

Kathrin Loer | Ruth Janal [Hrsg.]

Regulierung, Selbstregulierung und Co-Regulierung

Steuerungsmodelle der Verbraucherpolitik



Nomos

Verbraucherforschung

herausgegeben vom

Koordinierungsgremium des Bundesnetzwerks
Verbraucherforschung, gefördert vom
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Band 8

Kathrin Loer | Ruth Janal [Hrsg.]

Regulierung, Selbstregulierung und Co-Regulierung

Steuerungsmodelle der Verbraucherpolitik



Nomos

© Titelbild: Luecken-Design.de

Die Veröffentlichung der Druckausgabe sowie die Open Access-Veröffentlichung der elektronischen Fassung wurde ermöglicht mit Unterstützung durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2024

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-1876-5
ISBN (ePDF): 978-3-7489-4768-4

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748947684>



Onlineversion
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung
– Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

Vorwort und Einführung

Globalisierung und elektronischer Geschäftsverkehr eröffnen neue Handlungsspielräume für Verbraucherinnen und Verbraucher, tragen allerdings auch zu neuartigen strukturellen Ungleichgewichten bei: Die Konsumgewohnheiten und Verhaltensweisen von Bürgerinnen und Bürgern werden in zuvor unbekanntem Ausmaß nachvollzogen und ausgenutzt. Die Informationsgesellschaft bewegt sich damit in einem System, in dem Daten über einen großen Teil des Alltags- und Konsumhandelns erfasst, überwacht und für ökonomische Zwecke genutzt werden. Im Schatten dieses Überwachungssystems droht einerseits die Autonomie von Verbraucherinnen und Verbrauchern verloren zu gehen. Andererseits wird der Rahmen für das gesellschaftliche Miteinander zunehmend nicht von staatlicher Seite oder durch die Zivilgesellschaft selbst, sondern durch global agierende Unternehmen gestaltet.

Der Gesetzgeber steht angesichts dessen vor der Aufgabe, unterschiedliche Steuerungsinstrumente der Verbraucherpolitik strategisch geschickt einzusetzen, um weiterhin positiv auf das Alltags- und Berufsleben der Bürgerinnen und Bürger einzuwirken. Welche Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomie können dazu fruchtbar gemacht werden? Wie lässt sich auf Tradition und Erfahrung mit Steuerungsinstrumenten der Regulierung und Co-Regulierung aufbauen? Welche Erwartung an eine eigenverantwortliche Steuerung der Verbraucherinnen und Verbraucher ist berechtigt, wo stößt sie an Grenzen und welche Voraussetzungen müssen verhaltenswissenschaftlich geprägte Steuerungsformen erfüllen? Wie lassen sich Unterstützungssysteme für Entscheidungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern modellieren? Schließlich: Welche Rolle kommt dabei den Unternehmen zu, und wie kann deren normative Macht gebündelt oder zumindest gelenkt werden?

Die Jahreskonferenz 2024 des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung hat sich diesen Fragen aus verschiedenen Perspektiven unter Einbeziehung von aktuellen Erkenntnissen der Verbraucherforschung gewidmet. Der weite Bogen der Beiträge zeigt gleichzeitig die Vielfältigkeit der Expertise, die sich unter dem Dach des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung vereint. Dabei bieten Jahreskonferenz und Bundesnetzwerk die Gelegenheit zur interdisziplinären Zusammenarbeit, die das Verständnis dafür fördert, wie unterschiedliche Steuerungsmodelle der Verbraucherpolitik zur Lösung aktueller Herausforderungen beitragen können. Die ganzheitliche Betrachtung ermöglicht es, die komplexen Wechselwirkungen zwischen Staat, Markt und Gesellschaft zu verstehen und wirksame

Strategien zu entwickeln, die sowohl kurzfristige Probleme adressieren als auch langfristige Ziele verfolgen. Interdisziplinäre Forschung und der Austausch in Netzwerken wie dem Bundesnetzwerk Verbraucherforschung sind folglich von erheblichem Wert für die Weiterentwicklung und Optimierung der Verbraucherpolitik.

Die Querschnittsfunktion der Verbraucherpolitik und korrespondierend dazu die Querschnittsbedeutung der Verbraucherwissenschaften für viele Politikfelder zeigen die Beiträge in diesem Band, Gleichzeitig korrespondiert die Verknüpfung von Verbraucherforschung mit der Umwelt- und Klimapolitik, wie sie in den Kapiteln anhand verschiedener Beispiele deutlich wird, mit der Verortung der Verbraucherpolitik im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV).

