

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](http://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. Rebetschek** 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 Verbrauchermwelt 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 produktionssseitige 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-

teiligung 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



Jörn Lamla

## Begrüßung

*Sehr geehrte Frau Staatssekretärin, liebe Frau Dr. Rohleder,  
liebe Referentinnen und Referenten,  
liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Gäste,*

ich freue mich, die zweite Jahreskonferenz des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung eröffnen zu dürfen, die hier im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz stattfindet. Insgesamt ist es zwar schon die siebte Jahreskonferenz des Bundesnetzwerks, aber besonders schön finde ich, dass wir nun auch in diesem Haus anfangen, in Serie zu gehen. Es ist nicht mehr alles neu, manches sogar schon ein bisschen vertraut. Hoffen wir, dass es so weitergeht!

Eine Sache ist dann aber doch fast schon wieder neu: Es handelt sich bei der diesjährigen Konferenz um eine reine Präsenztagung. Das gab es vor Corona zwar auch schon, ist man inzwischen aber fast nicht mehr gewöhnt. Ich freue mich sehr darüber, dass die für die Netzwerkidee so wichtige Präsenz nun wieder Standard ist. Gleichwohl: Ganz verzichten wollen wir auf die digitale Aufzeichnung dann auch wieder nicht. So ist es ggf. möglich, Tagungsinhalte später einem größeren, verteilten Publikum zugänglich zu machen.

Letztes Jahr haben wir uns hier zum Thema „Resilienz“ zusammengefunden – und selbstverständlich ist es dem Organisationsteam von damals, Anja Achtziger und Peter Kenning, gelungen, pünktlich zur Folgetagung den Tagungsband herauszugeben. Band 7 unserer Nomos-Reihe „Verbraucherforschung“ trägt den Titel „Verbraucherresilienz: Risikofaktoren, Vulnerabilitäten und Interventionen“ und ist als Print-Exemplar oder Open Access in digitaler Form beziehbar. Ich habe es gestern im ICE sogar geschafft, mir das PDF über das WLAN der Deutschen Bahn aus der eLibrary des Nomos-Verlags herunterzuladen.

Die heutige Tagung nun trägt den Titel: „Regulierung, Selbstregulierung und Co-Regulierung“ und zielt damit auf unterschiedliche „Steuerungsmodelle der Verbraucherpolitik“ ab, die wir vergleichend diskutieren wollen. Es geht darum, den Blick zu öffnen für die Suche nach einem zeitgemäßen, angemessenen Instrumenten-Mix. Verantwortlich für das Tagungsprogramm zeichnet wie immer das gesamte Koordinierungsgremium des Bundesnetzwerks, das auch arbeitsteilig wieder die verschiedenen Moderationsrollen übernimmt und insbesondere auch

die Referentinnen und Referenten der einzelnen Konferenzabschnitte näher vorstellt. Von meiner Seite daher an Ihre Adresse, liebe Referentinnen und Referenten, ein allgemein gehaltener Dank dafür, dass Sie zu uns ins BMUV gekommen sind, um einen Vortrag zu halten oder mit uns zu diskutieren. Ich freue mich sehr auf Ihre Beiträge.

Aber wie bei jeder Jahreskonferenz sind im Vorfeld auch diesmal wieder zwei Mitglieder auserkoren worden, besondere Verantwortung für die inhaltliche Ausgestaltung der Konferenz zu übernehmen. Das waren diesmal mit Ruth Janal und Kathrin Loer jene zwei Mitglieder, die erst vor zwei Jahren neu zum Koordinierungsgremium hinzugestoßen sind und ohne Zögern bereit waren, sehr schnell den ungleich aufwändigeren Part der verantwortlichen Konferenzorganisation zu übernehmen. Dafür möchte ich mich bei beiden – auch wenn Ruth Janal das in Australien aktuell gar nicht hören kann – ganz herzlich bedanken. Selbstverständlich darf in dem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, dass wir bei dieser Organisation wie immer große Unterstützung aus dem Haus erhalten haben, speziell vom zuständigen Referat „Verbraucherforschung, Verbraucherbildung, Verbraucherinformation“, das aktuell von Herrn Kubat engagiert geleitet wird, und – vor allem – aus der darin verankerten Geschäftsstelle in Gestalt von Dr. Armita Atabaki.

Nun aber zu den Inhalten der heutigen Konferenz: Die Disziplinen Rechtswissenschaften und Politikwissenschaften, aber auch Ökonomie und Verhaltenswissenschaften spielen bei Fragen rund um das Thema Regulierung und Co eine zentrale Rolle und sind im Programm deshalb zurecht stark vertreten. Selbstverständlich passt dieses Thema auch perfekt zum Ort der Konferenz, zu einem Regierungsgebäude, in dem tagtäglich an solchen Regulierungsfragen gearbeitet wird, sodass der Austausch mit der Wissenschaft hier viele direkte Anschlussmöglichkeiten finden dürfte.

