

# Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 11/2013

05. November 2013

## Passender Verbraucherschutz für souveräne Konsumenten

Von Susanna Kochskämper

Die EU-Kommission verbietet die alten Glühbirnen, will demnächst Kühlschränken und Staubsaugern auf die Pelle rücken und hat auch das Problem des zu großen Plastiktütenverbrauchs auf der Agenda. Hier lassen sich theoretisch Begründungen vorbringen, denen zufolge die einzelnen Verbraucher andernfalls keine angemessene Rücksicht darauf nehmen, welche Folgen ihr Konsum für unbeteiligte Dritte hat. Ökonomen sprechen von „externen Effekten“. Wie weit tragen diese Argumente? Gilt das auch für gesundes Kantinenessen (Veggie-Day) und „förderwürdige“ Pflege- oder Altersvorsorge? Wo werden die Grenzen überschritten?

Die Idee der „Konsumentensouveränität“ ist einer der Eckpfeiler der Volkswirtschaftslehre. Doch Verbraucher in der realen Welt fühlen sich nicht immer souverän – zumindest nicht in der Lesart, dass sie in ihren Konsumentenscheidungen sicher und Herr der Lage sind. Was in der Modellwelt einfach ist, in der umfassend informierte Konsumenten ihren Nutzen maximieren können, erscheint in der Realität alles andere als leicht. Denn Informationen über die Qualität der Produkte oder Dienstleistungen sind manchmal schwer oder auch gar nicht zu bekommen. Ob tatsächlich das drin ist, was draufsteht, ist nicht immer sicher. Wie kann man wissen, dass sich das Kinderzimmer nicht auf einmal als Deponie für giftigen Sondermüll entpuppt, dass sicher geglaubte Geldanlage- und Versicherungsprodukte nicht zu schwarzen Löchern für die Ersparnisse mutieren und dass Bio-Eier auch wirklich gesund sind? Diese Liste lässt sich beliebig fortsetzen. Wer könnte da nicht den Glauben in die persönliche „Souveränität“ verlieren und auf jemanden hoffen, der sich dieser Probleme annimmt.

Nimmt sich hingegen jemand dieser Probleme an, kann es auch passieren, dass der Konsument in seiner Souveränität eingeschränkt wird – dieses Mal, weil Souveränität auch Selbstbestimmtheit beinhaltet. Denn die Idee, dass der Einzelne selbst entscheiden darf, was er konsumieren möchte, wird selbst dann nicht von allen Verbraucherschützern geteilt, wenn der einzelne Konsument vollständig informiert wäre: Nahrungsmittel mit zu viel Zucker, mit zu viel Fett, Zigaretten, aber auch Parfums, die natürliche Substanzen enthalten, und vieles andere – ginge es

nach einigen Verbraucherschützern, sollte dies alles verboten werden. Argumentiert wird in diesem Zusammenhang gerne mit der, ebenfalls in der Modellwelt nicht vorkommenden, Irrationalität und Kurzsichtigkeit des Verbrauchers. Da sich ein unbeherrschter Bürger schaden kann, indem er kurzfristige Bedürfnisse stillt und dabei längerfristig beispielsweise seine Gesundheit aufs Spiel setzt, müsse er vor sich selbst geschützt werden, so die Ansicht.

### Verbraucherschutz ist das Informieren...

Bevor die Modellwelt der Volkswirtschaftslehre vor schnell als unrealistisch verworfen wird, lohnt es sich, einen genaueren Blick auf einige Kernaussagen zu werfen. Eine davon ist, dass für funktionierende Märkte Informationen notwendig sind. Die Verfügbarkeit oder Erreichbarkeit von Informationen ist essentiell, um „souveräne“ Kaufentscheidungen zu ermöglichen. Ist hingegen eine Marktseite systematisch besser informiert als die andere, kann es zu einem Versagen des Marktes kommen. Sind Nachfrager nicht in der Lage, die Produkte guter von Produkten schlechter Qualität zu unterscheiden, können sich Anbieter guter Qualität auf die Dauer nicht durchsetzen und verschwinden vom Markt.<sup>1</sup> Das Problem lässt sich jedoch lösen, wenn der systematisch schlechter informierten Marktseite Informationen zugänglich gemacht werden. In vielen Fällen ist davon auszugehen, dass dies durch die Marktteilnehmer selbst erfolgen kann. Somit wäre für den Verbraucherschutz schon einmal einiges getan, wenn dies durch staatliche Regulierung nicht verhindert wird. Darüber hinaus kann gegebenenfalls auch ein staatliches Informationsangebot Abhilfe schaffen sowie eine Informationspflicht dort, wo diese aus diversen Gründen nicht durch die Anbieter freiwillig erfolgt. Dazu gehören beispielsweise die Veröffentlichung von Inhaltsstoffen, die Möglichkeit, die Herkunft von Produkten nachvollziehen zu können oder die Chance, die Qualifikationen von Dienstleistungsanbietern in Erfahrung zu bringen.

### ...in einigen Fällen auch das Zertifizieren und Kontrollieren

Aber reichen diese vergleichsweise weichen Maßnahmen, um Verbraucher zu stärken? Vor der Kaufentscheidung

<sup>1</sup> Ökonomen verbinden mit diesem Problem den Namen George. A. Akerlof, der diesen Zusammenhang in seinem Artikel „The Market for Lemons Quality Uncertainty and the Market Mechanism“ (1970, in: Quarterly Journal of Economics. 84, 3, S. 488–500) darstellte.

