

Olaf Langner

Verbraucher- oder Sozialpolitik?

Versuch einer trennscharfen Abgrenzung

Die Aufgabenstellung dieses Bandes lautet, Verbraucher- und Sozialpolitik von-einander abzugrenzen.¹ Ist eine trennscharfe Unterscheidung aber überhaupt möglich? Hängt sie von der wissenschaftlichen Perspektive bzw. dem Bewertungsmaßstab ab, sodass Rechtswissenschaft, Soziologie, Volkswirtschaftslehre und Betriebswissenschaft zu ganz unterschiedlichen Antworten kommen? Und

1 So das Exposé für die Tagung am 12. September 2023: „Ausgehend von einer Bemerkung von Steffi Lemke, Ministerin des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz am 26. September 2022, wonach es im Zuge der Energiekrise zu einer stärkeren Vermischung von Sozial- und Verbraucherpolitik kommen könne, soll bei dieser Tagung grundsätzlich geklärt werden, in welchem Verhältnis Sozial- und Verbraucherpolitik historisch, funktional und zukünftig zueinander stehen. Da dieses Verhältnis bislang kaum Interesse gefunden hat, versteht sich dieses Tagungsvorhaben als explorativ, um Grundlagen zu klären, eine Bestandsaufnahme anzustreben und eine disziplinen-bezogene Arbeitsteilung zu vereinbaren, die von vornherein auch Beratung und Unterstützung für die praktische Verbraucherpolitik leisten möchte.“ (www.tu.berlin/os/forschung/aktivitaeten/tagung-sozial-und-verbraucherpolitik). Das oben angedeutete Zitat aus der Impulsrede von Steffi Lemke auf dem Deutschen Verbrauchertag 2022 ‚Energie. Preis. Krise‘ vom 26. September 2022 lautet: „Verbraucherschutz im klassischen Sinne gleicht das strukturelle Ungleichgewicht zwischen Unternehmen und einzelnen Verbraucherinnen und Verbrauchern aus. Derzeit geht es aber um sehr viel mehr. Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, Inflation, extrem steigende Energie- und Verbrauchskosten und Sorgen vor einer wenig oder unbeheizten Wohnung belasten Verbraucherinnen und Verbraucher teils existenziell. Wenn die Preise für Lebensnotwendiges wie Essen, Strom und Heizen sich vervielfachen, dann geht es bei vielen Menschen darum, überhaupt mit ihrem Geld bis ans Monatsende zu kommen und nicht in eine Schuldenspirale zu rutschen. Gerade in Krisenzeiten ist deshalb Verbraucherschutzpolitik auch Sozialpolitik.“ (www.bmuv.de/rede/impulsrede-von-steffi-lemke-auf-dem-deutschen-verbrauchertag-2022). Und auf dem Deutschen Verbrauchertag 2023 ‚The Future is Now‘ vom 27. November 2023 sagte Steffi Lemke: „Ich möchte heute drei Aspekte beleuchten, in denen dem Verbraucherschutz eine zukunftsweisende Rolle zukommt: Erstens, als Hebel für eine faire Sozialpolitik, zweitens, als Hebel für eine ehrgeizige Umweltpolitik, und drittens, als Hebel für eine gemeinwohlorientierte und sichere Digitalisierung.“ (www.bmuv.de/rede/rede-von-steffi-lemke-zum-deutschen-verbrauchertag-2023-the-future-is-now).

wieso ist die Abgrenzung wichtig? Was bringt sie dem politischen und wissenschaftlichen Diskurs?

Nachfolgend wird der Versuch unternommen, eine derartige Abgrenzung vorzunehmen und dabei auf die oben genannten Fragen Antworten zu geben. Hierzu werden Elemente aus der Rechtswissenschaft – mitsamt der ihr innenwohnenden Normativität – mit Erkenntnissen aus der Soziologie kombiniert. Die sich daraus ergebende Definition einer ‚normativen Verbraucherpolitik‘ ermöglicht eine trennscharfe Unterscheidung (aus Sicht der Verbraucherpolitik) von benachbarten Politikfeldern, vor allem der Sozialpolitik.

Vorab ist jedoch auf zweierlei hinzuweisen: Zum einen geht es hier um die Definition der Verbraucherpolitik des Staates. Denn nur hierfür lässt sich ein normativer, nicht beliebig wirkender Rahmen aufstellen. Privatpersonen sind an solche Definitionen nicht gebunden; sie können diese nur aus Überzeugung teilen oder ablehnen. Zum anderen sollen politische Maßnahmen – seien sie nun verbraucher- oder sozialpolitisch geprägt – nicht daraufhin bewertet werden, ob sie gut oder schlecht, richtig oder falsch sind. Im Vordergrund steht vielmehr allein die Zuordnung politischer Forderungen zum ‚richtigen‘ Politikfeld. Das Anliegen besteht also darin, den Hintergrund politischer Forderungen transparent zu machen und so eine offenere Diskussion zu ermöglichen. Auf diese Weise kann z.B. bestimmt werden, ob die politische Forderung nach Einführung eines Klimageldes der Verbraucher- oder aber der Sozialpolitik zuzuordnen ist, mit der Folge, dass damit verbundene Interessen und Notwendigkeiten sichtbarer werden.

1. Problemaufriss und die Wahl des definitorischen Ausgangspunktes

Wird Verbraucherpolitik gar nicht oder nur unscharf abgegrenzt, entsteht der Eindruck, dass sie erhebliche Überschneidungen zu anderen Politikfeldern aufweist, insbesondere zur Umwelt-, Ernährungs-, Gesundheits-, Wohnungs-, Bildungs- oder Sozialpolitik (Kuhlmann 1990, 7).² Hiervon zeugt beispielsweise auch Art. 169 Abs. 1 AEUV. Nach dieser Vorschrift soll die EU einen Beitrag leisten

2 Ein augenfälliges Beispiel bietet die ‚Neue Verbraucheragenda‘ der Europäischen Kommission, die u.a. auch die Schwerpunktbereiche ‚Grüner Wandel‘, ‚Digitaler Wandel‘ und ‚Internationale Zusammenarbeit‘ umfasst (Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat, 13.11.2020, COM(2020) 696). Eindrucksvoll auch die Schilderung des Spagats zwischen den grundsätzlich gegensätzlichen Interessen zwischen Verbraucherschutz und ökologischer Nachhaltigkeit bei Gelbrich (2023),

„zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechtes auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen zur Wahrung ihrer Interessen“. Verbraucherpolitik scheint hiernach einerseits gesundheitspolitisch, andererseits rechtspolitisch motiviert. Auf der organisatorischen Ebene wiederholt sich diese Unschärfe: Wurde die EU-Verbraucherpolitik früher der für Gesundheitsschutz zuständigen Generaldirektion zugeordnet, ist sie heute Teil des Justizressorts (Maier-Rigaud 2023, 623f.).

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung besteht keine Übereinstimmung über die Abgrenzung und Definition der Verbraucherpolitik (Kuhlmann 1990, 6). Vielmehr findet sich eine Vielzahl von Begriffsbestimmungen:

- Eine eher strukturell-wirtschaftswissenschaftliche Definition beschreibt Verbraucherpolitik als „Politik für den dritten Wirtschaftspartner neben der Unternehmer- und Arbeitnehmerpolitik“ (Schumacher 1959, 242).
- Eine auf Verbraucherbedürfnisse abstellende Definition versteht Verbraucherpolitik als „auf die Verbesserung der Konsumentensouveränität gerichtet“, als „die Steigerung der individuellen Bedürfnisbefriedigung im Rahmen gegebener individueller Wertvorstellungen“ bezweckend (Pöhlmann 1974, 52; Strünck/Reisch 2018, 473).
- Eine dem Vorsorgegedanken verpflichtete Definition bestimmt Verbraucherpolitik schließlich als „auf die Vermeidung nachteiliger Entwicklungen für die Verbraucher gerichtet“ und erhofft sich von ihr die Herstellung von „Chancen- und Waffengleichheit“ zwischen Verbraucher- und Anbieterinteressen (Müller 2001, 11).