Und doch möchte ich dazu auch etwas als Soziologe sagen und kurz andeuten, unter welchem spezifischen Blickwinkel ich den heutigen Vorträgen und Diskussionsbeiträgen lauschen werde: Wenn geschickte Steuerung und verschachtelte Formen der Regulierung und Selbstregulierung letztlich darauf zielen, dass das gesellschaftliche Leben der Verbraucherinnen und Verbraucher in Bahnen verläuft, die einerseits Freiheitsspielräume sichern, aber andererseits auch zuverlässig auf einen Pfad der Nachhaltigkeit einschwenken, dann berührt das schwierige Fragen der Soziologie. Als soziologischer Theoretiker bin ich mit solchen Fragen aufgewachsen – und habe gelernt, sie mit Skepsis zu betrachten. Von der Aufgabeninflation und -überlastung des Staates über die Lehre von den polyzentrischen Eigendynamiken ausdifferenzierter Funktionssysteme bis hin zur gou-



vernementalen Ausweitung einer Kontroll- und Disziplinarmacht, die sich hinter Forderungen nach Autonomie, Freiheit und Selbstregulierung verbirgt, prägen regulierungs- und steuerungskritische Positionen die Haltung meines Faches. Aber vor diesem Hintergrund teilt es auch das Anliegen der Konferenz, nämlich mit einem offenen Blick nach neuen, vielschichtigen Ansätzen Ausschau zu halten, die der heterogenen Wirklichkeit des gesellschaftlichen Lebens Rechnung tragen, und diese Vielfalt neu zu arrangieren, zu assoziieren oder ins Verhältnis zu setzen. Darauf zielt wohl auch hier die Vorsilbe „Co-“ vor der Regulation.

Dann aber, so lautet meine Vermutung, mit der ich gespannt alle Beiträge verfolgen werde, hängt viel davon ab, welche dieser Schichten des gesellschaftlichen Lebens in die Diskussion um Regulierung, Selbstregulierung und Co-Regulierung einbezogen werden. Selbstredend ist das Recht hier eine relevante Schicht, genauso wie die von Unternehmen geprägten Märkte eine sind oder die reaktiv und gestalterisch tätige Politik. Und ebenso sind es die als individuelle Verhaltenssubjekte oder als Rechtssubjekte vorgestellten Verbraucherinnen und Verbraucher. Aber reicht das? Ist es ausreichend, auf das Viereck von Recht, Politik, Unternehmen und Verbraucher:innen zu schauen? Oder müssen nicht ganz wesentlich auch die Instanzen in Ansätze der Co-Regulation einbezogen werden, die in den Zwischenräumen dieses Vierecks ihren Einfluss auf das Leben, Handeln und Entscheiden der Verbraucherinnen und Verbraucher entfalten. Und wenn ja, welche wären dies? Bildungsinstitutionen? Influencer? Oder könnten hier auch solche Intermediäre des Verbraucherschutzes eine Rolle spielen und aufgesucht werden, die jeweils nah dran sind an den Praktiken und Problemen verschiedener Konsumwelten? Und wenn ja, was genau würde solche Intermediäre als Agenten einer Co-Regulation qualifizieren? Reicht schon, dass es sie gibt? Oder brauchen sie eine für die co-regulierte Selbstregulierung geeignete, spezifische Professionalität?

Sie sehen, ich habe reichlich Fragen, mit denen ich gespannt auf die Keynote, die anschließenden Panel-Vorträge und -Diskussionen sowie in der Mittagspause auch auf die Poster des wissenschaftlichen Nachwuchses schauen werde. Das Programm verspricht, dass viele davon auf die eine oder andere Weise angesprochen werden. Und vielleicht finde ich ja sogar Antworten. Ich bin jedenfalls auf den heutigen Konferenztag sehr gespannt und möchte nun das Wort an die für den politischen Verbraucherschutz im Hause zuständige Staatssekretärin übergeben. Frau Dr. Rohleder: Wir freuen uns, dass Sie uns wieder mit einem Grußwort beehren. Haben Sie herzlichen Dank dafür.



*Christiane Rohleder*

## **Grußwort**

### Regulierung – Selbstregulierung – Co-Regulierung Steuerungsmodelle der Verbraucherpolitik

Lieber Herr Professor Lamla,  
liebe Mitglieder des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung,  
liebe Gäste aus Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Politik,

gerade in unsicheren und komplexen Zeiten wie diesen ist die Rolle der Wissenschaft ungemein wichtig. Wissenschaft hinterfragt, geht Wechselwirkungen nach, erkennt Muster, verwirft auch mal Thesen, tastet sich aber weiter vor. Schnelle und einseitige Antworten auf vielschichtige Fragestellungen führen meistens in die Irre. Interdisziplinäre wissenschaftliche Erkenntnisse können Politik dabei unterstützen, kluge Entscheidungen zu treffen.

Nichts anderes gilt in der Verbraucherpolitik: Wissenschaftlich profunde empirische Untersuchungen sind eine wichtige Quelle für die Wahl geeigneter verbraucherpolitischer Instrumente.

Daher freue ich mich sehr, Sie als Vertreterinnen und Vertreter ganz unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen bei uns im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz begrüßen zu dürfen. Verbraucherschutz ist ein sehr vielschichtiges und multidisziplinäres Politikfeld. Deshalb ist es wichtig, die Verbraucheranliegen und Verbraucherschutzkonzepte ebenfalls aus ganz unterschiedlichen wissenschaftlichen Blickwinkeln zu betrachten. Und es ist auch wichtig, dies mit verschiedenen methodischen Zugängen zu tun.

Die Interdisziplinarität des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung begrüße ich daher sehr und mein Haus unterstützt den entsprechenden Ausbau und fördert das Netzwerk aus voller Überzeugung.