In ihrer Key-Note analysiert **Anne van Aaken** die Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse in der Regulierung durch Staaten und internationale Organisationen. Sie beleuchtet die zunehmende Anwendung von Nudging und anderen verhaltenswissenschaftlich informierten Instrumenten und stellt die damit verbundenen wissenschaftlichen und normativen Herausforderungen dar. Immer mehr Staaten und internationale Organisationen nutzen Verhaltenswissenschaften, um ihre Politik und Regulierung effektiver zu gestalten. Diese Methoden zielen darauf ab, das Verhalten von Menschen auf vorhersehbare Weise zu ändern, ohne bestimmte Optionen zu verbieten oder wirtschaftliche Anreize wesentlich zu verändern. Besonders relevant sind dabei sogenannte Nudges, die das Entscheidungsverhalten subtil beeinflussen sollen. *Van Aaken* betont die Notwendigkeit, die empirische Verlässlichkeit und die rechtlichen Rahmenbedingungen dieser Regulierungsmodi kritisch zu betrachten. Die Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse erfolgt auf nationaler Ebene durch die Regulierungsbehörden, die teilweise auf internationale Vereinbarungen Bezug nehmen und im Rahmen von Initiativen, die in „soft law“ überführt werden. Internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen, die Weltbank, die OECD und die EU entwickeln und implementieren ebenfalls verhaltenswissenschaftlich informierte Maßnahmen. Dies erfolgt insbesondere in den politischen Handlungsfeldern, in denen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) angestrebt werden. Allerdings betont *van Aaken* nachdrücklich, welche wissenschaftlichen und normativen Herausforderungen bei der Anwendung verhaltenswissenschaftlicher Instrumente berücksichtigt werden müssen. Viele verhaltenswissenschaftliche Experimente zeigen zwar systematische Abweichungen von Rationalitätsannahmen, sind jedoch auf spezifische kulturelle Kontexte beschränkt. Dies stellt die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Länder und Kulturen infrage. Empirische Untersu-

chungen über die Wirksamkeit von Nudges zeitigen gemischte Ergebnisse. Einige Studien zeigen positive Effekte, während andere begrenzte oder sogar kontraproduktive Ergebnisse berichten. Es besteht die Notwendigkeit, die Wirksamkeit solcher Maßnahmen kontinuierlich zu überprüfen. Die Replikationskrise in der experimentellen Forschung wirft Fragen zur internen Validität von Verhaltensstudien auf. Eine größere Transparenz und Vorregistrierung von Experimenten sind erforderlich, um die Zuverlässigkeit der Ergebnisse zu erhöhen. Die Anwendung von Verhaltenswissenschaften durch internationale Organisationen muss zudem unter Berücksichtigung von Legitimität und Rechenschaftspflicht erfolgen. Die demokratische Legitimität internationaler Organisationen ist im Vergleich zu nationalen Regierungen geringer, was besondere Vorsicht bei der Implementierung von Verhaltensinterventionen erfordert. Jede Regulierung, die auf individuelle Entscheidungsfreiheit abzielt, muss verhältnismäßig sein. Dies erfordert eine sorgfältige Prüfung der Ziele, Mittel und möglichen Eingriffsschwere der Verhaltensinterventionen. *Van Aaken* argumentiert, dass der verhaltenswissenschaftliche Ansatz den rationalistischen Ansatz ergänzen, aber nicht ersetzen sollte. Angesichts der zunehmenden internationalen Anwendung von Verhaltenswissenschaften in der Regulierung ist es wichtig, wissenschaftliche und normative Grenzen zu erkennen und zu respektieren. Eine starke rechtsstaatliche Kontrolle und die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für Verhaltensinterventionen sind notwendig, um die Legitimität und Wirksamkeit solcher Maßnahmen sicherzustellen.