Gemein ist diesen Begriffsbestimmungen zunächst nur das Verständnis vom Verbraucher als einer Person, die Güter (d.h. Waren und Dienstleistungen) gegen Entgelt vom Markt entnimmt oder in Anspruch nimmt (Jaquemoth/Hufnagel 2018, 16). Hingegen unterscheiden sie sich vor allem durch ihren jeweiligen Ausgangspunkt: Mal stehen die Bedürfnisse der Verbraucher im Vordergrund, mal eine eher normative Grundannahme, etwa der Befund struktureller Unterlegenheit gegenüber Wirtschaftsunternehmen.

In diesem Beitrag sollen die Ziele der Verbraucherpolitik den Ausgangspunkt einer Definition bilden. Dabei gilt es vorab zu klären, wie die Ziele von Verbraucherpolitik allgemeingültig und nachvollziehbar ermittelt werden können.

dazu Ekardt (2009, 223ff.) und Halfmeier (2016, 717ff.). Zum entsprechenden Versuch, Verbraucherwissenschaften zu definieren, siehe Kenning (2021, 3).

So könnte auf eine – naturgemäß unsystematische – Kasuistik zurückgegriffen werden. Eine solche kann dem Anliegen einer trennscharfen Definition aber von vornherein nicht entsprechen und soll daher nicht weiterverfolgt werden. Im Vordergrund stehen sollen vielmehr die induktive (sogleich unter II) sowie die deduktive (unter III) Methode (nach Kuhlmann 1990, 60).

2. Die induktive Methode

2.1 Gegenstand

Bei der induktiven Methode werden die Ziele der Verbraucherpolitik den (vermeintlichen) Bedürfnissen der Verbraucher entnommen. Die Bedürfnisse lassen sich anhand objektiver und/oder subjektiver Indikatoren ermitteln. Zu den objektiven können Arbeit, Gesundheit, Wohnen oder Bildung gehören, zu den subjektiven Zufriedenheit, Glück, Angst, Verletzlichkeit (Rostalski 2024) oder Konflikt. Das übergeordnete Ziel der Verbraucherpolitik ist bei dieser Ermittlungsmethode die Bedürfnisbefriedigung (Kuhlmann 1990, 60, 66ff.).

Viele der aktuellen verbraucherpolitischen Forderungen scheinen auf diese Weise zustande zu kommen. So fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband, Reisende vor durch die Insolvenz von Fluggesellschaften entstehenden Schäden besser zu schützen, weil 88 Prozent der im Jahr 2023 Befragten (voll und ganz‘ oder ‚eher‘) der Meinung seien, „dass Fluggäste vor Insolvenzen von Fluggesellschaften durch eine verpflichtende Insolvenzabsicherung geschützt werden sollten“.³ Dasselbe gilt für die Forderung eines Provisionsverbots beim Verkauf von Finanzanlageprodukten: Die Verbraucher wünschten sich „eine unabhängige Beratung, die ohne finanzielles Einzelinteresse der Berater auskommt“.⁴ Und schließlich sollen Tierwohlstandards angehoben werden, weil fast neun von zehn in einer Umfrage Befragten dies befürworten.⁵

3 Vgl. die Stellungnahme ‚EU-Passagiere modernisieren und Schutzniveau anheben‘ vom 11.03.2024 (www.vzbv.de/sites/default/files/2024-03/24-03-13_Stellungnahme%20zum%20Kommissionsentwurf%20Passagierrechte_final_Bariaerefrei.pdf).

4 Vgl. das Statement vom 21.03.2024 (www.vzbv.de/meldungen/es-braucht-ein-provisionsverbot-beim-verkauf-von-finanzanlageprodukten).

5 Vgl. die Forderung vom 27.02.2024 (www.vzbv.de/pressemitteilungen/umfrage-verbraucherinnen-wuenschen-sich-hoehere-tierhaltungsstandards).

2.2 Kritik

Insbesondere die Verwendung subjektiver Indikatoren weckt jedoch Kritik an der induktiven Methode. So können solche Indikatoren – wie etwa die Zufriedenheit von Verbrauchern mit einer bestimmten Ware oder Dienstleistung – nur schwer objektiviert werden. Zudem fällt es mitunter schwer, eine konkrete verbraucherpolitische Forderung aus ihnen abzuleiten.

2.2.1 Die Objektivierbarkeit von subjektiven Indikatoren

Subjektive Indikatoren spiegeln Äußerungen von Verbrauchern wider (Kuhlmann 1990, 68ff.). Indes bilden subjektive Zufriedenheitsmaße die Realität alles andere als eindeutig ab. Beispielsweise sind Verbraucherbeschwerden nicht repräsentativ, weil sich Personen, die sich beschweren, von denjenigen unterscheiden, die sich nicht oder nur sehr selten beschweren. Reklamationen sind damit kein getreues Spiegelbild von Verbraucherproblemen. Vielmehr haben subjektive Indikatoren einen verzerrenden Effekt. Im Gegensatz hierzu ergeben sich objektive Indikatoren gerade nicht aus verbalen Reaktionen oder sonstigen Verhaltensweisen von Verbrauchern. Sie entstammen vielmehr der Dokumentation formalisierter Beschwerden oder Gerichtsverfahren oder der Untersuchung zur Sicherheit von Konsumgütern bzw. dem Wissen und Verhalten von Verkaufspersonal. Allerdings sind diese Indikatoren auch nur im Hinblick auf das Messverfahren objektiv; bereits die Auswahl der Indikatoren, spätestens aber die ‚objektiven‘ Ergebnisse einer Untersuchung, unterliegen dann wiederum der subjektiven Interpretation.

Daneben stellt sich die Frage, in welchem Umfang Bedürfnisse auftreten oder Unzufriedenheiten kundgetan werden müssen, damit sie eine verbraucherpolitische Forderung rechtfertigen. Muss eine Mehrheit aller Verbraucher unzufrieden sein? Und wer entscheidet andernfalls, welche Minderheit ausreichend groß ist? Wer legt zudem fest, welche – nach Alter, Geschlecht, Bildung oder Beruf aufgeschlüsselten – Personengruppen befragt werden? Es liegt auf der Hand, dass die Auswahl das Ergebnis der Befragung beeinflussen kann. Bezogen auf das soeben genannte Beispiel des Tierwohls lässt sich das Problem wie folgt formulieren: Wer erfragt von wem mit welchen Fragen das Bedürfnis und ab welcher Schwelle gilt ein solches Bedürfnis als hinreichend allgemein?

2.2.2 Die Ableitung verbraucherpolitischer Ziele

Selbst wenn objektiv feststellbar wäre, dass hinreichend viele Verbraucher mit einer bestimmten Ware oder Dienstleistung unzufrieden sind, bliebe zudem

fraglich, welche verbraucherpolitische Forderung sich daraus ergibt. Nur weil Verbraucher oder Verbrauchergruppen einen bestimmten Zustand als nicht zufriedenstellend empfinden, folgt hieraus noch nicht automatisch, wie ein zufriedenstellender Zustand aussehen soll und mit welchen Maßnahmen dieser erreicht werden kann. Vom Sein sollte mit anderen Worten nicht auf das Sollen gesprungen werden (Eidenmüller 2011, 819f.).

