

Positionspapier Verbraucherleitbild

Stand: 25. März 2014

1. Einleitung

Nach dem Koalitionsvertrag wollen die Regierungsfractionen ihrer Politik in der neuen Legislaturperiode ein „differenziertes Verbraucherbild“ zu Grunde legen (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, S. 124).

CDU/CSU und SPD gehen davon aus, dass die Bedürfnisse, das Interesse und das Wissen der Verbraucher abhängig vom konkreten Markt variiert. Nach dieser Auffassung gibt es Situationen im Verhältnis des Verbrauchers zur Wirtschaft, in denen Verbraucher sich nicht selbst schützen können oder überfordert sind. Darauf müsse der Gesetzgeber reagieren, der Staat müsse für die Verbraucher „Schutz und Vorsorge“ sowie „gezielte und umfassende Information, Beratung und Bildung“ zur Verfügung stellen. Marktsituationen, in denen der Verbraucher schutzbedürftig ist, werden insbesondere im Bereich des Finanzmarkts und der digitalen Welt unterstellt. Flankierend zu den fürsorgenden Schutzmaßnahmen des Staates sollen für diese Märkte auch noch „Marktwächter“ eingerichtet werden, welche die Verbraucher informieren, beraten sowie bilden sollen. Die Erfüllung dieser Aufgaben soll den Verbraucherorganisationen übertragen werden.

Im Koalitionsvertrag ist damit mindestens partiell und abhängig von der Marktsituation die fürsorgliche und wohlmeinende Bevormundung des Verbrauchers durch einen paternalistischen Gesetzgeber und durch die Verbraucherschutzorganisationen angelegt. Mittels Information, Beratung und Bildung der Verbraucher durch die Marktwächter soll im Ergebnis deren Konsumverhalten gesteuert werden. Die geplanten staatlichen Schutzmaßnahmen im behaupteten Verbraucherinteresse erfordern neue Regulierungen, welche die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit der Verbraucher einschränken.

2. Problem

Wissenschaftlich ist anerkannt, dass die Schutzbedürftigkeit des Verbrauchers nicht objektiv festzustellen ist. Sie wird vielmehr auf Grundlage einer subjektiven Bewertung ermittelt, die nicht zuletzt von der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Anschauung des Einzelnen bzw. einzelner Gruppen abhängt. Letztlich ist die Beantwortung der Frage, wie schutzbedürftig der Verbraucher ist, davon abhängig, welches Bemühen und welche Anstrengungen dem Verbraucher richtigerweise zugemutet werden dürfen, welche fürsorgliche Steuerung des Konsumverhaltens für angemessen gehalten wird und welcher Eingriff in die unternehmerische Freiheit durch Regulierungen noch als verhältnismäßig anzusehen ist.

Im Ergebnis steht damit auch in der aktuellen politischen Debatte über das Verbraucherleitbild der Bundesregierung die Frage im Raum, wie freiheitlich die Wirtschaftsordnung organisiert sein sollte und in welchem Umfang staatliche Eingriffe zum Schutz des Verbrauchers vor existierenden Risiken angemessen sind.

3. Position des HDE

Der HDE folgt dem Leitbild des mündigen, aufgeklärt und selbstbestimmt handelnden Verbrauchers. Der Verbraucher benötigt Handlungsspielräume für autonome Konsumententscheidungen ohne staatliche Einwirkung. Nur auf diese Weise erhält er die in einer freiheitlichen Gesellschaft unverzichtbaren Möglichkeiten zur Entfaltung seiner Persönlichkeit, die auch über das Konsumverhalten erfolgt und irrationale, emotionsgesteuerte Entscheidungen einschließen muss.