Sie, liebe Forschende, generieren mit Ihrer wissenschaftlichen Arbeit fortwährend neue Erkenntnisse und stellen damit den Status Quo nicht nur in Frage, sondern tragen maßgeblich zu dessen Weiterentwicklung bei. Dies ist für unsere verbraucherpolitische Arbeit von unschätzbarem Wert. Forschungsergebnisse regen Diskussionen an und tragen damit zu einer Offenheit bei, etablierte Ansätze

zu überdenken und neue Lösungswege einzuschlagen. Daher freue ich mich ganz besonders, dass heute auch Nachwuchswissenschaftlerinnen und Nachwuchswissenschaftler der Verbraucherforschung im Rahmen einer Postersession ihre Forschungsarbeiten vorstellen werden. Wie in anderen Feldern bringen auch in der Forschung gerade jüngere Menschen immer frischen Wind in Debatten und Diskussionen.

Die heutige Konferenz wird sich mit Steuerungsmodellen in der Verbraucherpolitik befassen. Regulierung, Co-Regulierung und Selbstregulierung stehen dabei im Mittelpunkt. Ihre Wesensmerkmale, ihre Eignung und ihre Rahmenbedingungen werden Sie heute anhand aktueller Anwendungsszenarien auf der Konferenz in verschiedenen Vorträgen erfahren und gemeinsam diskutieren.

Nach einem Keynote-Vortrag zur verhaltensökonomisch informierten Regulierung wird in drei Panels zu Regulierung, Co-Regulierung und Selbstregulierung den Fragen nachgegangen:

- Wie werden diese Steuerungsinstrumente in den unterschiedlichen verbraucherschutzpolitischen Anwendungsfeldern umgesetzt und wie wirken sie?
- Wann ist staatliche Regulierung sinnvoll und wann sind alternative Instrumente die bessere Wahl?
- Was lässt sich von sogenannten „regulatory sandboxes“ lernen? Wie können diese „Reallabore“ bei der Wahl des passenden Instrumentes helfen, auch um beispielsweise Überregulierung vorzubeugen?
- Welche Rolle spielt Corporate Governance für die Gestaltung von Verbraucherschutz?

Wie vielgestaltig die Diskussion um die Auswahl geeigneter Steuerungsinstrumente sein kann, lässt sich aktuell für den Bereich der Digitalisierung erkennen.

Nur einige Beispiele:

- Die Technologie Künstliche Intelligenz dringt immer tiefer in ihr Alltagsleben vor und kann auch systemische Risiken haben für Menschenwürde, Diskriminierungsfreiheit und Wahlfreiheit. Gleichzeitig ist ihre Funktionsweise für die Verbraucherinnen und Verbraucher im Regelfall nicht nachvollziehbar. Daher werden auf europäischer Ebene gerade zentrale horizontale Regulierungsfragen beraten.
  - Wann ist beispielsweise Künstliche Intelligenz so gefährlich, dass bestimmte Anwendungen zu verbieten sind?
  - Welche Abstufungen sollte es bei der Regulierung geben, um Innovationen zuzulassen und gleichzeitig Verwerfungen für Verbraucherinnen und Verbraucher zu verhindern?

- Und welche Rolle kann dabei Co-Regulierung oder Selbstregulierung von Unternehmen spielen?

Im BMUV befassen wir uns mit allen diesen Steuerungsmodellen – sei es bei der Erarbeitung der KI-Verordnung oder durch die Initiative Corporate Digital Responsibility, die von uns ins Leben gerufen wurde.

- Ein weiteres aktuelleres Beispiel für Regulierungsformen ist das Lieferkettengesetz, das dieses Jahr in Kraft getreten ist. Mit dem Lieferkettengesetz werden verbindliche Sorgfaltspflichten der Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechten und Umweltstandards gesetzlich festgehalten, da Berichtspflichten und internationale Rahmenwerke keine ausreichende Verbindlichkeit garantierten.
- Ein Beispiel für Co-Regulierung sind die Technischen Überwachungsvereine (TÜV), die überwiegend im 19. Jahrhundert durch die Industrie als selbstregulierende Einrichtungen gegründet wurden. Damals sprach man noch von Dampfkessel-Revisions-Vereinen. Heute ist der TÜV ein Beispiel gelungener Co-Regulierung, bei dem die Einhaltung staatlich vorgegebener Normen kontrolliert wird.

Je nach Sachverhalt bedarf es also immer wieder einer klugen Abwägung über das geeignete Steuerungsinstrument oder auch einen Instrumentenmix. Und natürlich müssen Steuerungsinstrumente auch modifiziert werden, wenn sie nicht mehr passen oder nicht mehr ausreichend sind zum Schutz der Verbraucher:innen.

Die heutige Konferenz wird sich auch mit der Eigenverantwortung der Verbraucherinnen und Verbraucher befassen. Denn die individuelle Selbstregulierung spielt eine wichtige Rolle, um verbraucherpolitische Ziele zu erreichen.

- Wenn es zum Beispiel darum geht, das eigene Kaufverhalten zu reflektieren.
- Oder wenn sich Verbraucherinnen und Verbraucher selbstbestimmt Datensparsamkeit auferlegen und beispielsweise bestimmte Soziale Netzwerke bewusst meiden.

Zu dieser Form der eigenen Selbstregulierung werden wir heute wichtige Fragen adressieren:

- Welche Erwartungen hat Politik gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern?
- Wo liegen die Grenzen einer eigenverantwortlichen Steuerung durch Verbraucherinnen und Verbraucher?

- Welche Kompetenzen benötigen Verbraucherinnen und Verbraucher für den Umgang mit Unsicherheit bei ihren Alltagsentscheidungen und wie kann die Risikokompetenz gestärkt werden?

