU ist der mündige Verbraucher“, PDF-Dokument unter: <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091117-politik-az-verbraucherschutz.pdf> S. 2. Abgerufen am: 27.04.12.

<sup>3</sup> „Verbraucherpolitik neu ausrichten. SPD-Fraktion legt verbraucherpolitische Leitlinien vor“. Im Internet unter: [http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs\\_dok/0,,60685,00.html](http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,60685,00.html) Stand: 22.03.2012. Abgerufen am: 27.04.12.

<sup>4</sup> <http://www.fdp.de/Verbraucherschutz/438b158/index.html> Stand 06.04.2011. Abgerufen am: 27.04.2012.

<sup>5</sup> <http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/verbraucherpolitik.html> Stand: 18.08.2011. Abgerufen am: 27.04.2012.

von Großunternehmen weiter zu. Dieses Ungleichgewicht sinnvoll auszugleichen ist Anliegen und Aufgabe der Verbraucherschutzpolitik der LINKEN“.<sup>6</sup>

(13) Wie das Ungleichgewicht allerdings ausgeglichen werden soll, und welche Rolle dabei der Staat und Verbraucherorganisationen spielen, darüber gibt es durchaus unterschiedliche Ansichten zwischen den Parteien.

(14) Bei den meisten Verbänden fungiert ebenfalls der mündige, wohlinformierte Verbraucher als begriffliches Leitbild, auch wenn das Verständnis von Mündigkeit zwischen BDI und Verbraucherzentrale Bundesverband unterschiedlich sein dürfte. Denn der mündige Verbraucher lässt große Interpretationsspielräume, je nach Interessenlage.<sup>7</sup>

(15) Leitbilder dienen in der Politik vor allem der Legitimation. Sie müssen daher nicht unbedingt realistisch sein. Die zentrale Funktion besteht darin, die eigenen Werte und politischen Ziele sichtbar zu machen, sperrige Entscheidungen einfach darstellen und kommunizieren zu können. Insofern trifft der Vorwurf ins Leere, der mündige Verbraucher sei ein Mythos. Problematisch wird es allerdings, wenn Gesetze auf Annahmen beruhen, die sich aus einem Leitbild ableiten lassen, das primär der Legitimation von Politik dient. Denn das kann dazu führen, dass solche Gesetze wirkungslos sind oder unerwünschte Wirkungen zeigen. Ebenso problematisch ist es, wenn der Hinweis auf „mündige Verbraucher“ davon ablenken soll, dass gesetzliche Maßnahmen fehlen oder untauglich sind. Momentan beherrschen eher abstrakte Leitbilder die Politik, nicht unbedingt empirische Erkenntnisse.

### **3. Was verstehen die Wissenschaften unter dem „mündigen Verbraucher“?**

(16) In der Wissenschaft werden nicht in erster Linie Leitbilder entworfen, sondern Modelle, die Erklärungen für wirtschaftliche, gesellschaftliche oder politische Phänomene liefern sollen. Das Modell „rationalen Handelns“, ein einflussreiches Erklärungsmodell der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, ist am ehesten das wissenschaftliche Äquivalent zur politischen Norm des mündigen Verbrauchers. Modelle sind nicht realistisch, denn sie sind zunächst nichts anderes als eine spezifische Theorie. Ihr Erklärungsgehalt muss daher stets empirisch überprüft werden. Das Modell „rationalen Handelns“ ist im Bereich des Konsums inzwischen in vielen Wissenschaften überprüft, kritisiert und modifiziert worden. Sein Wert für die Erklärung des Verbraucherverhaltens ist deutlich gesunken, wie die nächsten Abschnitte deutlich machen.

(17) In den Rechts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften war es zudem lange Zeit verbreitet, Verbraucher in der Theorie als relativ autonome Individuen zu sehen, die selbstbestimmt handeln können, wollen und sollen. Allerdings gibt es auch andere Sichtweisen, wie das nächste Kapitel zeigt.

---

<sup>6</sup> <http://www.die-linke.de/dielinke/wahlen/archivbundestagswahl2009/positionen/themenaz/uz/verbraucherschutz/>  
Abgerufen am: 27.04.2012.

<sup>7</sup> Vgl. FN 1.

### 3.1 Der „mündige Verbraucher“ in den Wirtschafts-, Sozial- und Rechtswissenschaften

(18) In vielen ökonomischen Modellen werden – zum Teil rigide – Annahmen getroffen. Beispielsweise wird in den nach wie vor in vielen Bereichen populären *neoklassischen Modellen* unterstellt, dass Verbrauchern sämtliche Informationen frei zugänglich wären und sie diese eindeutig und richtig verstehen, verarbeiten sowie im Kopf behalten würden. Außerdem gehen diese Modelltypen davon aus, dass die Präferenzen der Verbraucher vollständig und nur bedingt veränderbar sind.