Dem Verbraucher ist eine gewisse Anstrengung bei seinen Konsumententscheidungen zuzumuten, denn das Bemühen um eine informierte Entscheidung ist Resultat der ihm gewährten Freiheit. Die erwachsenen Verbraucher sind anders als unmündige Kinder oder leicht zu beeinflussende Jugendliche angesichts der bereits bestehenden umfangreichen Informationspflichten und -möglichkeiten auch in der Lage, Konsumententscheidungen selbständig und ohne Bevormundung zu treffen. Dies wird durch das Beherrschen der Schlüsselqualifikationen Lesen-Schreiben-Rechnen ermöglicht, die eine Information aus zahlreichen zur Verfügung stehenden Quellen (Internet, Literatur, Material der Verbraucherorganisationen und der Stiftung Warentest, Herstellerangaben) unabhängig vom betroffenen Markt erlauben. Kinder und Jugendliche sind zwar grundsätzlich schutzbedürftiger als Erwachsene. Der Staat darf aber auch nicht mit übertriebenen Regulierungen die Erziehungsberechtigten aus ihrer Fürsorgepflicht gegenüber ihren Kindern entlassen. Auch Spielräume bei der Entfaltung und Ausfüllung des elterlichen Erziehungsauftrags gehören zu einer freien Gesellschaft.

Wird durch staatliches Handeln dieser Freiraum direkt oder indirekt verschlossen, so tritt ein mehr oder weniger fremdbestimmter Verbraucher, dessen Konsumverhalten – wenn auch mit besten Absichten – von dritter Seite diktiert oder doch mindestens beeinflusst wird, an die Stelle einer selbstbestimmt handelnden Persönlichkeit. Der paternalistischen Einflussnahme liegt dabei die nicht verifizierbare Behauptung zu Grunde, im Interesse des Verbrauchers zu handeln und dessen „wahren Bedürfnisse“ besser zu kennen als der Konsument selbst. Dabei besteht die reale Gefahr, dass auch noch politisch, ethisch oder ökologisch motivierte Kriterien in die Verbrauchersteuerung einfließen, selbst wenn diese Gesichtspunkte dem Einzelnen völlig gleichgültig sind oder er hierzu eine abweichende Meinung vertritt. Die Verbrauchertypen sind in der Realität nämlich viel zu heterogen, als dass Dritte oder staatliche Stellen ernsthaft behaupten könnten, die Interessenlage der Konsumenten zu kennen und unternehmerisches Verhalten in einer Weise lenken zu können, dass der tatsächlich bestehende individuelle Verbraucherville durchgesetzt wird. Stattdessen würde das Sendungsbewusstsein einzelner Gruppen, die für sich in Anspruch nehmen, im Besitz einer generellen Wahrheit zu sein, die Entscheidungsfreiheit des Individuums beseitigen. Die Pluralität einer freiheitlichen Gesellschaft wäre gefährdet.

Auch der Versuch, durch ein Mehr an Informationen die Transparenz zu optimieren und die informierte Verbraucherentscheidung zu erleichtern, ist häufig von vornherein zum Scheitern verurteilt. Die damit verbundene Informationsüberflutung führt in der Regel nämlich eher zu einer Verunsicherung und daraus resultierend zu einer zunehmenden Ignoranz gegenüber den zur Verfügung gestellten Informationen. Angestrebt werden sollten daher weniger, aber qualitativ hochwertigere Informationen. Dies erfordert eine Umkehr der seit Jahren verfolgten Politik, die eine

gewünschte Verbraucheraufklärung phantasielos immer nur durch umfangreichere Informationen herbeiführen will.

Insgesamt wird nach Auffassung des HDE in der politischen Debatte die Rolle des freien Wettbewerbs für den Verbraucherschutz unterschätzt. Wenn sich staatliche Regulierungen auf den Schutz vor gesundheitlichen Gefahren, die Gefahrenabwehr und den Schutz vor Täuschung und Übervorteilung beschränken, kann die Vielfalt des Wettbewerbs ihre verbraucherschützende Wirkung ohne Beeinträchtigung des Einzelnen entfalten. Qualitativ hochwertige, sichere und preiswerte Produkte werden weniger anspruchsvolle Güter der Konkurrenz vom Markt verdrängen, eine beständige Optimierung der Produktqualität und eine Anpassung an die Konsumentenwünsche auch im Hinblick auf die Gestaltung des vom Verbraucher gewünschten Preis-Leistungs-Verhältnisses geht damit einher.