Dass wir diese spannenden Fragen heute hier diskutieren können, liegt maßgeblich auch an der tiefen Arbeit des Koordinierungsgremiums des Bundesnetzwerks Verbraucherforschung. Deshalb möchte ich mich an dieser Stelle ganz herzlich für Ihr seit Jahren geleistetes Engagement bedanken. Ein ganz besonderer Dank gilt Frau Professorin Loer und Frau Professorin Janal sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus dem Referat V I 3 für die gemeinsame Organisation der diesjährigen Konferenz.

Nun wünsche ich Ihnen und uns anregende Vorträge, viele Impulse, die zum Weiterdenken und Diskutieren anregen, gute Gespräche in den Pausen und insgesamt eine erkenntnisreiche Konferenz.

*Anne van Aaken*

## **Ein Wegweiser mit Stoppschildern für verhaltenswissenschaftlich informierte Regulierung\***

### **1. Verortung des Wegweisers**

Immer mehr Staaten und internationale Organisationen verwenden Verhaltenswissenschaften für ihre Politiken und Regulierungen. Während bei klassischer Regulierung wie Verboten und Anreizen die rechtliche Einhegung, etwa durch Rechtsschutzmöglichkeit gegen ein Verbot, transparent und klar ist, ist dies bei Regulierungen, die Verhaltenswissenschaften verwenden, oftmals weniger ausgeprägt. Umso wichtiger ist es, die empirische Verlässlichkeit der verhaltenswissenschaftlichen Regulierungsmodi kritisch zu betrachten.

Nudging gehört zur verbraucherwissenschaftlich gestützten Regulierung oder Instrumentengestaltung. Letztere umfassen ein ganzes Bündel an unterschiedlichsten Maßnahmen, ein Teilbereich wird oftmals unter dem Stichwort „nudge“ oder „nudging“ zusammengefasst. Einige der Instrumente (jenseits von Ge- und Verboten und Anreizen) wurden bereits früher eingesetzt und können ebenfalls als nudges bezeichnet werden, etwa manche Modi staatlicher Information. Der Unterschied liegt darin, dass in den vergangenen fünfzehn Jahren gezielt verhaltenswissenschaftliche Forschung dafür genutzt wurde, ein besseres Adressatenverständnis zu gewinnen und Instrumente passgenauer so zu gestalten, dass sie ihre gewünschte Wirkung entfalten können und dies auch institutionalisiert wird durch „Behavioural Insights Teams“. Dieser Beitrag möchte unter Berücksichtigung der Multi-Ebenen-Regulierung, d. h. unter Einbeziehung der internationalrechtlichen Ebene und deren Anwendung auf nationaler Ebene als Wegweiser

---

\* Dieser Beitrag beruht teilweise auf folgenden Beiträgen: A. van Aaken, Judge the Nudge: In Search of the Legal Limits of Paternalistic Nudging in the EU. In: A. Alemanno & A.L. Sibony (Hrsg.), *Nudge and the Law. A European Perspective* (Oxford: Hart Publishing, 2015), S. 83–112; *ibid.*, Constitutional Limits to Nudging: A Proportionality Assessment. In: A. Kemmerer, Chr. Möllers, M. Steinbeis, G. Wagner (Hrsg.), *Choice Architecture in Democracies: Exploring the Legitimacy of Nudging* (Oxford/Baden-Baden: Hart and Nomos, 2017), S. 199–235; *ibid.*, “Behavioural Sciences used by the United Nations to Achieve the Sustainable Development Goals: A Roadmap and some Stop Signs” (2024) 4 *Journal of Environmental Law & Policy*, S. 1–21.

dienen und sowohl wissenschaftliche als auch rechtliche Stoppschilder aufzeigen, die bei der Verwendung der verhaltenswissenschaftlichen Regulierung zu berücksichtigen sind.

Sowohl Firmen als auch vermehrt Staaten und internationale Organisationen verwenden verhaltenswissenschaftlich informierte Maßnahmen als regulatorische Instrumente zur Verhaltensbeeinflussung. Die Vereinten Nationen (UN) sowie spezialisierte UN-Agenturen wenden sich der Verhaltensforschung zu. Die UNO stellt klar, dass die Verhaltenswissenschaften in ihre Arbeit zur Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) einbezogen werden sollten.<sup>1</sup> Damit folgt sie der Weltbank, die ihren Weltentwicklungsbericht 2015 „Mind, Society, and Behavior“<sup>2</sup> verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen zur Förderung der Entwicklung gewidmet hat. Ich möchte betonen, dass ich diese Entwicklung für notwendig halte. Es ist sehr vielversprechend, dass realistischere verhaltens-