(19) Neoklassische Modelle dienen häufig dazu, allgemeine Aussagen über bestimmte ökonomische Sachverhalte treffen zu können, zum Beispiel zur Entwicklung von Märkten. Die mit den Annahmen verbundene Realitätsferne sowie das Versagen der Modelle, individuelles (Verbraucher-)Verhalten hinreichend erklären zu können, werden von den Vertretern dieses Modelltyps zum Teil bewusst in Kauf genommen („as-if-Ansatz“). Es liegt auf der Hand, dass dieser „Modellplatonismus“ in der Realität dann auf Probleme trifft.

(20) Diese Probleme haben zur Entwicklung alternativer Modelle geführt. Ein prominentes ist das so genannte „Informationsmodell“. Es geht davon aus, dass zwischen Verbrauchern und Anbietern regelmäßig systematische Informationsasymmetrien bestehen. Im *Informationsmodell* können schlecht informierte Verbraucher nur beschränkt rational handeln, ein wesentlicher Unterschied zu den neoklassischen Modellen.

(21) Zudem geht das Informationsmodell davon aus, dass dem Verbraucher nicht alle Informationen unmittelbar sowie kostenlos zur Verfügung stehen und verständlich sind. Wenn den Verbraucherinnen und Verbrauchern diese (auch anbieterunabhängigen) Informationen allerdings geliefert werden, könnten sie eigenständig entscheiden. Mit anderen Worten: Der Verbraucher ist grundsätzlich in der Lage, „mündig“ zu sein, er wird daran aber durch fehlende, teure oder unverständliche Informationen gehindert. Die aus diesem Modell abgeleitete Norm ist relativ einfach: Dem Verbraucher müssen alle relevanten Informationen zugänglich gemacht werden; erst dann kann er „mündig“ werden. Diese wissenschaftliche Erkenntnis lässt sich scheinbar einfach in politische Maßnahmen übersetzen.

(22) In den Wirtschaftswissenschaften wird das Informationsmodell jedoch zunehmend kritisiert, vor allem von der *Verhaltensökonomik*. Diese Forschungsrichtung arbeitet weniger modelltheoretisch, sondern stärker empirisch und oftmals experimentell. Aus verhaltensökonomischer Sicht reicht es nicht aus, fehlende oder falsche Information einfach durch mehr oder bessere Informationen zu ersetzen, da die affektiven und kognitiven Fähigkeiten der Verbraucher oft nicht ausreichend sind, um „mündige“ Entscheidungen zu treffen. Die Verhaltensökonomik verabschiedet sich damit nicht nur von der Annahme der „Mündigkeit“. Sie betrachtet auch das normative Leitbild des mündigen Verbrauchers als unerreichbares Ideal - als wissenschaftliche und politische Fiktion. Ja mehr noch: Sie bezweifelt, dass es „den“ Verbraucher überhaupt gibt.

(23) Vertreterinnen und Vertreter der Verhaltensökonomik verweisen stattdessen darauf, dass es verschiedene Verhaltensmuster gibt bzw. Verhaltensmuster-Portefeuilles („Toolboxes“), die

teilweise gleichzeitig in einer Person auftreten aber auch zu unterscheidbaren Typen von Verbrauchern führen können.

(24) Die Verhaltensökonomik rückt mit ihren Ansätzen näher an die Lebenswirklichkeit. Sie erkennt die Grenzen menschlicher Fähigkeiten an. Da auch die Bedeutung situativer Faktoren und Lebenslagen berücksichtigt wird, sinkt aber gleichzeitig das Abstraktionsniveau. Es gibt daher keine in sich geschlossene verhaltensökonomische Theorie, kein Standardmodell, sondern vielmehr zahlreiche Ansätze und Modelle unterschiedlicher Mächtigkeit und Reichweite.

(25) Die Verbraucherpolitik kann von der Verhaltensökonomik also keine allgemein gültigen Aussagen erwarten. Hier wird das verbraucherpolitische Dilemma der Wirtschaftswissenschaften erkennbar: Auf der einen Seite gibt es politisch einfache, grobe Modelle, die aber auf realitätsfernen Annahmen über das Verhalten und die Fähigkeiten der Verbraucher basieren. Auf der anderen Seite gibt es realitätsnähere Ansätze, aus denen sich aber nicht unbedingt einfache politische Empfehlungen ableiten lassen.