Zum Beispiel möge eine beliebige Personengruppe gefragt werden, ob sie mit den aktuellen Energiepreisen zufrieden ist. Die große Mehrheit antwortet, dass sie mit den Preisen unzufrieden ist. Bedeutet das aber, dass die Preise zu teuer oder zu günstig sind? Möglicherweise wünscht sich eine Hälfte der Unzufriedenen höhere Energiepreise, um die Umwelt besser zu schützen, während die andere Hälfte aus Angst vor finanzieller Überforderung das Gegenteil möchte. Führt man dieselbe Befragung ausschließlich bei Mitgliedern eines Umweltverbandes durch, dürfte die Forderung lauten, Energie teurer zu machen. Werden hingegen nur Mitglieder eines Sozialverbandes befragt, dürfte stattdessen verlangt werden, niedrigere Preise durchzusetzen, jedenfalls für Bedürftige. Da beide Forderungen auf der Ermittlung von Verbraucherbedürfnissen beruhen, wären indes beide nach der induktiven Methode als verbraucherpolitisch zu qualifizieren.

2.2.3 Fehlen inhaltlicher Vorgaben

Hieran knüpft sich ein weiterer Kritikpunkt an. Die induktive Methode hat keinerlei inhaltliche Leitplanken; die Ermittlung ist wertfrei und eben nur am tatsächlichen Bedürfnis ausgerichtet. Am Ende kann aus jedem Bedürfnis eine verbraucherpolitische Forderung werden, solange ausreichend viele Bürger es äußern: ein Ende der Atomenergie, aber auch ihre Wiedereinführung, die Einführung eines Tempolimits oder aber der Grundsatz freier Fahrt, die Legalisierung von Cannabis ab 18 Jahren oder die Rückkehr zum vormals bestehenden Verbot. Die alleinige Orientierung an einem wie auch immer gearteten Mehrheitsbedürfnis führt dazu, dass ein und dieselbe Forderung verbraucherpolitisch zu einem Zeitpunkt gewollt und zu einem anderen abgelehnt werden kann.

2.3 Bewertung

Die induktive Methode ermöglicht vor diesem Hintergrund jedenfalls keine trennscharfe, inhaltliche und dauerhafte Definition von Verbraucherpolitik. Stattdessen erlaubt sie nur eine (weitestgehend subjektive) Momentaufnahme möglicher Verbraucherbedürfnisse. Ein Rückschluss von diesen Bedürfnissen (Sein) auf allgemeine verbraucherpolitische Forderungen (Sollen) ist methodisch nicht

möglich. Allenfalls ließe sich eine – gewissermaßen dynamische – Prozess-Definition aufstellen, wonach Verbraucherpolitik das ist, was (einige, viele oder alle) Menschen zu einem bestimmten Zeitpunkt ablehnen (wie etwa die steuerliche Verteuerung von Kraftstoffen) oder fordern (wie etwa ein Klimageld, um die verteuerten Kraftstoffe bezahlen zu können). Das hieße jedoch, Verbraucherpolitik schlicht mit dem jeweiligen (vermeintlichen) Mehrheitsbedürfnis gleichzusetzen. Bei einem solchen Verständnis von (bedürfnisinduzierter) Verbraucherpolitik wird deutlich, wieso es ihr derzeit gelingt, immer stärker andere Politikfelder zu überlagern.

3. Die deduktive Methode

3.1 Gegenstand

Bei der deduktiven Methode werden die Ziele der Verbraucherpolitik aus einer Grundnorm abgeleitet (Kuhlmann 1990, 60ff.). Als Grundnormen kommen nach Kuhlmann solche übergeordneten Wertvorstellungen und Ziele in Betracht, für die allgemeine Gültigkeit und Akzeptanz anzunehmen ist. Als Beispiel nennt Kuhlmann (1990, 60) die Menschenwürde (Art. 1 GG).

3.2 Kritik

Die erste Schwierigkeit bei der deduktiven Methode liegt darin, dass die in Betracht kommenden Grundnormen ihrem Wesen entsprechend sehr abstrakt sind (Menschenwürde, Umweltschutz usw.). Jedenfalls die verfassungsrechtlichen Grundnormen sind damit gerade nicht unmittelbar operationalisierbar, so dass sich möglicherweise wirtschaftspolitische Oberziele – beispielsweise die Preisstabilität oder die Erhaltung des Wettbewerbs – besser eignen würden. Schwierig ist selbstverständlich auch die Frage nach der Auswahl der ‚richtigen‘ Grundnorm. Denn je nach Auswahl der Grundnorm können sich auch die Ergebnisse verändern, so dass die Gefahr einer ideologisierten Setzung besteht. Schließlich ist für die Deduktion aus der Grundnorm, also die Ableitung operationalisierbarer Ziele, kein wissenschaftlich für alle Disziplinen allgemeingültiges Verfahren vorgegeben; auch der Ableitungsprozess ist damit anfällig (Kuhlmann 1990, 61).

3.3 Bewertung

Die Kritik an der deduktiven Methode ist nachvollziehbar. Aus einer rechtswissenschaftlichen Perspektive werden damit allerdings Herausforderungen beschrieben, die der Rechtsanwendung fast immer zugrunde liegen, nämlich die Auswahl der richtigen Rechtsnorm und die Ableitung operationalisierbarer Aussagen aus diesen Rechtsnormen. Hierfür stellt die Rechtswissenschaft eine Methode zur Verfügung, welche die ‚Auswahl‘ und die ‚Ableitung‘ aus Gesetzen nachvollziehbar und überzeugend ausführen helfen soll. Die deduktive Methode stellt ihren Anwender damit zwar vor gewichtige, aber keinesfalls unüberwindbare Hindernisse. Aus Sicht des Autors gebührt ihr gegenüber der induktiven Methode damit der Vorzug.

4. Die Freiheit der Wahl als Ausgangspunkt

Ist damit die deduktive Methode als wissenschaftlicher Ausgangspunkt für die Definition von Verbraucherpolitik ausgewählt, stellt sich nachfolgend die Frage, was die ‚richtige‘ Grundnorm ist und wie sich aus dieser Grundnorm operationalisierbare Ableitungen für die Definition von Verbraucherpolitik treffen lassen.

4.1 Kriterien für die Auswahl einer Grundnorm

Die erste Hürde bei der deduktiven Methode besteht darin, eine belastbare Grundnorm zu finden, aus der sich die Ziele der Verbraucherpolitik nachvollziehbar ableiten lassen. Die Voraussetzungen hierfür sind: Erstens muss die Grundnorm allgemein akzeptiert sein (Kuhlmann 1990, 60: „allgemeine Gültigkeit und Akzeptanz“). Zweitens muss sie sich ohne (viele) weitere ‚Deduktionsschritte‘ auf die Ausgangssituation von Verbrauchern übertragen lassen; und drittens muss sie weitestgehend ‚politikfrei‘ sein, um das Risiko einer ideologisierten Setzung möglichst gering zu halten (Kuhlmann 1990, 61).⁶

Trotz der dritten Voraussetzung bleibt die Auswahl eines normativen Ausgangspunktes selbstverständlich wertgeleitet. Sie folgt keinem Naturgesetz. Ziel

⁶ Kuhlmann weist auf die ‚Deduktionsproblematik‘ und die Schwierigkeit hin, aus zu abstrakten Oberzielen deduktiv nachvollziehbar Unterziele zu entwickeln. Ferner sieht Kuhlmann die Gefahr ideologischen Handelns, da es keine verbindlichen Regeln für die Auswahl der Grundnorm gibt.

muss es daher sein, die Auswahl so plausibel und nachvollziehbar zu begründen, dass sie sich im Diskurs behaupten kann.