- 1 A. Guterres, UN-Generalsekretär, UN Guidance on Behavioural Science (2021), S. 1, verfügbar unter: UN Secretary-General's Guidance on Behavioural Science.pdf (Zugriff am 16 August 2024): „Die Verhaltenswissenschaft ist ein entscheidendes Instrument für die Vereinten Nationen, um bei der Erfüllung ihres Mandats voranzukommen. Sie kann zur Armutsbekämpfung, zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit, zur Krisenprävention und -bewältigung, zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und der wirtschaftlichen Gleichstellung, zur Bekämpfung der Korruption, zur Stärkung der Friedenskonsolidierung und zu allen SDGs beitragen. Gleichzeitig wird sie genutzt, um den öffentlichen Sektor effizienter zu machen, und birgt in diesem Bereich Potenzial für die UN. Die UN-Einrichtungen werden nachdrücklich ermutigt, in die Verhaltenswissenschaft zu investieren und in einer vernetzten und kollaborativen ressortübergreifenden Gemeinschaft zu arbeiten, um ihr enormes Wirkungspotenzial zu nutzen. Siehe auch A. Oliver, *Adam Oliver, The Origins of Behavioural Public Policy* (Cambridge University Press 2017) 108. Die UN definiert Verhaltenswissenschaft wie folgt: Der Begriff der Verhaltenswissenschaft im Sinne der UN wird von António Guterres (UN-Generalsekretär) wie folgt definiert: „Verhaltenswissenschaft bezieht sich auf ein evidenzbasiertes Verständnis davon, wie Menschen sich tatsächlich verhalten, Entscheidungen treffen und auf Programme, Politiken und Anreize reagieren.“ UN Guidance on Behavioural Science, (2021) 1. Siehe auch M. Hallsworth, „A Manifesto for Applying Behavioural Science“ (2023) 7 *Nature Human Behaviour* 310-322, 311: „Im weitesten Sinne ist [die Verhaltenswissenschaft] eine Disziplin, die wissenschaftliche Methoden einsetzt, um Theorien zu entwickeln und zu testen, die das Verhalten von Einzelpersonen, Gruppen und Populationen erklären und vorhersagen. ... Die Verhaltenswissenschaft unterscheidet sich von den ‚Verhaltenswissenschaften‘, die sich auf eine breitere Gruppe von wissenschaftlichen Disziplinen beziehen, die das Verhalten untersuchen.“
- 2 Weltbank, World Development Report (2015), verfügbar unter: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Publications/WDR/WDR%202015/WDR-2015-Full-Report.t.pdf>. (zuletzt besucht am 16 August 2024).



wissenschaftliche Annahmen und Erkenntnisse die Politik internationaler Organisationen, ihrer Mitgliedsstaaten und das internationale Recht untermauern.<sup>3</sup> Wenn jedoch verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse, insbesondere Nudges, eingesetzt werden, müssen die einschlägigen wissenschaftlichen und normativen Grenzen sorgfältig berücksichtigt werden, um die Legitimität und Rechenschaftspflicht in Bezug auf diese Regulierungsinstrumente zu wahren, auf allen rechtlichen Ebenen. Weder internationale Organisationen noch Regierungen prüfen systematisch, inwieweit und welche Nudges rechtsstaatlichen Garantien unterworfen werden müssen – z. B. parlamentarische Kontrolle, gerichtliche Überprüfung oder die Einhaltung von Rechtsgrundsätzen wie der Verhältnismäßigkeit.

Ein Nudge ist „ein Aspekt der Entscheidungsarchitektur, der das Verhalten der Menschen auf vorhersehbare Weise verändert, ohne ihnen Optionen zu verbieten oder ihre wirtschaftlichen Anreize wesentlich zu verändern.“<sup>4</sup> Internationale Nudges sind Regulierungsinstrumente, die von internationalen Akteuren eingesetzt werden, um das Verhalten anderer Akteure zu beeinflussen, „entweder durch direkte Beeinflussung von Einzelpersonen, die über politische Macht verfügen, oder durch Beeinflussung der breiten Öffentlichkeit, die wiederum indirekt die politischen Entscheidungsträger beeinflusst.“<sup>5</sup> In beiden Fällen stellt sich die Frage nach der Legitimität des Einsatzes der Verhaltenswissenschaften sowie nach der Rechenschaftspflicht und Verantwortung der (internationalen) Anwender der Verhaltenswissenschaften.

- 
- 3 Die Verhaltenswissenschaften, insbesondere die Verhaltensökonomie, werden seit fast zehn Jahren auf das Völkerrecht angewandt, wobei die Literatur rasch wächst, siehe J. Galbraith, „Treaty Options: Towards a Behavioral Understanding of Treaty Design“ (2013) 53 *Virginia Journal of International Law*, S. 309–64; A. van Aaken, „Behavioral International Law and Economics“ (2014) 55 *Harvard International Law Journal*, S. 421–81; T. Broude, „Behavioral International Law“ (2015) 163 *University of Pennsylvania Law Review*, S. 1099–157; A. van Aaken & T. Broude (Hrsg.), *The Psychology of International Law*, Special Issue, 30(4) *European Journal of International Law* (2019); H. G. Cohen & T. Meyer (Hrsg.), *International Law as Behavior* (Cambridge University Press 2021), im Umweltbereich, siehe A. van Aaken, „Behavioral Aspects of the International Law of Global Public Goods and Common Pool Resources“ (2018) 112 *American Journal of International Law* 67–79.
  - 4 R. H. Thaler & C. R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* (Yale University Press 2008) 6. Mehr über paternalistische Nudges, C. Sunstein, *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism* (Yale University Press 2014). Für eine Kritik des Konzepts, siehe D. M. Hausman & B. Welch, „To Nudge or Not to Nudge“ (2010) 18 *Journal of Political Philosophy* 123–136.
  - 5 D. Teichman & E. Zamir, „Normative Aspects of Nudging in the International Sphere“ (2021) 115 *AJIL Unbound*, S. 263–7, at 263.

Ziel dieses Artikels ist es, die vielen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse auf internationaler Ebene genutzt werden (der Wegweiser) und wie sie auf nationaler Ebene umgesetzt werden können. Zweitens soll er das Bewusstsein für mögliche wissenschaftliche und rechtliche Grenzen von Verhaltensinterventionen, insbesondere von Nudges (die Stoppschilder) schärfen.