(26) Eine Möglichkeit, dieses Dilemma zu lösen, besteht darin, individuelle Verhaltensmuster und „Toolboxes“ besser zu erforschen. Auf dieser Grundlage könnten dann auch allgemeine Theorien zum Verbraucherverhalten entwickelt werden, die wirklichkeitsnäher sind. In Teilen der Verbraucherpolitik und -forschung wird daher immer stärker gefordert, entsprechende Daten und Informationen im Sinne einer evidenzbasierten Theorieentwicklung und Politikberatung zu erheben.

(27) Die Wirtschaftswissenschaften haben sich außerdem wieder verstärkt ethisch-normativen Fragen gewidmet. Besonders deutlich wird dies an der wachsenden Diskussion um den Begriff des „*nachhaltigen Konsums*“. Hier stellt sich die Frage, ob und, wenn ja, wie die möglichen negativen Folgen von Konsum für die individuelle Entscheidung eine Rolle spielen. Das wohl zentrale Merkmal dieser Diskussion ist das der (intergenerativen) „Verteilungsgerechtigkeit“.

(28) Durch dieses Merkmal geht das Modell – das man auch als „verantwortungsvollen Konsum“ bezeichnen könnte – über rein individuelles Verhalten hinaus. Da der Konsum die Verteilung ökonomischer Chancen zwischen heute lebenden Menschen ebenso beeinflusst wie die Chancenverteilung im Hinblick auf zukünftige Generationen, sollte eine nachhaltige Verbraucherpolitik nicht nur das aktuelle, konkrete Handeln der einzelnen Verbraucher berücksichtigen.

(29) Inwiefern Kriterien der (intergenerativen) „Verteilungsgerechtigkeit“ in individuelle Entscheidungen einfließen können und müssen, soll im Modell des „verantwortungsvollen Konsumenten“ analysiert werden. Damit geht das Modell in seinen Annahmen und Schlussfolgerungen einen ganz anderen Weg als die bisher genannten Modelle der Neoklassik, aber auch der Informations- und Verhaltensökonomik. Gleichzeitig bewegt es sich auf einer anderen Ebene, indem es dem Modell des mündigen Verbrauchers eine neue Facette hinzufügt: gesellschaftliche Verantwortung.

(30) Es gibt weitere Ansätze mit eigenen Akzenten, aber auch Schnittmengen mit anderen Perspektiven. Die *Consumer Neuroscience* zum Beispiel untersucht, inwiefern (neuro)biologische Eigenschaften die Fähigkeit des Menschen begrenzen, Informationen zu verarbeiten. Mündigkeit stößt an natürliche Grenzen der Informationsverarbeitung. Die *Haushaltsökonomik* wiederum betont, dass Konsum kein rein individuelles Verhalten ist. Konsum kann auch nicht strikt von der Produktionssphäre im weiteren Sinne getrennt werden, denn in Haushalten wird unter anderem gebaut, erzogen, gekocht und gestaltet. Solche Konsum- und Produktionsentscheidungen werden von mehreren Personen beeinflusst, sie sind von gemeinsam geteilten Normen geprägt oder an bestimmte kulturelle Milieus und Haushaltsausstattungen gebunden. Je nach Milieu und Ausstattung kann mithin ein- und derselbe Verbraucher sich ganz unterschiedlich verhalten, und auch innerhalb desselben Milieus und Haushalts gibt es Unterschiede. Der Einfluss des Milieus ist in der Soziologie schon lange bekannt, wurde aber scheinbar bislang stärker im betrieblichen Marketing wie auch dem Design als in der Verbraucherforschung genutzt.

(31) Die Verhaltensökonomik, die Haushaltsökonomik und andere Ansätze haben diese wesentliche Prämisse letztlich aus der Soziologie geborgt, wenn sie auf Normen, Routinen und Voreinstellungen verweisen. Die *Politikwissenschaft* wiederum betrachtet weniger die individuellen Präferenzen von Verbrauchern, sondern vielmehr die kollektiven Interessen von Verbrauchern und deren Repräsentation in der Politik.

(32) Ähnlich wie die Verhaltensökonomik weist die Politikwissenschaft darauf hin, dass Verbraucherinteressen so allgemein und gleichzeitig so diffus sind, dass sie sich nur schwer organisieren lassen. Daher sieht die Politikwissenschaft die Funktion des Leitbilds „mündiger Verbraucher“ auch primär darin, der Legitimation von kollektiven Interessen und gesetzgeberischen Entscheidungen zu dienen.