Staatliche Stellen sollten die Möglichkeiten einer informierten Verbraucherentscheidung durch eine Optimierung der Verbraucherbildung verbessern. Dabei darf der Blick aber nicht nur auf spezifische „Verbraucherthemen“ gerichtet werden. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass angesichts der vielfältigen zur Verfügung stehenden Informationsquellen eine solide Beherrschung der Kernkompetenzen Lesen, Schreiben, Rechnen die optimale Basis einer selbstbestimmten Konsumententscheidung darstellt. Sie ermöglichen informierte Verbraucherentscheidungen unabhängig von spezifischen Problemsituationen, die Verbraucherschützer oder Regierung analysieren, die aber nicht den Bedürfnissen und Herausforderungen jedes Einzelnen entsprechen müssen. Daher sollte der Staat primär seine Aufgaben bei der Vermittlung der Kernkompetenzen erfüllen, um den Verbraucher in die Lage zu versetzen, sich ohne Fremdbestimmung autonom zu informieren. Angesichts der Tatsache, dass jedes Jahr knapp zehn Prozent der Schulabgänger das staatliche Bildungssystem ohne Abschluss verlassen, versagt der Staat allerdings teilweise bei der Erfüllung dieser Aufgaben. Er lässt damit einen Teil der Konsumenten, die sich häufig ohnehin in prekären Lebenssituationen befinden, weitgehend schutzlos und wird diese auch durch spezifische Bildungsprogramme nicht erreichen. Es besteht daher die Gefahr, dass die spezifische Verbraucherbildung das Schutzniveau der ohnehin gut gebildeten Schichten verbessert, während die wirklich schutzbedürftigen Menschen weiterhin noch nicht einmal über das Basiswissen verfügen, um sich bei Alltagsentscheidungen selbst helfen zu können.

4. Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs hat sich schon vor mehr als zwanzig Jahren vom Bild des flüchtigen Verbrauchers, der am Wirtschaftsleben ungezwungen, oberflächlich und unkritisch teilnimmt, abgewandt. Aber selbst die ältere Rechtsprechung hatte bereits berücksichtigt, dass dem Verbraucher abhängig von seiner konkreten Situation auch ein erhöhtes Maß an Sachkunde und Aufmerksamkeit zu unterstellen ist.

Die Rechtsprechung vertritt heute wie der HDE tendenziell die Auffassung, dass dem Verbraucher in einer freiheitlichen Gesellschaft auch etwas zugemutet werden muss. Dies ist gleichsam der Preis der Freiheit.

Der EuGH hat dementsprechend seit den 90iger Jahren auf das Leitbild des durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers abgestellt, wobei der „durchschnittliche“ Verbraucher unter Berücksichtigung der angesprochenen Verkehrskreise zu ermitteln ist. Dieses Leitbild bestimmt seit der Rechtsprechung des EuGH auch die Rechtsprechung der nationalen Gerichte. Dementsprechend folgt der BGH nunmehr dem Leitbild des „durchschnittlich informierten, situationsadäquat aufmerksamen und verständigen Verbrauchers.“ Der schutz- und hilfsbedürftige „Trottelkonsument“ hat damit noch keinen Eingang in die Rechtsprechung gefunden.

5. Ergebnis und Zusammenfassung

Mit dem von der Rechtsprechung angewandten Kriterium des „durchschnittlich verständigen“ Verbrauchers wird klargestellt, dass die Befähigung des Verbrauchers zur kritischen Prüfung im Wirtschaftsleben von verschiedenen Faktoren, wie z. B. Fachkenntnissen, abhängig ist und in den unterschiedlichen Marktsituationen anders beurteilt werden muss. Das neue differenzierte Verbraucherleitbild der Regierungsfractionen stellt damit isoliert betrachtet eigentlich kein Novum dar, weil auch schon in der Vergangenheit nach der Rechtsprechung verschiedene Kriterien, wie z. B. produktabhängiger Kenntnisstand und Erfahrungen der angesprochenen Verbraucher, zu berücksichtigen waren.