Dieser Beitrag geht wie folgt vor. Zunächst werden die relevanten Akteure und Anwendungen kartiert, da dies einen differenzierten Blick auf wissenschaftliche und normative Belange ermöglicht (2.). Anschließend wird auf Stoppschilder hingewiesen, die bei der Nutzung der Verhaltenswissenschaften zu beachten sind (3.): erstens eine kursorische Diskussion über Validitäts- und Replikationsprobleme der experimentellen Forschung, die einem Großteil des Forschungshintergrunds des „Behavioral Turn“ zugrunde liegt (3.1.), und zweitens normative Überlegungen, die bei der Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse berücksichtigt werden sollten (3.2.). Der letzte Teil schließt mit einem Fazit (4.).

## **2. Kartierung der Verwendung verhaltenswissenschaftlicher Regulierung: Akteure und Normen**

Bei der Nutzung von Verhaltenswissenschaften zur Regulierung sind verschiedene Akteure beteiligt. Die erste Kategorie von Akteuren betrifft diejenigen, die verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse für ihre regulatorischen Ziele nutzen, die zweite Kategorie betrifft die Adressaten der Regulierung, welche unter 3. genauer betrachtet werden. Bei ersteren Akteuren kann zwischen der nationalen (oder lokalen) und der internationalen Ebene unterschieden werden. Auf nationaler Ebene können Regulierungsbehörden auf allen Regierungsebenen verhaltenswissenschaftliche Instrumente einsetzen, die auf internationalen Politiken oder Normen, wie etwa Richtlinien (soft law), beruhen können, aber nicht müssen, so auch in Deutschland.

Auf internationaler Ebene können internationale Verhandlungsführer und Diplomaten verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse in Verhandlungen mit anderen Staaten<sup>6</sup> oder mit ihren Heimatstaaten nutzen.<sup>7</sup> Es können auch inter-

6 Caputo, A., "A literature review of cognitive biases in negotiation processes" (2013) 24 International Journal of Conflict Management 374–398; Korobkin, R. & Guthrie, C., "Heuristics and Biases at the Bargaining Table" (2004) Marquette Law Review 795–808.

7 Zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Verhandlungsführern und der Verwaltung ihres Heimatstaates siehe Handelsrecht: Hoekman, B.M. & Wolfe, R., „The Geneva

nationale Organisationen sein, die verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse für das Funktionieren ihrer eigenen Organisation oder für die Umsetzung Regulierungsmaßnahmen nutzen, entweder direkt (etwa das UN Flüchtlingshilfswerk) oder durch Staaten als Vermittler (etwa die Weltgesundheitsorganisation). In der Tat wird die Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse häufig von sogenannten „verhaltenswissenschaftlichen Abteilungen“ internationaler Organisationen entwickelt und umgesetzt. Prominente Beispiele für solche Einheiten sind *unter anderem* die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD),<sup>8</sup> die Europäische Union (EU),<sup>9</sup> die Weltbank,<sup>10</sup> und die Vereinten Nationen<sup>11</sup> und ihre Agenturen, wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO)<sup>12</sup> und der Internationale Kinderhilfssfonds der Vereinten Nationen (UNICEF).<sup>13</sup> Im Jahr 2017 veröffentlichte das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) einen Bericht über die Nutzung von verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen für nachhaltigen Konsum mit konkreten Beispielen aus den Bereichen Lebensmittel, Energie, Wasser, Verkehr und Mobilität sowie Abfall,<sup>14</sup> und auch die OECD tat dies.<sup>15</sup> Eine Ausweitung dieser Aktivitäten ist zu erwarten und damit auch der Einfluss auf nationale Regulierungspraktiken.

---

effect: where officials sit influences where they stand on WTO priorities”, EUI RSC, 2022/37, Global Governance Programme-471. <<http://hdl.handle.net/1814/74557>>.

- 8 OECD, „Behavioural insights“, verfügbar unter: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>> (Zugriff am 16 August 2024).
- 9 Europäische Kommission, „Competence Centre on Behavioural Insights“, verfügbar unter: <[https://knowledge4policy.ec.europa.eu/behavioural-insights\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/behavioural-insights_en)>. (Zugriff am 16 August 2024)
- 10 Weltbank, „The Mind, Behavior, and Development Unit“ (eMBed), verfügbar unter: <<https://www.worldbank.org/en/programs/embed>> (Zugriff am 16 August 2024).
- 11 UN, Guidance Note on Behavioural Science“, Fn. 1. .
- 12 WHO, „World Health Organization's Technical Advisory Group on Behavioural Insights and Sciences for Health“, verfügbar unter: <<https://www.who.int/our-work/science-division/behavioural-insights>> (Zugriff am 16 August 2024)
- 13 UNICEF, „Bringing behavioural insights to scale in the United Nations“, 10 Dec. 2018, verfügbar unter: <<https://www.unicef.org/innovation/stories/behavioural-insights-UN>> (Zugriff am 16 August 2024) .
- 14 UNEP, „Consuming Differently, Consuming Sustainably: Behavioral Insights for Policymaking“ (2017), aktualisierte Fassung 2021.
- 15 OECD, „Tackling Environmental Problems with the Help of Behavioural Insights“ (2017). <https://www.oecd.org/environment/tackling-environmental-problems-with-the-help-of-behavioural-insights-9789264273887-en.htm> (Zugriff am 16 August 2024).