(33) Sowohl Soziologie als auch Politikwissenschaft erkennen die unterschiedlichen Varianten von Verbraucherverhalten an, wie sich am Phänomen des „politischen Konsums“ illustrieren lässt. Engagierte Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Organisationen und Bewegungen machen immer stärker die sozialen, ökologischen, ökonomischen und politischen Konsequenzen von Konsum zur Richtschnur individuellen und politischen Handelns. Es gibt Ansätze und Aktivitäten, die auf eine Art „Verbraucherdemokratie“ hinauslaufen sollen. Aus soziologischer und politikwissenschaftlicher Perspektive erscheint daher die Vorstellung vom „mündigen Verbraucher“ als zu eng, da sie kollektive Interessen und kollektives Handeln von Verbraucherinnen und Verbrauchern vernachlässigt.

(34) In den *Rechtswissenschaften* finden sich verschiedene Varianten des mündigen Verbrauchers. Das auf dem *homo oeconomicus* beruhende neoklassische Modell des „rationalen Verbrauchers“ – in den Rechtswissenschaften auch „altliberales Verbraucherschutzmodell“ genannt – prägte wesentlich die ursprüngliche Ausgestaltung des Bürgerlichen Gesetzbuches von 1900, dessen Ziel wesentlich die Sicherung der formal verstandenen Vertragsautonomie der Rechtsteilnehmer und der Schutz gleicher Rechtspositionen war. In seiner Reinform hat dieses Modell aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen Platz mehr.



(35) Das Bundesverfassungsgericht hat aus dem Grundgesetz ein verfassungsrechtlich verbindliches, sozialstaatlich geprägtes Verständnis der Vertragsautonomie abgeleitet,<sup>8</sup> das allgemein akzeptiert wird. Insbesondere europarechtlich veranlasste Rechtsnormen werden stattdessen im Sinne des oben erwähnten „Informationsmodells“ der Wirtschaftswissenschaften interpretiert. Ziel dieser rechtlichen Vorschriften sei es demnach, den Verbraucher hinreichend aufzuklären (s.o.).

(36) Etwas weniger stark wird in der Rechtswissenschaft das Modell des „schutzbedürftigen Verbrauchers“ herangezogen. Mit diesem Modell lassen sich Schutzmechanismen rechtfertigen, die mögliche strukturelle Ungleichgewichte zwischen Unternehmen und Verbrauchern ausgleichen sollen. Hierbei wird nicht auf eine spezifische Gruppe abgestellt, sondern eine grundlegende Aussage über das Verhältnis zwischen Produzenten und Konsumenten getroffen. Demnach sind Verbraucherinnen und Verbraucher strukturell grundsätzlich Unternehmen unterlegen, selbst bei ausreichenden Informationen. Man kann in dieser „Materialisierung“ des Rechts eine gewisse Parallele zur empirischen Überprüfung abstrakter Annahmen in der Verhaltensökonomik sehen. Daher wird auch im Recht nicht vom Durchschnittsverbraucher ausgegangen, sondern nach Gruppen und Situationen differenziert.

(37) Die beiden Modelle des „aufzuklärenden“ und des „schutzbedürftigen Verbrauchers“ mischen sich in der Praxis von Gesetzgebung und Rechtsprechung häufig. Das lässt sich daran ablesen, dass sowohl im nationalen als auch im europäischen Verbraucherschutzrecht sowohl marktkomplementäre als auch marktkompensatorische Instrumente zum Einsatz kommen.

### **3.2 Funktionen des Leitbilds „mündiger Verbraucher“ in der Wissenschaft**

(38) Das Bild des „mündigen Verbrauchers“ hat je nach wissenschaftlicher Perspektive unterschiedliche Bedeutungen und Funktionen. Es kann aber auch innerhalb der gleichen Disziplin unterschiedliche Funktionen haben, wie man an den *Wirtschaftswissenschaften* sieht. In der Neoklassik wird seine Existenz postuliert, um die Modelle beherrschbar zu halten. Dort ist er nicht mehr als eine weitgehend ungeprüfte Modellannahme. In der Informationsökonomik wird anerkannt, dass diese Annahme nur dann plausibel ist, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Die Verhaltensökonomik hingegen bezweifelt grundsätzlich die Existenz des mündigen Verbrauchers und hält ihn auch nicht für realisierbar. Die Diskussion um nachhaltigen Konsum formuliert schließlich die Anforderungen neu, die gelten sollten, damit der Verbraucher „mündig“ ist.