4.2 Das (politische) Wahlrecht

Das für die Demokratie elementare, verfassungsrechtlich grundlegend in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG sowie für die Wahl zum Deutschen Bundestag in Art. 38 GG verankerte Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger erfüllt die soeben aufgestellten drei Voraussetzungen.

4.2.1 Allgemeine Akzeptanz

Für die Willensbildung im demokratischen Staat des Grundgesetzes ist die Wahl unverzichtbar. Schließlich wird hierdurch die Ausübung staatlicher Gewalt durch das Volk, vom dem gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG alle Staatsgewalt ausgeht, legitimiert (BVerfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 105 m.w.N.). Die Wahl zum Deutschen Bundestag stellt dabei auf Bundesebene den zentralen Legitimationsakt innerhalb der notwendigen Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern dar (BVerfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 105 a.E.).

Die Ausübung des Wahlrechts wird vor diesem Hintergrund auch als essentielle Teilhabe des Volkes an der Staatsgewalt (BVerfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 105 m.w.N.) und das Wahlrecht als das vornehmste Recht des Bürgers im demokratischen Staat bezeichnet (Magiera 2021b). Als Ableitungsmaßstab für die hier angestrebte Unterscheidung von Verbraucher- und Sozialpolitik erscheint es damit geradezu prädestiniert.

4.2.2 Operationalisierbarkeit

Das politische Wahlrecht lässt sich – *cum grano salis* – zur Formulierung einer Grundnorm für die Definition von Verbraucherpolitik heranziehen (Kochskämper 2013). Die Position eines Verbrauchers, der eine bestimmte Ware oder Dienstleistung kaufen möchte, unterscheidet sich zwar von der eines Wählers, der sich zwischen diversen Kandidaten bzw. Wahlvorschlägen von Parteien entscheidet. Im strukturellen Kern, der Auswahlentscheidung, bestehen jedoch Gemeinsamkeiten: In beiden Fällen ist Willensbildung gefragt und in beiden Fällen kann sich die entscheidende Person im Vorfeld informieren.

Ein Unterschied besteht in der Häufigkeit derartiger Entscheidungssituatien. Während der Kauf von Waren und Dienstleistungen alltäglich ist, finden Wahlen nur selten statt. Ein weiterer Unterschied besteht in der Tragweite der

Entscheidung. Die Entscheidung für oder gegen eine Ware oder Dienstleistung hat in der Regel nur Auswirkungen auf den Käufer und gegebenenfalls sein näheres Umfeld. Auf der anderen Seite treten diese Auswirkungen sofort und unmittelbar ein, während die Auswirkungen einer Wahlentscheidung alle betrifft, aber – gerade im Vergleich zum Kauf einer Ware – nur als mittelbar zu beschreiben sind (Abb. 1).

Abbildung 1: Vergleich Wirtschaftliche und Politische Wahl

	Auswahl Ware oder Dienstleistung	Politische Wahl
Möglichkeit, sich zu informieren	ja	ja
Möglichkeit der Auswahl	ja	ja
Möglichkeit, nicht zu kaufen oder zu wählen	ja	ja
Unmittelbare oder mittelbare Kosten	ja	nein
Auswirkungen auf das Zusammenleben vieler	nein	ja
Häufigkeit	ja	nein
Unmittelbarkeit der Auswirkungen	ja	nein

Quelle: Eigene Darstellung

Nichtsdestoweniger gibt es wissenschaftliche Untersuchungen, wonach die Entscheidungsfindung eines Wählers jener von Verbrauchern durchaus ähnelt und die Wahlversprechen einer Partei sich kommerzieller Werbung immer stärker annähern (Reeves et al. 2006, 421ff.; Banerjee/Chaudhuri 2022, 475). Dass der Wähler an der demokratischen Erneuerung seines Landes teilnimmt, der Verbraucher hingegen vorrangig seine Bedürfnisse befriedigt, wiegt als Unterschied damit augenscheinlich nicht schwer genug, um das beide verbindende Element – die schlichte Faktizität einer Entscheidungssituation – zu überspielen.

4.2.3 Ideologieferne

Auch wenn das Wahlrecht und die damit verbundene Wahlfreiheit als Grundnorm eine Vielzahl an Wertungen enthält (dass etwa das Wahlvolk der Souverän ist, die Wahl als zentraler Legitimationsakt aller staatlicher Gewalt dient und es keine Wahlpflicht gibt), erscheinen diese in ihrer Aussagekraft doch als hinrei-

chend ideologiefrei. Als ideologisiert kann das Wahlrecht nur bezeichnen, wer von außen auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung schaut und unser gesellschaftliches Zusammenleben in seiner jetzigen Form ablehnt.

4.3 Ableitungen

Im nächsten Schritt stellt sich die Frage, welche Ableitungen sich aus dem Wahlrecht für eine Definition normativer Verbraucherpolitik ergeben. Eingedenk der eingangs erwähnten Kritik an einem solchen Ableitungsvorgang sollen die Schlussfolgerungen so plausibel und nachvollziehbar wie möglich sein. Hierfür bietet es sich an, das Wahlrecht in vier für eine Ableitung wesentlichen Bereiche zu unterteilen: die *Wahlfreiheit im engeren Sinn*, den *Informationszugang*, die *politische Bildung* und die *Sicherstellung eines fairen Wettstreits der Parteien*.

4.3.1 Wahlfreiheit im engeren Sinn

Das Wahlrecht wird nach Art. 38 Abs. 2 GG allen volljährigen Staatsbürgern zuteil (Magiera 2021b). Hinter dieser Regelung steht die Erwägung, dass die Ausübung des Wahlrechts ein gewisses Maß an Reife, Vernunft und Verantwortungsbewusstsein voraussetzt und dies durch die Festlegung eines Mindestalters, der Volljährigkeit,⁷ gewährleistet wird (Klein/Schwarz 2024a). Bei Kommunal- und Landtagswahlen hingegen variieren in den Bundesländern die Altersgrenzen der Wahlberechtigten zwischen 16 und 18 Jahren.

Sieht man von der grundsätzlichen Sesshaftigkeit im Bundesgebiet und dem Nichtausschluss des Wahlrechts durch Richterspruch bei bestimmten politischen Straftaten⁸ ab, ist die Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag an keine weiteren Voraussetzungen gebunden (§ 12 Abs. 1 BWahlG). Sie ist seit der Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse für Menschen mit geistigen Beeinträchtigungen im Jahr 2019⁹ vor allem bewusst inklusiv gestaltet. Insoweit werden – durchaus bemerkenswert – an die Wahlfähigkeit geringere Anforderungen gestellt als zum Beispiel an die für Verbraucher für den Abschluss von Rechtsgeschäften wichtige Geschäftsfähigkeit (§§ 104, 105 BGB).

7 Die übrigens erst seit 1975 bei 18 Jahren liegt; davor waren es 21 Jahre.

8 Zum Beispiel bei Hochverrat und Gefährdung des demokratischen Rechtsstaats; bei Landesverrat und Gefährdung der äußeren Sicherheit; bei Wahlbehinderung, Wahlfälschung und Wahltäuschung.

9 Anstoß hierzu gab der Beschluss des BVerfG vom 29.01.2019, 2 BvC 62/14, der die Wahlrechtsausschlüsse für Betreute in allen Angelegenheiten und für wegen Schuldunfähigkeit untergebrachte Straftäter für verfassungswidrig erklärte.