über jedes einzelne Produkt vollständig informiert zu sein, ist in der Realität nicht möglich. Selbst bei Zugänglichkeit wäre die zu bewältigende Informationsflut schlicht zu groß. Zugleich unterlaufen Anbietern Fehler. Darüber hinaus existieren „schwarze Schafe“, die bewusst Informationslücken nutzen und Leistungen schlechter Qualität anbieten, um ihren Profit zu steigern. Beides kann schwerwiegende Auswirkungen auf das Wohl der Verbraucher haben. Verwiesen sei beispielsweise auf EHEC-Infektionen durch verunreinigte Sprossen und auf schadhafte Brustimplantate. Staatlich gesetzte Mindeststandards für Qualität, Zertifizierung und Überprüfung als Mittel des Verbraucherschutzes lassen sich in einem gewissen Umfang daher durchaus rechtfertigen, wenn ein begründetes Interesse der Verbraucher an solchen Maßnahmen angenommen werden kann – insbesondere also dort, wo es um Gefahrenabwehr geht. Demgegenüber muss klar sein, dass eine lückenlose Zertifizierung und Überprüfung schon aufgrund des enormen finanziellen Aufwands nicht möglich ist. Darüber hinaus können sich auch Verbraucherschützer und Kontrolleure irren und Gefahren übersehen. Ein Restrisiko bleibt somit immer, vollständiger Verbraucherschutz ist schlicht nicht möglich. Vor allem aber muss die Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen auch deshalb in jedem Einzelfall sorgfältig und kritisch geprüft werden, weil sie ein Einfallstor für Interessengruppen darstellen. Staatlich gesetzte Zulassungshürden bieten etablierten Anbietern die Chance, Märkte abzuschotten und unliebsame Konkurrenz auszuschalten, was den Verbrauchern wiederum eher schadet als nützt.

### **...darf aber nicht zu einer Bevormundung der Bürger führen**

Wie reagiert man aber auf das zweite Problem, der durchaus plausibel erscheinenden Möglichkeit, dass Verbraucher sich selbst schaden? Sollte Verbraucherschutz nicht auch weiter gehen und Maßnahmen ergreifen, um die Menschen zu richtigem Konsumverhalten zu erziehen? Eine solch weite Auffassung von Verbraucherschutz ist höchst kritisch zu werten. Bürgern, die grundsätzlich als mündig und damit als geschäftsfähig angesehen werden, Irrationalität und damit fehlgeleitetes Verhalten zu unterstellen, ist sehr problematisch. Denn in welchen Fällen handelt derjenige dann „rational“ und wann nicht? Wenn er bei seinen Kaufentscheidungen vor sich selbst geschützt werden muss, wie kann dann sichergestellt werden, dass dies nicht auch bei seinen Wahlentscheidungen notwendig ist? Gesteht man Bürgern zu, vollwertige Gesellschaftsmitglieder zu sein, ist ihr Verhalten zunächst zu

akzeptieren, auch wenn es für Außenstehende nicht immer nachvollziehbar ist. Dazu gehört auch das Recht, sich zu irren oder individuelle „Fehlentscheidungen“ zu treffen, die man später vielleicht tatsächlich bedauern wird. Die Bürger davor bewahren zu wollen, führt zwangsläufig zu Willkür und zu einer Gesellschaft, in der einige wenige darüber bestimmen, was für den Einzelnen gut ist und was nicht.

In diesem Zusammenhang wird gerne auf die für andere entstehenden Kosten verwiesen, die ein solches Fehlverhalten auslöse. Hier gilt es jedoch genau zu unterscheiden, welche Kosten gemeint sind: Können Dritte direkt geschädigt werden, kann die Beeinflussung des individuellen Verhaltens tatsächlich geboten sein. Die Begründung für den Eingriff liegt dann allerdings nicht in angeblicher Irrationalität, sondern eben in der Schädigung Dritter, die nicht in das eigene Handlungskalkül einfließt. Als schon fast überstrapaziertes Beispiel sei hier das Passivrauchen genannt. Auch die Verwendung bestimmter Pestizide kann vielleicht noch relativ einfach dieser Kategorie zugeordnet werden. Anders verhält es sich jedoch, wenn finanzieller Schaden in den gesellschaftlichen Sozialversicherungssystemen entsteht – beispielsweise in der Krankenversicherung. Die Idee, Kosten für die Gesellschaft zu sparen, indem man bestimmte Verhaltensweisen unterbindet, tritt zunächst mit der oben genannten Idee des mündigen Bürgers in Konflikt. Darüber hinaus endet eine solche Politik, wird sie in aller Konsequenz verfolgt, natürlich nicht beim Verbraucherschutz: Muss dann nicht auch sichergestellt werden, dass jemand den richtigen Beruf wählt, um nicht arbeitslos zu werden? Oder dass nur der Kinder bekommt, der nicht von Armut bedroht ist und soweit in sich gefestigt ist, dass er ein guter Erzieher sein wird? Natürlich ist das überspitzt, zeigt aber die Problematik eines solchen Vorgehens auf.

Verbraucher, die grundsätzlich als geschäftsfähig angesehen werden, zu richtigem Verhalten erziehen zu wollen, passt ebenso wenig in eine freiheitliche Gesellschaft wie mündige Bürger im Wahlrecht einzuschränken. Konsumentensouveränität und Bürgersouveränität in der Demokratie sind gleichberechtigte Arten des Ausdrucks von Respekt einer Gesellschaftsordnung gegenüber den Entscheidungen ihrer einzelnen Mitglieder. Das Verbot bestimmter Güter und Dienstleistungen muss daher ebenso seltene Ausnahme bleiben und im Einzelfall jeweils gut begründet sein wie das Verbot verfassungsfeindlicher Parteien.

*9571 Zeichen*

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autorin, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autorin zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autorin.

Dr. Susanna Kochskämper ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5347 oder E-Mail: [kochskaemper@wiso.uni-koeln.de](mailto:kochskaemper@wiso.uni-koeln.de).