(39) Kurzum: Die Figur des mündigen Verbrauchers in den Wirtschaftswissenschaften ähnelt dem des Ungeheuers von Loch Ness. Manche Akteure müssen oder wollen daran glauben, andere glauben, dass es unter bestimmten Umständen existieren könnte, manche bezweifeln seine Existenz und wiederum andere beschreiben, wie es sein sollte. Welcher Glaube richtig ist,

---

<sup>8</sup> Grundlegend: BVerfG NJW 1994, 38.

kann aber wohl nur dann beantwortet werden, wenn man sich auf die Suche nach der „Wahrheit“ in der Wirklichkeit begibt.

(40) Auch in der *Rechtswissenschaft* hat das Leitbild des mündigen Verbrauchers unterschiedliche Funktionen. Denn einerseits geht es darum, bestehende gesetzliche Regelungen zu interpretieren, denen dieses Leitbild zugrunde liegt. Andererseits geht es darum, die Politik zu beraten, welche rechtlichen Rahmenbedingungen die Verbraucherpolitik beachten muss: Rechtswissenschaftliche Expertise soll dabei helfen, Maßnahmen in das bestehende Rechtssystem einzufügen, um die gewünschten verbraucherpolitischen Ziele zu erreichen.

(41) Bei der Auslegung bestehender Normen kann die Orientierung an einem Verbraucherleitbild – sei es als Annahme, als erstrebenswertes Ziel oder als Mix aus beidem – erhebliche Konsequenzen haben. Schließlich hängt auch vom Leitbild ab, welchen Gruppen wie viel Schutz gewährt wird.

(42) Dies zeigt sich beispielhaft an der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung um ein Verbraucherleitbild im Wettbewerbsrecht. Ein grundlegendes Gebot des deutschen wie europäischen Lauterkeitsrechts ist es, dass Werbung nicht irreführend sein darf. Je nachdem, wie aufmerksam und mit welchen Vorinformationen die Verbraucher der Werbung begegnen, werden sie mehr oder weniger leicht getäuscht werden. Daraus folgt die juristisch unmittelbar relevante Frage, welches Maß an Aufmerksamkeit und Informiertheit beim Verbraucher unterstellt werden darf, wenn darüber geurteilt wird, ob eine konkrete Werbemaßnahme irreführend und damit verboten ist.

(43) Während der Bundesgerichtshof lange Zeit auf den „flüchtigen Durchschnittsverbraucher“ bzw. den „flüchtigen, ungezwungenen Betrachter“ abstellte, legt der Europäische Gerichtshof seinen Entscheidungen den „aufmerksamen und verständigen Verbraucher“ zugrunde. Die zwingende Übernahme der europarechtlichen Sicht durch deutsche Gerichte führte unmittelbar zu einem geringeren Schutzniveau: Zugespitzt ging mit ihr die Erlaubnis an die Anbieter und Werbebranche einher, denjenigen, der Werbung nur flüchtig betrachtet, zu täuschen und bei ihm fehlerhafte Tatsachenvorstellungen hervorzurufen. Eine verbotene Irreführung im juristischen Sinne liegt daher nur noch dann vor, wenn ein aufmerksamer und verständiger Werbeadressat getäuscht wird.

(44) Ob die eine oder die andere Position vom rechtswissenschaftlichen Standpunkt aus als „richtig“ anzusehen ist, hängt nicht nur davon ab, wie ein Durchschnittsverbraucher tatsächlich agiert, ob er also Werbung flüchtig oder eben aufmerksam, kritisch reflektierend zur Kenntnis nimmt. Vielmehr ist zunächst zu klären, ob es überhaupt das Ziel der Regelungen ist, den Durchschnittsverbraucher zu schützen. Wenn der „Normalverbraucher“ vom Gesetz gar nicht geschützt werden soll, ist es rechtswissenschaftlich kein Fehler, das Leitbild des mündigen, aufgeklärten und aufmerksamen Verbrauchers zugrunde zu legen.

(45) Allerdings wird um die richtige Auslegung der insoweit interpretationsfähigen Gesetze in der Rechtswissenschaft gestritten, weil der Gesetzgeber wenig Klarheit geschaffen hat: Wird ein informierter Verbraucher zum Ausgangspunkt genommen, weil unterstellt wird, dass der

Normalbürger entsprechend agiert und sinnvollerweise so handeln kann? Oder soll eben nur ein eingegrenzter Kreis von reflektiert handelnden Verbrauchern geschützt werden, während alle anderen, die sich nur flüchtig mit der Werbung auseinandersetzen, ungeschützt bleiben sollen?