Art. 38 Abs. 1 GG verbürgt des Weiteren eine allgemeine, freie, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl (Butzer 2024a). Nur, wenn diese Wahlgrundsätze eingehalten sind, vermag die Wahl den Gewählten die erforderliche demokratische Legitimation zu vermitteln (BVerfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 135). Dabei ist hier insbesondere der Grundsatz der freien Wahl hervorzuheben. Er schützt den Wähler nicht nur vor Zwang, unzulässigem Druck und sonstigen, seine freie Willensentscheidung ernstlich beeinträchtigenden Beeinflussungen (Klein/Schwarz 2024b, unter Verweis auf BVerfGE 66, 380). Aus ihm folgt auch, dass die Bürger frei sind, ob, wie und wen sie wählen. Sie sind frei, *ob* sie vom Wahlrecht überhaupt Gebrauch machen, weil es keine Wahlpflicht gibt und eine solche auch im Widerspruch zur Wahlfreiheit stünde (Magiera 2021a; Butzer 2024b). Und natürlich sind sie frei, *wie* (gültig oder ungültig) und insbesondere *wen* sie wählen. Der Staat bewertet die Wahlentscheidung nicht. Die Wahlfreiheit besteht gerade darin, dass jede Entscheidung des Bürgers in dem Moment ‚die für ihn richtige Entscheidung‘ ist. Nur zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung wird sie – verfassungsunmittelbar (Art. 21 Abs. 2 GG; Klein/Schwarz 2024c) – im Hinblick auf Parteien beschränkt, die vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden und infolgedessen von der Wahl ausgeschlossen sind.¹⁰

Aus diesen Wertungen lassen sich Ableitungen für die Ziele normativer Verbraucherpolitik treffen. Vergleichbar dem Wahlrecht bzw. der Wahlfreiheit geht es der Verbraucherpolitik nicht darum vorzugeben, welche Waren oder Dienstleistungen zu kaufen sind. Der Verbraucher ist grundsätzlich – d.h. vorbehaltlich spezifischer gesetzlicher Verbote – frei darin zu entscheiden, ob und was er konsumiert. Die von ihm getroffene Entscheidung ist in diesem Moment ‚die für ihn richtige‘.¹¹ Vergleichbar dem Wahlrecht wird dem Verbraucher auch nur in einem eng beschränkten Bereich das Recht entzogen, Entscheidungen für sich selbst

10 Daneben ist in diesem Kontext noch auf die Aberkennung der Wählbarkeit durch strafgerichtliches Urteil zu verweisen (§ 15 Abs. 2 Nr. 2 BWahlG). Wählbar ist darüber hinaus nicht, wer vom Wahlrecht durch Richterspruch ausgeschlossen wurde (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m § 13 BWahlG).

11 Wichtig ist dabei die Betonung auf ‚für ihn‘ richtige Entscheidung. Hier besteht ein wichtiger Zusammenhang zur Verbraucherleitbilddebatte, der meines Erachtens nicht ausreichend beleuchtet wird. Denn es besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen der Binnenperspektive des Wählers bzw. des Verbrauchers (Welche Partei bzw. welches Produkt ist in meiner jetzigen Situation die richtige Wahl?) und der Außenperspektive (Welche Partei bzw. welches Produkt ist von außen betrachtet das ‚richtige‘?). Die Außenperspektive verkennt bzw. kann gar nicht wissen, was die jeweilige Auswahl-, Abwägungs- und Entscheidungslage aus der Binnenperspektive als notwendig, sinnvoll

zu treffen: wenn er geschäftsunfähig oder beschränkt geschäftsfähig ist. Und vergleichbar dem Wahlrecht sucht die Verbraucherpolitik nicht dem Verbraucher die Fähigkeit abzusprechen, Kaufentscheidungen treffen zu können. Vielmehr soll seine Fähigkeit gefördert werden, informierte Entscheidungen zu treffen.

4.3.2 Informationszugang

Ein Grundpfeiler der Wahlfreiheit ist, dass sich die Bürger über die zur Wahl stehenden Parteien und deren Inhalte in einem freien, offenen Prozess informieren und eine Meinung bilden können. Hierfür sorgt zunächst das Eigeninteresse der Parteien, denn sie werden nur gewählt, wenn das Wahlvolk Kenntnis von der Partei und ihren politischen Forderungen hat. Die Wahlwerbung der Parteien ist gesetzlich nicht gesondert geregelt und findet ihre Grenzen erst dort, wo verbotene Parteien Wahlwerbung betreiben oder der Inhalt von Wahlwerbung strafbar ist. Folgerichtig gibt es auch keine Verpflichtung der Parteien, die Bürger in einer bestimmten Form über die von ihnen verfolgten Ziele zu informieren.

Daneben fördert der öffentlich-rechtliche Rundfunk entsprechend seinem Bildungs- und Informationsauftrag (§ 11 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag) aktiv den Informationszugang und Meinungsbildungsprozess, indem er über anstehende Wahlen, die sich zur Wahl stellenden Parteien und Kandidaten sowie die relevanten Themen berichtet und Informationen zur Verfügung stellt. Dabei erlangt die Neutralitätspflicht der Staatsorgane Bedeutung, aus der ein Verbot amtlicher Wahlbeeinflussung folgt (BVerfG, Urteil vom 15.06.2022, 2 BvE 4/20, BVerfGE 162, 207, Rn. 69ff.). Überdies ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk zu einer ausgewogenen, d.h. unabhängigen, sachlichen und überparteilichen Berichterstattung verpflichtet, welche die bestehende Meinungspluralität wiedergibt (§ 11 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag).

Wichtig ist auch hervorzuheben, dass die Bürger keine Pflicht trifft, sich zu informieren. Zwar folgert das Bundesverfassungsgericht zu Recht aus der Freiheit der Wahl, dass die Bürger die Möglichkeit haben müssen, sich mit den Wahlvorschlägen rechtzeitig vertraut zu machen (BVerfG, Urteil vom 19.12.2023, 2 BvC 4/23, Rn. 137 m.w.N.) und auch Zugang zu Informationen haben müssen, die für ihre Entscheidung von Bedeutung sein können (Klein/Schwarz 2024d, unter Verweis auf BVerfGE 118, 277, 353). Die Verfassung lässt aber auch die Wahl durch vollkommen Uninformierte zu. Diese Indifferenz ist konsequent, da die Entscheidung über die Ausübung des Wahlrechts allein beim Souverän liegt

oder richtig erscheinen lässt (Hellmann 2023, 328). Die Verfassung hat dies erkannt und stellt insoweit allein auf die Binnenperspektive ab.

und die Verfassung von der Mündigkeit des Wahlvolkes ausgeht. Aus Sicht des Grundgesetzes ist allein wichtig, dass der Bürger die Möglichkeit hat, sich zu informieren. Eine freie Entscheidung, sich vorab nicht zu informieren, nimmt es hin.

Hieraus lassen sich ebenfalls Ableitungen für die Definition von Verbraucherpolitik treffen. Auch die Anbieter von Waren und Dienstleistungen haben ein Eigeninteresse, die Funktion der Ware bzw. den Inhalt der Dienstleistung darzustellen. Durch das Verbot unlauterer Werbung (§ 3 UWG) besteht gleichfalls ein Korrektiv, auch wenn dieses im Vergleich zur Wahlwerbung politischer Parteien deutlich schärfer ist. Zudem ist auch hier der Informationszugang (zu produktrelevanten Informationen) wesentlich, um dem Verbraucher (dem Wähler vergleichbar) eine informierte Entscheidung zu ermöglichen.