Wenn in der juristischen Literatur von einer Selbstregulierung der Marktakteure die Rede ist, wird traditionell auf die Selbstregulierung von Unternehmen Bezug genommen. Wie **Johanna Wolff** in ihrem Beitrag ausführt, tritt der Gesetzgeber aber auch Verbraucherinnen und Verbrauchern nicht nur mit Rechtsbefehlen und gesetzlichen Anreizen entgegen. Vielmehr versucht der Gesetzgeber zunehmend, einen Raum für die Selbstregulierung von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu schaffen, indem er gesetzliche Vorgaben zur Information bzw. Informationsbereitstellung trifft, welche die marktwirtschaftlichen Entscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher erleichtern und lenken sollen. Das zugrundeliegende Verbraucherleitbild versteht Verbraucherinnen und Verbraucher als mündige Marktakteure, die durch die Bereitstellung von Informationen und Behebung von Informationsasymmetrien in die Lage versetzt werden, ihre Privatautonomie sinnvoll auszuüben. *Wolff* identifiziert drei gesetzgeberische Formen, mittels derer der Gesetzgeber versucht, eine adäquate Informationsgrundlage für Entscheidungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu sichern. Die Bandbreite der Maßnahmen lässt sich dabei gut anhand aktuell bedeutsa-

mer Politikfelder des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Energieversorgung illustrieren, weil der Gesetzgeber aufgrund des umfangreichen Transformationsprozesses hier mit einer großen Vielfalt an Instrumenten agiert. Als erste Form der Informationsbereitstellung nennt *Wolff* die gesetzliche Übertragung von Informationsaufgaben an Behörden. Ein Beispiel bietet § 111d Abs. 1 EnWG, der die Bundesnetzagentur zur Information der Öffentlichkeit verpflichtet, um die Transparenz am Strommarkt zu steigern. Eine direktere Ansprache von Verbraucherinnen und Verbrauchern wird durch die zweite gesetzgeberische Aktionsform ermöglicht: Hierbei wird ein (ggf. prospektiver) Vertragspartner verpflichtet, Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Vertragsschluss oder im Zuge der Vertragsdurchführung Informationen zum Vertrag oder zu ihrem Nutzungsverhalten zukommen zu lassen. Solche an private Akteure gerichtete Befehle zur Informationserteilung können sehr konkrete Formen annehmen, wie etwa die Regelung des § 40 Abs. 2 S. 1 Nr. 8 EnWG belegt. Energieversorgungsunternehmen sind nach dieser Bestimmung verpflichtet, in ihren an Endverbraucher gerichteten Rechnungen die jeweiligen Kundinnen und Kunden in Vergleichsgruppen einzuordnen, welche den Rechnungsempfängern die Einschätzung ihres Energiekonsums ermöglicht. Nur die letzte von *Wolff* identifizierte Grundform der Informationsbereitstellung adressiert Verbraucherinnen und Verbraucher direkt: Der Gesetzgeber kann Verbraucherinnen und Verbraucher dazu verpflichten, sich zu informieren und beraten zu lassen. Im Energie- und Klimaschutzrecht findet sich mit § 71 Abs. 11 Gebäudeenergiegesetz ein Beispiel für eine Pflichtberatung im Falle des von Verbraucherinnen und Verbrauchern intendierten Einbaus von Heizungen mit fossilen Brennstoffen. Deutlich wird an all diesen Beispielen, dass gesetzliche Vorgaben zur Informationsbereitstellung unterschiedliche Ziele verfolgen können. Ziel kann es erstens sein, die Kompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher als mündige Marktakteure zu stärken. Ziel kann es aber auch sein, den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein bestimmtes Marktverhalten naheulegen. In letzterem Fall belässt der Gesetzgeber den Verbraucherinnen und Verbrauchern zwar die privatautonome Entscheidungsfreiheit, formuliert aber dennoch gewisse Erwartungen an ihre Selbstregulierung.

Der Beitrag von **Felix G. Rebitschek** befasst sich mit den Herausforderungen, denen Verbraucherinnen und Verbrauchern in unsicheren Verbraucherumwelten begegnen. Entscheidungen über den Konsum von Waren und Dienstleistungen sind oft geprägt von einer unüberschaubaren Menge an Informationen, die in ihrer Qualität und Vertrauenswürdigkeit variieren. Diese Informationsflut wird durch soziotechnische Architekten mit Hilfe von Algorithmen kuratiert und kann manipulative Elemente wie „Dark Patterns“ enthalten, die die Ent-