(46) Das Leitbild des aufgeklärten, informiert handelnden Verbrauchers gerät jedenfalls dann unter Druck, wenn klar wird, dass die große Mehrzahl der Verbraucher in den meisten Fällen Werbung nur flüchtig wahrnimmt. Dann würden die Rechtsnormen die Mehrzahl von Verbrauchern gar nicht schützen. Es müsste dann offengelegt werden, dass entweder Anbietern und Werbebranche eine entsprechende Irreführung erlaubt werden soll oder dass Verbraucher eben dazu „erzogen“ werden sollen, sich bewusster und reflektierter mit Werbung auseinanderzusetzen. Die Figur des „informierten Verbrauchers“ im Wettbewerbsrecht verdeckt damit das Interesse auf Anbieterseite, Verbraucher möglichst ungebremst durch Werbung zu beeinflussen.

(47) Wie diese Beispiele demonstrieren, liegt der Wert von Modellen in der Wissenschaft nicht nur darin, empirische Phänomene zu erklären. Letztlich orientieren sich auch Wissenschaftler an Leitbildern und Normen, die bestimmte politische Maßnahmen nahelegen. Denn es gibt auch einen normativen Gehalt wissenschaftlicher Modelle: Sie signalisieren, wie (Verbraucher)politik sein sollte, um wirken zu können.

(48) Auch wenn der Anspruch erhoben wird, nüchtern erklären zu wollen, so fußen die Wirtschafts-, Sozial- und Rechtswissenschaften immer auch auf Grundannahmen und Vorverständnissen. Das mögen einige holzschnittartige und zugespitzte Überlegungen deutlich machen, die nicht das ganze Spektrum der jeweiligen Wissenschaften widerspiegeln.

(49) Ordoliberalen Ökonomen wollen den Wettbewerb stützen und fordern dafür einen verlässlichen institutionellen Rahmen. Dazu kann es hilfreich sein, den Verbrauchern eine scheinbar eindeutige Position und Funktion zuzuweisen, nämlich als gut informierte, souveräne Konsumenten: So sollen die Verbraucher sein.

(50) In Soziologie und Politikwissenschaft wird an die staatsbürgerliche Verantwortung von Konsumenten appelliert und den Verbrauchern die Macht zugeschrieben, Wirtschaft und Gesellschaft verändern zu können.

(51) Rechtswissenschaftlerinnen und Rechtswissenschaftler wägen individuelle Freiheiten gegenüber Gemeinwohlbelangen ab, etwa die Eigentums-, Berufs- und Gewerbefreiheit gegenüber der körperlichen Unversehrtheit und plädieren ggf. für Verbote von Substanzen, Lebensmitteln oder Verhaltensweisen wie Rauchen in öffentlichen Räumen. Zudem werden „schutzbedürftige“ Verbraucher identifiziert, denen gezielt gesetzlich geholfen werden soll, um Gesundheit oder die finanzielle Existenz zu sichern.

(52) Umwelt-, Gesundheits- und Ernährungswissenschaftler sehen ökologische und gesundheitliche Aspekte von Produkten nicht als eine Wahloption an, sondern als Verpflichtung, sowohl von Produzenten als auch Konsumenten.

(53) Normative Verbraucherleitbilder gibt es also auch in den Wissenschaften. Wie Verbraucher sein sollen, damit der Wettbewerb funktioniert, Menschen vor Gefahren geschützt werden, Arbeits- und Produktionsbedingungen verbessert werden oder die Nachhaltigkeit des Konsums gefördert wird: Dazu werden auch in den Wissenschaften Aussagen getroffen.

(54) Wünschenswert wäre es, das jeweilige Vorverständnis offen zu legen, das einer wissenschaftlichen Position zugrunde liegt. Soweit Grundannahmen zum Verhalten der Verbraucher getroffen werden, wird oftmals nicht hinterfragt, ob sich Verbraucherinnen und Verbraucher entsprechend verhalten wollen und können. Einmal getroffene Grundannahmen müssen auch mit Hilfe interdisziplinärer Ansätze hinterfragt und wo nötig revidiert werden. Für eine realistische Verbraucherpolitik müssen sich also auch die Wissenschaften bewegen.

(55) Normative Leitbilder generalisieren genauso wie die Erklärungsmodelle. Sie tun das auf andere Art und Weise als die Politik, aber mit einem ähnlichen Ergebnis: Es ist meist die Rede von *den* Verbrauchern. Doch *den* Verbraucher gibt es nicht, und es gibt auch keinen *durchschnittlichen* Verbraucher: Das ist eine wesentliche Einsicht aus der Verhaltensökonomik und der empirischen Sozialforschung. Es gibt ganz unterschiedliche Verhaltensmuster, die abhängig sind von Lebenslagen, Lebensphasen, Situationen und Milieus.