4.3.3 Politische Bildung

Auch wenn der Staat hinzunehmen hat, dass ein Bürger sich gegebenenfalls vor seiner Wahlentscheidung nicht informiert oder gar nicht wählt, obliegt ihm gleichwohl die Aufgabe, die Bürger politisch zu bilden. Denn politische Bildung stärkt das Bewusstsein für Demokratie und politische Partizipation und ist für unsere offene Gesellschaft von elementarer Bedeutung. Die politische Bildung in Deutschland zielt mit anderen Worten darauf ab, die Bürger zu befähigen, sich kritisch mit politischen und gesellschaftlichen Fragen auseinanderzusetzen, selbstbestimmt informierte Entscheidungen zu fällen und am politischen Leben teilzunehmen (§ 2 des Erlasses über die Bundeszentrale für politische Bildung vom 24.01.2021).

Die politische Bildung erfolgt im Wesentlichen im Rahmen der Schul- und Berufsausbildung. Sie beschränkt sich hierauf aber nicht und findet über außerschulische Bildungseinrichtungen und Institutionen statt. Die Bundeszentrale und die Landeszentralen für politische Bildung fungieren hierbei als staatliches Unterstützungssystem, das Lernmaterialien und Weiterbildungsangebote zur Verfügung stellt sowie Projekte und Veranstaltungen zur politischen Bildung finanziell fördert (www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/wehrhafte-demokratie/politische-bildung/politische-bildung-node.html).

Genauso wie bei Wahlen ist es auch für Verbraucher gut und sinnvoll, wenn sie für ihre Entscheidung erhebliche Informationen eigenständig bewerten, in den richtigen Kontext setzen und hieraus Schlussfolgerungen ziehen können. Kurzum: Verbraucherbildung ist wichtig. Verbraucherpolitik muss es daher zum Ziel haben, die Verbraucherbildung zu fördern.

4.3.4 Sicherstellung eines fairen Wettstreits der Parteien

Der Wahlfreiheit ist immanent, dass es eine Auswahl gibt. Ein Ein-Parteien-System widerspricht dem von vornherein. Da sich die politische Willensbildung regelmäßig über Parteien vollzieht,¹² kann nur ein Mehrparteiensystem verschiedene Ansichten organisieren. Entsprechend setzt das Demokratieprinzip einen Mehrparteiensstaat voraus (Dietlein 2024, unter Verweis auf BVerfGE 91, 267). Daneben ist wichtig, dass die Parteien untereinander in einen fairen Wettstreit treten. Das Mehrparteiensystem muss deshalb auf der Freiheit und Gleichheit des Parteienwettbewerbs fußen; staatliche (und private) Maßnahmen zu dessen Unterbindung sind unzulässig.¹³ Dieses System vor Bedrohungen ‚von Innen‘ zu schützen, ist Aufgabe der wehrhaften Demokratie. Diese umfasst u. a. die Möglichkeit, verfassungsfeindliche Parteien zu verbieten (Art. 21 Abs. 2 GG) oder von der Parteienfinanzierung auszuschließen (Art. 21 Abs. 3 GG), die Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG) und die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG. Und auch für Verbraucher ist ein fairer Wettbewerb wichtig. Nicht von ungefähr sind daher wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen oder der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung verboten (§§ 1, 19 GWB sowie Art. 101 f. AEUV).

5. Definition einer normativen staatlichen Verbraucherpolitik

Aus dem normativen Ausgangspunkt der freien Wahl und den sich daraus ergebenden Ableitungen kann nun eine Definition normativer Verbraucherpolitik aufgestellt werden. Staatliche Verbraucherpolitik bezweckt danach die Sicherstellung (1) eines fairen Marktes bzw. Wettbewerbs, (2) angemessener Informationen über Waren und Dienstleistungen und (3) einer angemessenen Verbraucherbildung.

An dieser Definition könnte kritisiert werden, dass die Bürger (und damit Verbraucher) nicht stets rationale Entscheidungen treffen, sich also nicht wie ein *homo oeconomicus* verhalten und die Definition vor diesem Hintergrund einen wesentlichen Aspekt des heutigen Verbraucherschutzes übergeht.

12 Insoweit sei auf die Funktion der Parteien als Willensbildungsorganisationen verwiesen (Art. 21 Abs. 1 GG).

13 Vgl. Klein (2024), der in diesem Kontext zu Recht darauf hinweist, dass das Parteienverbot (Art. 21 Abs. 2 GG), welches ja gerade der Aufrechterhaltung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dient, hiervon ausgenommen ist.

Natürlich wird kein Mensch vor einer wie auch immer gearteten Entscheidung über alle erforderlichen Informationen verfügen, diese umfassenden Informationen ‚richtig‘ bewerten und daraus die ‚richtigen‘ Schlussfolgerungen ziehen; dies wäre ohnehin nur möglich, wenn es absolute und allgemeingültige Prüfkriterien für eine jede Verbraucherentscheidung gäbe.¹⁴ Wenn das der Maßstab wäre (alles Wissen wird umfassend an unumstößlichen Kriterien gemessen), ist jede menschliche Entscheidung gewissermaßen unzulänglich.¹⁵ Allerdings adressiert die Definition normativer Verbraucherpolitik das Problem unzulänglicher Entscheidungen, indem sie die Sicherstellung angemessener Informationen sowie einer angemessenen Verbraucherbildung zu Kernbestandteilen macht. Der Anspruch einer normativen Verbraucherpolitik ist es allerdings nicht bzw. kann es nicht sein – genauso wenig wie es das Ziel der politischen Entscheidungsfreiheit der Bürger ist –,richtige‘ (Wahl-)Entscheidungen vorzugeben.

Gleichzeitig stellt die Definition der normativen Verbraucherpolitik auf diese Weise auch klar, was nicht zur Verbraucherpolitik (aber möglicherweise zu anderen Politikfeldern) gehört: Vorgaben zur Ausgestaltung von Waren oder Dienstleistungen nämlich. Genauso wenig wie der Staat die Gestaltung der Wahlprogramme vorgibt, Wahlempfehlungen ausspricht oder den Parteien politische Ziele vorgibt, kann er im Rahmen einer normativen Verbraucherpolitik die Ausgestaltung der Ware oder Dienstleistung vorgeben. Soweit er dies tut, verlässt er das Feld der Verbraucherpolitik; Regeln zu den Inhaltsstoffen von Lebensmitteln sind damit etwa der Gesundheitspolitik zuzuordnen, nicht der Verbraucherpolitik.

Die vorstehende Definition bezweifelt mithin nicht, dass Menschen unzulängliche Entscheidungen treffen. Sie bewertet auch nicht, ob politische Forderungen, die dieser Unzulänglichkeit abzuheften suchen, gut oder schlecht sind. Die Definition gibt vielmehr nur ein Werkzeug an die Hand, Forderungen dem richtigen Politikfeld zuzuordnen. So ist der Ruf nach höheren Kerosinpreisen

14 Hellmann (2023, 328) spricht hier richtigerweise im Zusammenhang mit der Leitbild-debatte davon, dass es nicht darum gehe, ‚Gott‘ zu sein (der vollumfänglich informiert die richtige Entscheidung treffe).

15 In der Diskussion um das ‚richtige‘ Verbraucherleitbild wird oftmals das Leitbild des mündigen Verbrauchers mit dem Menschenbild des homo oeconomicus gleichgesetzt. Diese Gleichsetzung ist inhaltlich und systematisch falsch, vgl. Hellmann (2023, 325): „Aber Mündigkeit ist nicht einfach ein Synonym für jene Eigenschaften, die dem homo oeconomicus zugeschrieben wurden und ihn so angreifbar gemacht haben.“ Systematisch, da das Leitbild einen normativen Anspruch hat; es geht nicht darum das ‚Ist‘ zu beschreiben, sondern ein ‚Soll‘, eine Erwartung.

nicht verbraucher-, sondern umweltpolitischer Natur; das Verlangen nach einem Klimageld ist der Sozialpolitik zuzuordnen (dazu sogleich).