scheidungsfindung erschweren. *Rebitschek* hebt die Bedeutung von Heuristiken – einfachen, schnellen Entscheidungsregeln – hervor, die es Verbraucher*innen ermöglichen, unter Unsicherheit bessere Entscheidungen zu treffen. Verhaltenswissenschaftler*innen nutzen diese Heuristiken basierend auf langjähriger Erfahrung. Dies legt *Rebitschek* zugrunde, um zu eruieren, wie solche Entscheidungsstrategien auch für Laien nutzbar gemacht werden können. Eine zentrale Methode sind „Fast-and-Frugal Trees“ (FFT), die Entscheidungsprozesse durch die Reduktion auf wenige hoch prädiktive Hinweise vereinfachen. Komplementär dazu lässt sich Boosting als kompetenzförderliche Entscheidungsunterstützung ausmachen. Boosting beschreibt die Stärkung der Entscheidungsfähigkeit durch transparente Werkzeuge, die das Handeln unterstützen und die Handlungsfähigkeit erhöhen. Beispiele für solche Werkzeuge sind Entscheidungsbäume, natürliche Häufigkeitsbäume und Faktenboxen, die dazu beitragen, Unsicherheit zu reduzieren und informierte Entscheidungen zu fördern. Diese Tools können digital oder analog bereitgestellt und einfach weitergegeben werden. *Rebitschek* schlägt vor, KI-gestützte Modelle zur Unsicherheitsreduktion zu entwickeln und zu implementieren. Diese Modelle können auf repräsentativen Datensätzen basieren und durch Expertenworkshops validiert werden. Der Einsatz von Large Language Models (LLMs) bietet hierbei die Möglichkeit, digitale Materialien zu analysieren und Entscheidungshilfen zu entwickeln, die den Verbraucher in unsicheren Umwelten helfen. Der Beitrag argumentiert, dass die Integration von erfahrenen Expertenstrategien in leicht verständliche Entscheidungswerkzeuge die Kompetenz der Verbraucher*innen stärken kann. Diese Werkzeuge sollten transparent sein und dazu beitragen, die Qualität von Informationen in der Verbraucherumwelt zu bewerten. Langfristig könnten solche Ansätze dazu führen, dass Verbraucher*innen besser in der Lage sind, informierte und selbstbestimmte Entscheidungen zu treffen, was wiederum die Wirksamkeit des Verbraucherschutzes erhöht.

In der Vergangenheit wurden umweltpolitische Fortschritte hauptsächlich durch die Regulierung von Produktionsprozessen erreicht. Aktuell wird jedoch zunehmend das Verhalten der Verbraucher in den Fokus gerückt, da Verhaltensänderungen essentiell für die Erreichung von Klima- und Umweltzielen sind. Untersuchungen zeigen, dass zukünftig ein erheblicher Teil der Emissionsreduktionen durch Verhaltensänderungen erreicht werden muss. In diesem Sinne stellt **Annette Töller** die Frage, inwieweit das Individuum zum Gegenstand von Umwelt- und Verbraucherpolitik werden darf. Dabei berücksichtigt sie, dass es kontroverse Ansichten darüber gibt, in welchem Maße das Verhalten der Verbraucher reguliert werden sollte. Aus liberaler Sicht sollten individuelle Entscheidungen im Bereich Konsum, Mobilität und Ernährung möglichst frei von staatlicher

Intervention bleiben. Allerdings gefährden Umweltschäden die Freiheit und das Grundrecht auf Leben und Gesundheit, was staatliche Eingriffe rechtfertigen kann. Der Staat schafft bereits jetzt Rahmenbedingungen, die das Verhalten beeinflussen, wie zum Beispiel Infrastrukturen und Subventionen. *Töller* identifiziert verschiedene Kriterien, wann das Verhalten von Individuen politisch adressiert werden soll: Maßnahmen zur Einhaltung ökologischer Belastungsgrenzen und zur Begrenzung von Umweltproblemen, Möglichkeiten zur Verbesserung der Gesundheit, Begrenzung von Umweltexternalitäten, wenn sie über konsumseitige Regulierung besser erreicht werden können als über produktionsseitige Maßnahmen. Der Beitrag beleuchtet alle Facetten zu Regulierung und präsentiert damit das Spektrum der zur Verfügung stehenden politischen Instrumente, die schließlich im Hinblick auf ihre politische Realisierbarkeit und Akzeptanz geprüft werden. In drei Fallbeispielen zeigt *Töller*, wie umweltrelevantes Verhalten durch geeignete verbraucherpolitische Maßnahmen gefördert werden kann. Der Beitrag argumentiert, dass zukünftige Umweltpolitik das Verhalten der Verbraucher stärker adressieren muss, um Umweltziele zu erreichen. Dies erfordert eine Kombination verschiedener Instrumente und eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für umweltfreundliches Verhalten. Die politische Umsetzbarkeit bleibt eine Herausforderung, kann jedoch durch gezielte Maßnahmen zur Akzeptanzsteigerung verbessert werden.