### 3. Wissenschaftliche und normative Stoppschilder für Verhaltensinterventionen

Sowohl auf internationaler Ebene als auch, teilweise dadurch angeregt, auf nationaler Ebene wird immer häufiger auf verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse zurückgegriffen.<sup>16</sup> Diese Erkenntnisse werden manchmal durch das Regulierungsinstrument des Nudging genutzt, aber sie sind nicht darauf beschränkt. Angesichts dieser Entwicklung ist es notwendig, ihre wissenschaftlichen (3.1.) und rechtlichen Grenzen (3.2.) mit besonderem Blick auf die besonderen wissenschaftlichen und normativen Herausforderungen bei der Anwendung der Verhaltenswissenschaft als Regulierungsinstrument zu überdenken.

#### 3.1. Wissenschaftliche Stoppschilder

Die Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaften in Bezug auf Abweichungen von Rational-Choice-Annahmen stammen aus Experimenten oder randomisierten kontrollierten Studien (Randomized Controlled Trials, RCTs)<sup>17</sup> durchgeführt wurden, um die Kognition und die tatsächlichen Präferenzen der (individuellen oder kollektiven) Akteure zu beobachten und so den Ergebnissen ein hohes Maß an interner Validität zu verleihen.<sup>18</sup> Viele Experimente zeigen systematische Abweichungen von den Rationalitätsannahmen aus kognitiven und motivationalen Gründen. Dennoch ist Vorsicht geboten.

16 Zu empirischen Belegen zur Effektivität von “Green Nudging” siehe z. B. A. Ropret Homar & L. Knežević Cvelbar, “The effects of framing on environmental decisions: A systematic literature review” (2021) 183 *Ecological Economics* 106950. Siehe auch (n 14) zur Verhaltenswissenschaft, wie sie vom UNEP genutzt wird, sowie UNEP, „The little green book of nudges“ (2021), verfügbar unter: <[https://www.unep.org/resources/publication/little-book-green-nudges?\\_ga=2.185586473.1436719789.1714978356-293353169.1714978356](https://www.unep.org/resources/publication/little-book-green-nudges?_ga=2.185586473.1436719789.1714978356-293353169.1714978356)> (Zugriff am 6. Mai 2024).

17 Eine randomisierte kontrollierte Studie (RCT) ist eine experimentelle Form der Wirkungsevaluierung, bei der die Bevölkerung, die das Programm oder die politische Intervention erhält, nach dem Zufallsprinzip aus der teilnahmeberechtigten Bevölkerung ausgewählt wird, und eine Kontrollgruppe wird ebenfalls nach dem Zufallsprinzip aus derselben teilnahmeberechtigten Bevölkerung ausgewählt. Diese Methode wurde zum Beispiel von Nobelpreisträgern für Entwicklungsökonomie angewandt: A. V. Banerjee & E. Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (Global Affairs, 2012). Sie kann aber aus ethischen Gründen nicht in allen Fragen angewendet werden.

18 Die interne Validität beschreibt eine vertrauenswürdige Ursache-Wirkungs-Beziehung zwischen einer Behandlung und einem Ergebnis.

Die externe Validität von Experimenten – die verallgemeinerte Anwendbarkeit über spezifische Situationen und außerhalb des Labors – ist mit Vorsicht zu genießen.<sup>19</sup> Erstens muss berücksichtigt werden, dass es sich bei Menschen und Gesellschaften um hochkomplexe und lernende Systeme handelt. Die meisten Experimente werden im globalen Norden – in den Vereinigten Staaten und Europa – durchgeführt und sind daher nicht unbedingt immer auf unterschiedliche Kulturen übertragbar. Dies ist insbesondere dann relevant, wenn sich eine nationale Regulierung auf internationale Empfehlungen stützt. Solche gibt es zum Beispiel bei gesundheitspolitischen Instrumenten, aber auch für die Sustainable Development Goals (SDGs), etwa durch das UNEP.<sup>20</sup> Doch anders als in den Naturwissenschaften, wo ein Stein aufgrund der Schwerkraft immer und überall auf der Erde fällt, kann das Verhalten von Faktoren wie von Kultur und sozialen Normen abhängen.<sup>21</sup> Eine Verhaltensintervention, die im Vereinigten Königreich funktioniert, funktioniert möglicherweise nicht in Indien und nicht in Deutschland; daher können die in einem Land gewonnenen Erkenntnisse über das Verhalten nur mit Vorsicht auf andere Länder übertragen werden.

Was wissen wir über die Wirksamkeit von Nudges? Um die Probleme der externen Validität zu mildern, werden immer mehr Forschungsarbeiten mit RCTs durchgeführt. Die Ergebnisse sind gemischt. Manchmal konnte die Wirksamkeit von Nudges nachgewiesen werden.<sup>22</sup> Andere Studien wiesen jedoch auf einen begrenzten Einfluss von Nudging hin oder berichteten sogar von Boomerangeffekten mit unbeabsichtigten Folgen.<sup>23</sup> Und natürlich wird nur selten über unwirksame Verhaltensstudien berichtet.<sup>24</sup> Eine kürzlich durchgeführte Metastudie über die Auswirkungen von Verhaltensmaßnahmen zeigt, dass „62 % der Nudging-Be-

---

19 Dunoff, J. L. & Pollack, M. A., “Experimenting with International Law” (2018) 28 *European Journal of International Law* 1317–1340.