Diese Zuordnung ist für eine transparente politische Diskussion wichtig. Denn die Unzulänglichkeit von Entscheidungen kann entweder zum Anlass genommen werden, um andere – gewissermaßen fremde – politische Ziele durchzusetzen, oder aber, um diese Unzulänglichkeit (durch bessere Aufklärung und Bildung) zu verringern helfen. Nur im letzteren Fall liegt tatsächlich eine verbraucherpolitische Maßnahme vor.

Schließlich sei nur der Vollständigkeit halber erwähnt, dass im Versuch, unzulängliche Entscheidungen zu ‚heilen‘, oft Bevormundung bzw. Paternalismus mitschwingen kann (Eidenmüller 2011, 815f.; Glaeser 2006). Vielleicht hat der Verbraucher ja bewusst entschieden, nicht alle relevanten Informationen zu konsultieren und umfassend abzuwägen. Entweder weil er die Opportunitätskosten scheut oder gar nicht für sich beansprucht, eine möglichst vollkommene Entscheidung zu treffen. Oder der Bewertungsmaßstab, mit dem eine Handlung von außen als ‚falsch‘ beurteilt wird, wird vom Handelnden nicht geteilt. Spätestens dann, wenn Verbraucherpolitik argumentiert, dass die Bürger zu verletzlich oder ungewandt seien, um die aus Sicht der Verbraucherpolitik ‚richtigen‘ Entscheidungen für sich zu treffen und daher eine staatliche Regulierung an die Stelle der Entscheidung der verletzlichen/ungewandten Verbraucher tritt, ist jedenfalls im politischen Diskurs darauf zu achten, ob damit nicht am Ende die Freiheitsrechte aller Bürger eingeschränkt werden und Eigenverantwortlichkeit reduziert wird.¹⁶ Damit ist nicht verbunden, dass solche Maßnahmen nicht sinnvoll oder notwendig seien können: wichtig ist aber, dass über die richtige politische Zuordnung (handelt es sich wirklich um eine Maßnahme der Verbraucherpolitik?) und über die Auswirkung auf die Freiheitsrechte aller Bürger nachgedacht und offen diskutiert wird.

6. Abgrenzung im Einzelfall

Nachfolgend ist eine kleine Auswahl verbraucherpolitischer Forderungen angeführt, die nach Ansicht des Autors nicht dem Politikfeld der normativen Verbraucherpolitik, sondern der Sozialpolitik (teilweise auch der Umweltpolitik) zuzuordnen sind:

16 In Anlehnung an die Argumentation von Rostalski (2024, 172 ff.) im Hinblick auf die vulnerable Gesellschaft.

Verbraucherschutz fordert die Auszahlung eines Klimageldes: Der Verbraucherschutz fordert, dass die Bundesregierung die Einnahmen aus der CO2-Bepreisung über ein Klimageld an die Verbraucher auszahlt (www.vzvb.de/pressemitteilungen/139-euro-klimageld-pro-person-co2-abgabe-muss-verbraucherinnen-zurueckfliessen). Sonst sei die CO2-Abgabe neben den hohen Energiepreisen eine zusätzliche finanzielle Belastung für die Menschen. Nach der hier entwickelten Definition (fairer Markt, angemessene Informationen, angemessene Verbraucherbildung) ist die Forderung nach Auszahlung eines Klimageldes nicht der Verbraucher-, sondern der Sozialpolitik (Entlastung der Bürger durch Auszahlung eines Klimageldes) zuzuordnen.

Verbraucherschutz fordert die Senkung der Stromsteuer auch für private Haushalte: Der Verbraucherschutz fordert die Absenkung der Stromsteuer auf das europäische Mindestmaß auch für Privathaushalte.¹⁷ Mit einem günstigeren Strompreis solle auch ein Anreiz für den Umstieg auf Wärmepumpen und E-Autos gesetzt werden. Auch diese Maßnahme lässt sich nicht unter die vorliegende Definition der normativen Verbraucherpolitik subsumieren. Die Forderung ist dem Bereich der Sozialpolitik (Entlastung der Bürger durch Senkung von Steuern) bzw. dem Bereich der Umweltpolitik (Anreize für Elektro-Autos und Wärmepumpen) zuzuordnen.

Verbraucherschutz fordert die Umwandlung der Pendlerpauschale in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld: Der Verbraucherschutz fordert die Umwandlung der Entfernungspauschale in ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld.¹⁸ Denn ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld (statt Entfernungspauschale)

17 Vgl. den Beitrag 'Verbraucherschützer fordern Senkung der Stromsteuer auch für Haushalte' in der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.11.2023 (www.faz.net/aktuell/finanzen/verbraucherschuetzer-fordern-senkung-der-stromsteuer-auch-fuer-haushalte-19304342.html); ferner den Beitrag 'Preiskrise' auf der Website des Verbraucherzentrale Bundesverbands: „Darüber hinaus muss der Strompreis zum Beispiel durch die Nahezu-Abschaffung der Stromsteuer gesenkt werden, um den klimafreundlichen Strom auch finanziell attraktiver zu gestalten.“ (www.vzvb.de/preiskrise); ebenso das Statement 'Energiebremsen bis April 2024 verlängern' von Ramona Pop, Vorständin des Verbraucherzentrale Bundesverbands, zur Verlängerung der Preisbremsen vom 01.11.2023: „Um die Verbraucher:innen weiter zu entlasten, muss die Bundesregierung zudem die niedrigere Mehrwertsteuer auf Gas und Wärme wie geplant bis Ende März fortführen. Darüber hinaus sollte die Stromsteuer um zwei Cent pro Kilowattstunde auf das europäische Minimum abgesenkt werden.“ (www.vzvb.de/pressemitteilungen/energiepreisbremsen-bis-april-2024-verlaengern).

18 Vgl. die Information 'Auto – klassische Antriebe' des Verbraucherzentrale Bundesverbands: „Auch aufgrund des steigenden CO2-Preises werden die Kraftstoffpreise in den kommenden Jahren weiter steigen. Damit individuelle Mobilität – insbesondere

schale) verbessere die Verteilungswirkung zugunsten unterer und mittlerer Einkommen; die ökologische Lenkungswirkung sei in der Tendenz neutral, ggf. leicht positiv: Auch diese Forderung lässt sich nicht mehr dem Begriff der normativen Verbraucherpolitik zuordnen. Der Schwerpunkt dieser Forderung liegt im Bereich der Sozialpolitik (einkommensunabhängige Umverteilung) und in der Umweltpolitik.

Rückbau des Gasnetzes durch Steuergelder finanzieren, um betroffene Verbraucher zu entlasten: Der erforderliche Rückbau der Gasnetze soll nach Ansicht des Verbraucherschutzes nicht allein durch die unmittelbar betroffenen Verbraucher (den Gas-Kunden) finanziert werden, sondern ein Teil dieser Kosten sollte auch aus Steuermitteln finanziert werden (www.vzvb.de/meldungen/netzentgeltregulierung-verbraucherfreundlich-weiterentwickeln). Dadurch wäre eine gewisse soziale Staffelung und entsprechend eine finanzielle Entlastung von einkommensschwachen Haushalten sichergestellt. Auch diese Forderung ist nicht der normativen Verbraucherpolitik zuzuordnen. Vielmehr handelt es sich um sozial- und umweltpolitische Forderungen.