(56) Auch die Wissenschaften könnten im Interesse einer realistischen Verbraucherpolitik ihren Drang zur Generalisierung etwas drosseln und stärker differenzieren. Durch eine stärkere Problemorientierung könnten sie sich selbst und der Verbraucherpolitik wichtige Impulse geben, um der Wirklichkeit von Verbraucherinnen und Verbrauchern besser gerecht zu werden.

#### **4. Wie verhalten sich Verbraucher wirklich? Grenzen von Leitbildern in Politik und Wissenschaft**

(57) Allen Erklärungsmodellen und normativen Leitbildern zum Trotz: Verbraucherinnen und Verbraucher sind auch im Zeitalter des Massenkonsums keine einheitliche, homogene Gruppe. Gerade für die Verbraucherpolitik müsste es stärkere Konsequenzen haben, dass wir es nicht nur mit verschiedenen Milieus oder sozialen Gruppen zu tun haben, sondern dass sich Verbraucherinnen und Verbraucher in unterschiedlichen Situationen auch unterschiedlich verhalten.<sup>9</sup> Selbst der wohlinformierte, kritische Verbraucher kann sich nur bei wenigen Konsumententscheidungen ausgiebig informieren. „Schutzbedürftig“ sind manche Verbraucher nur bei bestimmten Primärgütern wie beispielsweise Energie oder Wohnen. Und bei manchen Gütern wie Lebensmitteln oder Energie wollen immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher die Garantie bekommen, nicht nur günstig, sondern auch nachhaltig einzukaufen.

(58) So wichtig Leitbilder für die Legitimation von Politik sind, so wichtig generelle Erklärungsmodelle für die Weiterentwicklung der Wissenschaften sind: Beides kann kein

---

<sup>9</sup> Vgl. Micklitz, H.-W. u.a. (2010): Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik. Berlin. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV.

Wegweiser sein für eine realistische Verbraucherpolitik, die sich auf das Verhalten von Verbrauchern einstellen muss. Erst wenn in konkreten Konsumfeldern und bei konkreten Entscheidungen analysiert wird, wie sich Verbraucherinnen und Verbraucher verhalten, liefert die Wissenschaft eine Grundlage, auf der sich Gesetze wirksamer gestalten lassen. Im Übrigen müssen auch das Verhalten der Produzenten und dessen Wechselwirkungen mit Verbraucherinnen und Verbrauchern stärker berücksichtigt werden.

(59) Umso erstaunlicher ist es, dass es bislang nur wenige Versuche gibt, im Vorfeld und weiteren Verlauf zu testen, wie sich verbraucherpolitische Maßnahmen auf das Verhalten von Verbrauchern auswirken und aus diesen Tests zu lernen. In der Verbraucherforschung wird dies vielfach gefordert, aber Ressourcen werden dafür nur wenige bereitgestellt.

(60) Bislang lässt sich meist nur mutmaßen, dass die Regeln in manchen Märkten nicht so gesetzt sind, dass die Ergebnisse für Verbraucher optimal sind. Und in anderen Bereichen mögen die gesetzlichen Rahmenbedingungen so sein, dass sie bestimmten Verbrauchergruppen nutzen, aber für andere kaum geeignet sind.

(61) Die Rede vom „mündigen Verbraucher“ verdeckt, dass Verbraucherpolitik nicht für ein Wunschbild, sondern für die Wirklichkeit gemacht werden sollte. Wie könnte also eine realistische Verbraucherpolitik aussehen?

## **5. Plädoyer für eine realistische Verbraucherpolitik**

(62) In vielen Politikfeldern sind Institutionen geschaffen und Ressourcen bereitgestellt worden, mit deren Hilfe Kosten und Wirkungen politischer Maßnahmen ermittelt werden können. Die jüngste Diskussion um ein Krebsregister ist ein solches Beispiel für „Evidenzbasierung“ in der Medizin. Wenn standardisierte Daten über einen längeren Zeitraum erhoben werden, kann untersucht werden, welche Behandlung für bestimmte Patienten besonders gut geeignet ist. Zumindest lässt sich analysieren, welche Behandlungen erfolgreich sind und welche Faktoren dabei eine Rolle spielen. Solche Informationen sind für die Gesundheitspolitik äußerst wertvoll und können auch den Patienten zugutekommen.