Axel v. Werder wendet sich in seinem Beitrag der Frage zu, ob und wie Corporate Governance die Berücksichtigung von Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher stärken kann. Während Corporate Governance früher ganz im Zeichen der Shareholder Value-Doktrin stand, wird in jüngerer Zeit in Wissenschaft und Praxis von einem Stakeholder-Ansatz gesprochen, der nicht nur die Aktionärinnen und Aktionäre, sondern alle wichtigen Bezugsgruppen des Unternehmens in den Blick nimmt. Bei näherer Betrachtung zeigt sich freilich, wie *v. Werder* ausführt, dass weiterhin das Interesse der Aktionärinnen und Aktionäre im Mittelpunkt der Betrachtung steht. Die Interessen von Verbraucherinnen und Verbraucher als Kundinnen und Kunden von Unternehmen werden hingegen bislang kaum berücksichtigt, obgleich diese eine zentrale Funktion im Wertschöpfungsprozess ausüben: Sie sind nämlich zur Zahlung eines Preises für die vom Unternehmen offerierte Leistung bereit. *v. Werder* plädiert deshalb für eine stärkere Verankerung der Verbraucherperspektive in der Corporate Governance, damit auch diese Stakeholder auf Dauer bereit sind, ihre Beiträge zum Wertschöpfungsprozess zu leisten. Anhand von konkreten Beispielen illustriert *v. Werder*, wie eine stärkere Berücksichtigung von Verbraucherinteressen Form annehmen könnte: So könnten bestehende Regelungen zur Aktionärsbe-

teilung auf den Kontext des Verbraucherschutzes übertragen werden, indem analog zum Aktionärsforum nach § 127a AktG ein Kundenforum eingerichtet wird und analog zum Investorendialog nach Anregung A.6 des Deutschen Corporate Governance Kodex ein Kundendialog mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden etabliert wird. Bereits vorgesehen sind Berichtspflichten zugunsten von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung: Die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) der Europäischen Union muss zwar noch in deutsches Recht umgesetzt werden. Schon jetzt wird die Richtlinie jedoch ergänzt um von der EU-Kommission als delegierte Rechtsakte erlassene Standards, welche die in Unternehmensberichte aufzunehmende Inhalte spezifizieren. Hierzu zählen auch zahlreiche für Verbraucherinnen und Verbraucher relevante Informationen, insbesondere in ESRS S4. Die Standards motivieren Unternehmen folglich zu einem stärker auf alle Bezugsgruppen bezogenen Corporate Governance-Ansatz, der auch die Verbraucherinnen und Verbraucher intensiver in den Blick nimmt.

Wir bedanken uns herzlich bei allen Autorinnen und Autoren, die durch ihre Expertise maßgeblich zur Jahrestagung 2023 beigetragen haben und diesen Tagungsband bereichern. Besonders hervorheben möchten wir zudem die engagierte Unterstützung von Frau Dr. Amira Atabaki, Frau Beate Beckert und Herrn Stefan Kubat aus dem Referat Verbraucherforschung, Verbraucherbildung, Verbraucherinformation im BMUV. Alle drei haben maßgeblich zur Organisation und dem großen Erfolg der Jahrestagung beigetragen und die Realisierung dieses Tagungsbandes ermöglicht. Ebenso möchten wir Frau Sandra Frey von der Verlagsgruppe Nomos für die hervorragende Zusammenarbeit bei der Entwicklung und Drucklegung des Werkes danken.

Wir hoffen, dass dieses Sammelwerk den Wissenstransfer zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik anregt und die Umsetzung verbraucherwissenschaftlicher Erkenntnisse auf innovative und wirkungsvolle Weise weiter vorantreibt.

Kathrin Loer und Ruth Janal

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung <i>Jörn Lamla</i>	15
Grußwort <i>Christiane Rohleder</i>	19
Ein Wegweiser mit Stoppschildern für verhaltenswissenschaftlich informierte Regulierung <i>Anne van Aaken</i>	23
Das Individuum als Adressat umweltpolitischer Regulierung <i>Annette Elisabeth Töller</i>	45
Erwartungen des Gesetzgebers gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern – Gesetzgeberisches Handeln und informierte Selbstregulierung <i>Johanna Wolff</i>	75
Kompetenzförderliche Entscheidungsunterstützung in unsicheren Verbraucherumwelten <i>Felix G. Rebitschek</i>	91
Verbraucherschutz durch Corporate Governance? <i>Axel v. Werder</i>	103
Instrumente in der Verbraucherpolitik – Ergebnisse der Jahrestagung als vertiefte Betrachtung <i>Kathrin Loer</i>	119