*Verbraucherschutz fordert Einmalzahlung an von Preissteigerungen besonders betroffene Menschen: Der Verbraucherschutz fordert, dass Menschen, die von Preissteigerungen besonders hart betroffen oder bedroht sind (Ernährungsarmut), eine jährliche staatliche Einmalzahlung erhalten sollten:*¹⁹ Auch diese Forderung stellt keine Maßnahme der normativen Verbraucherpolitik dar, sondern ist ebenfalls dem Bereich der Sozialpolitik zuzuordnen.

für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen – weiterhin bezahlbar bleibt, braucht es einen sozial gerechten Ausgleich. Ein unabhängiges Mobilitätsgeld würde die berufsbezogenen Mobilitätskosten in Haushalten mit kleinen Einkommen deutlich stärker entlasten als die aktuelle Pendlerpauschale, von der vor allem hohe Einkommen profitieren.“ (www.vzvb.de/auto-klassische-antriebe)

19 Vgl. die Information ‚Teurer Einkaufskorb: Maßnahmen gegen steigende Lebensmittelpreise‘ des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzvb) vom 11.10.2023: „Eine Einmalzahlung würde direkt den Menschen zu Gute kommen, die von Ernährungsarmut betroffen oder bedroht sind – Menschen, die sich die immer teurer werdenden Lebensmittel kaum noch leisten können. Die Einmalzahlung sollte jährlich an die entsprechenden Haushalte ausgezahlt werden und die realen Kostensteigerungen widerspiegeln.“ (www.vzvb.de/pressemitteilungen/teurer-einkaufskorb-massnahmen-gegen-steigende-lebensmittelpreise)

7. Ergebnis

Normative Verbraucherpolitik hat zum Ziel, dem Verbraucher eine für ihn selbst richtige Entscheidung zu ermöglichen. Sie tritt daher für einen fairen Markt bzw. Wettbewerb ein, stellt sicher, dass Verbraucher sich angemessen über Waren oder Dienstleistungen informieren können und sorgt für eine angemessene Bildung der Verbraucher. Im Übrigen ist Verbraucherpolitik neutral; für Zwecke anderer Politikfelder kann sie nicht (aus-)genutzt werden.

Die Abgrenzung der Politikfelder ist wichtig, weil damit transparent über den Hintergrund politischer Forderungen diskutiert werden kann. Als ‚weißer Ritter‘ wirkt Verbraucherpolitik oft über jede Kritik erhaben. Nicht von ungefähr scheinen Verbraucherschutzorganisationen sozial- oder umweltpolitische Themen verbraucherpolitisch einzukleiden, um sie besser durchsetzen zu können. Werden aber die eigentlich betroffenen Politikfelder offengelegt, kann auch der dahinterstehende Konflikt besser diskutiert bzw. ausgetragen werden. Wird etwa die Forderung nach einem staatlichen Zuschuss für Wärmepumpen rein verbraucherpolitisch begründet, erlaubt die Klarstellung, dass sie stattdessen umwelt- oder sozialpolitischer Natur ist, die entscheidenden Fragen offener zu diskutieren: Wer soll für die Erreichung der umweltpolitischen Ziele zahlen – der von der Regulierung unmittelbar oder mittelbar betroffene Hauseigentümer bzw. Mieter oder (zumindest teilweise) die Allgemeinheit? Auf diese Weise kann auch die Sozialpolitik Fragestellungen zurückerobern, die in den letzten Jahrzehnten immer mehr von der Verbraucherpolitik übernommen worden sind.

Literatur

Banerjee, S. & B.R. Chaudhuri (2022). Brand love and party preference of young political consumers (voters). *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 19(3), 475- 503.

Butzer, H. (2024a). Art 38., Rn. 54. In V. Epping & C. Hillgruber (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 57. Auflage. München: Beck.

Butzer, H. (2024b). Art 38., Rn. 70. In V. Epping & C. Hillgruber (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 57. Auflage. München: Beck.

Dietlein, J. (2024). Art 70., Rn. 40. In V. Epping & C. Hillgruber (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 57. Auflage. München: Beck.

Eidenmüller, H. (2011). Liberaler Paternalismus. *Juristen Zeitung*, 66(17), 814–821.

Ekardt, F. (2009). Nachhaltigkeit und Recht. Eine kurze Anmerkung zu Smeddinck, Tomerius/Magig und anderen juristischen Ansätzen. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, 32, 223–238.

Gelbrich, K. (2023). Verbraucherschutz in Zeiten der planetaren Krisen. *Verfassungsblog* (verfassungsblog.de/verbraucherschutz-in-zeiten-der-planetaren-krisen/).

Glaeser, E.L. (2006). Paternalism and Psychology. *University of Chicago Law Review*, 73(1), 133–156.

Halfmeier, A. (2016). Nachhaltiges Privatrecht. *Archiv für die civilistische Praxis*, 216(5), 717–762.

Hellmann, K.-U. (2023). *Theater des Konsums. Vorstudien für eine Soziologie der Verbraucherbühnen*. Wiesbaden: Springer VS.

Jaquemoth, M. & R. Hufnagel (2018). *Verbraucherpolitik. Ein Lehrbuch mit Beispielen und Kontrollfragen*. Stuttgart: Schäffer Poeschel.

Kenning, P. (2021). Verbraucherwissenschaften. Begriffliche Grundlagen und Status Quo. In P. Kenning, A. Oehler & L.A. Reisch (Hrsg.): *Verbraucherwissenschaften Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen*. Wiesbaden: Springer Verlag, 3–17.

Klein, H. (2024). Art. 21, Rn. 175. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Klein, H. & K.-A. Schwarz (2024a). Art. 38, Rn. 96. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Klein, H. & K.-A. Schwarz (2024b). Art. 38, Rn. 110. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Klein, H. & K.-A. Schwarz (2024c). Art. 38, Rn. 111. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Klein, H. & K.-A. Schwarz (2024d). Art. 38, Rn. 116. In G. Dürig, R. Herzog & R. Scholz (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*, 103. Auflage. München: Beck.

Kochskämper, (2013). *Passender Verbraucherschutz für souveräne Konsumenten- Der ordnungspolitische Kommentar*. Nr. 11/2023. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln.

Kuhlmann, E. (1990). *Verbraucherpolitik. Grundzüge ihrer Theorie und Praxis*. München: Vahlen.

Halfmeier, A. (2016). Nachhaltiges Privatrecht. *Archiv für die civilistische Praxis*, 216(5), 717–762.

Magiera, S. (2021a). Art. 38, Rn. 90. In *Sachs Grundgesetz-Kommentar*, 9. Auflage. München: Beck.

Magiera, S. (2021b). Art. 38, Rn. 105. In *Sachs Grundgesetz-Kommentar*, 9. Auflage. München: Beck.

Maier-Rigaud, R. (2023). Verbraucherpolitik. In W. Weidenfeld, W. Wessels & F. Tekin (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer VS, 623–627.

Müller, E. (2001). Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 24, 6–15.

Pöhlmann, H. (1974). Verbraucherpolitik und Konsumentensouveränität. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 23(2), 51–72.

Strünck, C. & L.A. Reisch (2018). Verbraucherpolitik. In K. Mause, C. Müller & K. Schubert (Hrsg.): *Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium*. Wiesbaden: Springer Verlag, 473–495.

Reeves, P., L. de Chernatony & M. Carrigan (2006). Building a political brand: Ideology or vote driven strategy. *Journal of Brand Management*, 13(6), 418–428.

Rostalski, F. (2024). *Die vulnerable Gesellschaft. Die neue Verletzlichkeit als Herausforderung der Freiheit*. München: Beck.

Schumacher, C. (1959). Wesensmerkmale und Möglichkeiten der Verbraucherpolitik. *Soziale Welt*, 10(3), 242–247.