(63) Man muss nicht immer einen solchen methodischen Aufwand treiben, um die Wirksamkeit von Maßnahmen abschätzen zu können. Bereits mit Hilfe von kleinen Focus-Gruppen, Tests oder Experimenten ist es möglich, Hypothesen zur Wirkung von verbraucherpolitischen Maßnahmen zu gewinnen. Beispiele dafür sind Tests, wie Verbraucher die Beipackzettel verstehen, Tests der Nutzung von Internet-Buttons oder von Lebensmittelkennzeichnungen. Solche Methoden müssen allerdings um repräsentative Untersuchungen erweitert werden.

(64) Generell sind aus unserer Sicht einige institutionelle Bedingungen wichtig, um einen Rahmen für eine realistische Verbraucherpolitik aufzuspannen. Erstens sollten wissenschaftliche Wirkungsanalysen nicht von einem vorgegebenen Verbraucherverhalten ausgehen, auch nicht von einem theoretischen Konzept oder von der Fiktion eines vermeintlichen

Durchschnittsverbrauchers. Stattdessen sollte ein realistisches Bild des Verbraucherverhaltens, seiner Komplexität und Vielfalt, zugrunde gelegt werden.

(65) Zweitens sollten Verbraucherinnen und Verbraucher stärker an Analysen beteiligt werden. Das heißt, dass nicht nur Einstellungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern ermittelt werden. Es muss auch untersucht werden, wie Verbraucher konkret mit bestimmten Regeln und Instrumenten umgehen, nicht nur, was sie von den Regeln halten. Es ist daher wichtig, nicht nur *für* Verbraucher zu testen, sondern *mit* Verbrauchern. Dies reicht bis zur Beteiligung von Verbraucherinnen und Verbrauchern in der Forschung insgesamt sowie in der Entwicklung von Produkten und Dienstleistungen. Auch sollten bereits vorhandene Ergebnisse der Forschung stärker genutzt werden.

(66) Drittens sollten die Wirkungen verbraucherpolitischer Maßnahmen sowohl vor als auch nach ihrer Einführung von unabhängigen Institutionen ermittelt werden. Unabhängigkeit heißt, nicht weisungsgebunden zu arbeiten und nicht Teil des Regierungsapparates oder von Interessenorganisationen zu sein. Vorbilder für eine solche institutionelle Unabhängigkeit gibt es in Deutschland selbst – etwa die Sachverständigenräte – wie auch in anderen Ländern, zum Beispiel das General Accounting Office des US-Kongresses oder die Normenkontrollinstitution ACTAL in den Niederlanden. Ein disziplinübergreifender Forschungsansatz würde dabei dem Querschnittscharakter der Verbraucherbefragung entsprechen.

(67) Wichtig ist aber auch, sich der Probleme von Evidenzbasierung bewusst zu sein. So sind die Untersuchungsfrage, die ausgewählte Untersuchungsmethodik und die Entstehung und Interpretation empirischer Befunde oftmals Gegenstand politischer Interessen wie auch wissenschaftlicher Kontroversen.

(68) Die Forderung nach stärkerer Evidenz kommt nicht nur aus der Wissenschaft, sondern auch aus der Politik, aus Verwaltungen, Regierungen, Parteien oder Verbänden. Welche Motive hier eine Rolle spielen, ist nicht immer deutlich, übrigens auch nicht in der Wissenschaft. Sollten sich zum Beispiel bestimmte Verbraucherinformationen als nicht praktikabel erweisen, stellt sich die Frage, was daraus folgt. Werden sie ganz abgeschafft, oder werden sie durch bessere bzw. durch ganz andere Instrumente ersetzt? Hier können politische Ambitionen leicht als wissenschaftlich geprüfte Positionen ausgegeben und damit wirkungsvoll getarnt werden.

(69) Dennoch wäre es ein Gewinn, wenn Effektivität und Effizienz von Verbraucherpolitik stärker empirisch geprüft würden, vor allem im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher. Angesichts der Bedeutung der Verbraucherpolitik für Wirtschaft und Gesellschaft ist es daher erstaunlich, dass der Prüfstein für ihre Effektivität und Effizienz in erster Linie ein abstraktes Leitbild ist: Verbraucherpolitik muss sich an der „Mündigkeit“ von Verbrauchern ausrichten, nur dann gilt sie als legitim. Effektiv und effizient sind Maßnahmen allerdings nur dann, wenn sie die Verbraucher „abholen“, wo sie sind. Dies muss das Anliegen einer realistischen Verbraucherpolitik und Verbraucherbefragung sein. Wie Verbraucherinnen und Verbraucher möglichst mündig entscheiden können, ist eine andere Frage.