Anders ist das von den Regierungsfractionen verfolgte Verbraucherleitbild allerdings im Gesamtzusammenhang der Koalitionsvereinbarung zu bewerten, weil diese eine klare Tendenz zu stärkerem staatlichen Schutz und Fürsorgemaßnahmen im mutmaßlichen Interesse der Verbraucher erkennen lassen. Hier verlassen CDU/CSU und SPD die selbst apostrophierte differenzierte Verbraucherbetrachtung, indem undifferenziert ein generelles Schutz- und Fürsorgebedürfnis der Verbraucher in bestimmten Marktsituationen festgestellt wird, ohne auf die Frage abzustellen, welcher Konsumentenkreis angesprochen und welche Produkte beworben werden. Anders als im Koalitionsvertrag vordergründig behauptet, findet damit eine zunehmende Generalisierung bei der Verbraucherbetrachtung statt.

Es ist daher zu vermuten, dass das neue Verbraucherleitbild lediglich den Rahmen darstellt, um zunächst in bestimmten Wirtschaftsbereichen und anschließend generell umfangreiche Durchregulierungen des Wirtschaftslebens in Angriff zu nehmen.

Zusammenfassend ist damit Folgendes festzustellen:

- Die Rechtsprechung folgt bereits seit Jahren einem differenzierten Verbraucherbild abhängig von den angesprochenen Verkehrskreisen.
- Die Regierungsfractionen verfolgen bei der Verbraucherbetrachtung – entgegen ihrer vordergründigen Behauptung - weniger einen differenzierten Ansatz, sondern nehmen ein stärker generalisiertes Verbraucherbild lediglich in Abhängigkeit von den einzelnen Märkten in Kauf. Dies entspricht in der Praxis wenigstens partiell einer Rückkehr zum längst überwundenen Bild des flüchtigen, oberflächlichen und unkritischen Verbrauchers.
- Der HDE folgt dagegen dem Leitbild des mündigen, aufgeklärten und selbstbestimmt handelnden Verbrauchers.

- Dieses Leitbild ist die unverzichtbare Grundlage einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung und bietet dem Konsumenten die erforderlichen Freiräume zur Entfaltung seiner Persönlichkeit.
- Staatliches Handeln darf die Freiräume der Verbraucher in Bezug auf ihre Konsumententscheidungen nicht beschränken, soweit nicht der Gesundheitsschutz und die Gefahrenabwehr sowie der Schutz vor Täuschung und Übervorteilung intendiert werden.
- Wirksamer Verbraucherschutz erfolgt in einer freien Wirtschaftsordnung effizient über den Wettbewerb und bedarf nur in den oben genannten Ausnahmefällen einer staatlichen Regulierung.
- Der Versuch, informierte Verbraucherentscheidungen z. B. durch eine Erweiterung der gesetzlichen Informationspflichten zu gewährleisten, stößt wegen der Informationsüberflutung der Konsumenten an praktische Grenzen und unterschätzt die autonomen Informationsmöglichkeiten des Verbrauchers.
- Eine verstärkte Verbraucherbildung wird vom HDE grundsätzlich unterstützt. Sie stellt die entscheidende Grundlage für informierte Entscheidungen dar. Hierzu muss der Staat zunächst seinen originären Bildungsauftrag erfüllen und die erfolgreiche Vermittlung der Kernqualifikationen sicherstellen. So wird gewährleistet, dass jeder Verbraucher bestehende Informationsmöglichkeiten sinnvoll nutzen und selbstbestimmte Entscheidungen treffen kann. Hierzu müssen zunächst Defizite bei der Schulbildung im Bereich der Schlüsselqualifikationen abgebaut werden. Daneben kann auch spezifische Verbraucherbildung hilfreich sein, darf aber kein Feigenblatt mutieren, um bestehende Mängel bei der Erfüllung der Kernaufgaben im Bildungssystem zu kaschieren.

gez. Dr. Peter Schröder