20 Siehe oben Fn. 4.

21 Henrich, J., “The WEIRD People in the World: How the West Became Psychologically Peculiar and Particularly Prosperous” (Farrar, Straus and Giroux, 2020).

22 Die jüngste Metastudie vergleicht RCT in den USA aus zwei verschiedenen Nudging-Einheiten. S. DellaVigna & E. Linos, “RCTs to Scale: Comprehensive Evidence From Two Nudge Units” (2022) 90 *Econometrica* 81–116.

23 G. d’Adda, V. Capraro & M. Tavoni, “Push, don’t nudge: Behavioral spillovers and policy instruments” (2017) 154 *Economics Letters* 92–95.

24 Editorial, “Nudges that don’t nudge” (2020) 4 *Nature Human Behaviour* 121. Für ein Beispiel aus dem Umweltbereich, siehe S. Agarwal et al., “Water conservation through plumbing and nudging” (2022) 6 *Nature Human Behaviour* 858–867.

handlungen statistisch signifikant sind“<sup>25</sup> – ob dies ein gutes oder schlechtes Ergebnis ist, liegt im Auge des Betrachters. Eine andere Metastudie kommt zu dem Ergebnis, dass Nudges im Lebensmittelbereich am wirksamsten sind, in anderen Bereichen, wie z. B. der Umwelt, jedoch weniger wirksam, und dass die Wirksamkeit je nach Art des Nudge variiert.<sup>26</sup>

Wenn internationale Organisationen verhaltenswissenschaftliche Regulierungen vorschlagen, sollten diese überall auf der Welt anwendbar sein. Bei universellen kognitiven Verzerrungen wie Verlustaversion, Verfügbarkeitsheuristik oder Verankerung dürfte dies weniger ein Problem sein. Wenn es jedoch um Interventionen geht, die auf Phänomenen aufbauen, die eindeutig sozialer Natur sind (z. B. soziale Vergleiche, wie sie häufig im Umweltbereich verwendet werden<sup>27</sup>), können kulturelle Unterschiede eine erhebliche Rolle spielen. Meines Wissens gibt es keine länderübergreifende Studie, die speziell ähnliche Verhaltensmaßnahmen in verschiedenen Ländern oder Regionen der Welt unter Berücksichtigung des kulturellen Kontextes bewertet. Eine Umfrage, die hier stellvertretend herangezogen wird, zeigt unterschiedliche Einstellungen zu einer Reihe von Nudges in Europa und den USA, wobei es

„eine bemerkenswerte Spaltung zwischen den Nationen gibt: Während die Mehrheit sowohl in Dänemark als auch in Ungarn viele Nudges befürwortet, zeigen die Bürger dieser Nationen ein deutlich geringeres Maß an Empfänglichkeit für nudges als die Bürger in Frankreich, Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich.“<sup>28</sup>

- 
- 25 D. Hummel & A.r Maedche, “How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies” (2019) 80 *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 47-58. Sie stellen fest, dass die meisten Studien zu Nudges im Gesundheitskontext durchgeführt wurden (38), gefolgt von Umweltschutz (19). Letztere verwenden am häufigsten soziale Bezugspunkte.
- 26 S. Mertens et al., „The effectiveness of nudging: A meta-analysis of choice architecture interventions across behavioral domains“ (2022) 119 *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)*, <https://doi.org/10.1073/pnas.2107346118>, S. 7 „zeigt erhebliche Unterschiede in der Effektivität der Entscheidungsarchitektur als Instrument zur Verhaltensänderung“. Sie stellen fest, dass über alle Verhaltensbereiche hinweg Interventionen zur Entscheidungsstruktur, die das Entscheidungsumfeld so verändern, dass die eingeschränkte Fähigkeit der Entscheidungsträger, Wahloptionen zu bewerten und zu vergleichen, berücksichtigt wird, durchweg wirksamer bei der Verhaltensänderung sind als Interventionen zur Entscheidungsinformation, die den eingeschränkten Zugang der Entscheidungsträger zu entscheidungsrelevanten Informationen berücksichtigen, oder Interventionen zur Entscheidungsunterstützung, die die eingeschränkte Aufmerksamkeit und Selbstkontrolle der Entscheidungsträger berücksichtigen.
- 27 Siehe oben Fn. 25.

Es ist plausibel, zu erwarten, dass die Wirksamkeit von Verhaltensmaßnahmen bei Menschen, die bestimmte Verhaltensmaßnahmen ablehnen, vermindert und sogar kontraproduktiv sein kann.

Nicht alle Arten von Nudges sind gleich, und einige haben sich als effektiver erwiesen als andere, z. B. Standardregeln (default rules).<sup>29</sup> Nicht alle Verzerrungen und Heuristiken sind für alle Anwendungskontexte gleich relevant. Umweltrecht und -politik, sei es auf nationaler oder internationaler Ebene, stellen besondere psychologische und verhaltenswissenschaftliche Herausforderungen dar, da sie sich auch psychologisch unterscheiden, wie Rowell und Bilz argumentieren.<sup>30</sup> Dies macht die Anwendung der Verhaltenswissenschaften im Umweltbereich schwieriger als bei den nicht umweltbezogenen Regulierungszielen. Das menschliche Gehirn ist nicht gut dafür geeignet, komplexe und diffuse Zukunftsphänomene zu bewältigen. Menschen vernachlässigen bei ihren Entscheidungen diffuse Folgen, die anderen schaden. Sie neigen auch dazu, langfristige Folgen zu vernachlässigen, z. B. bei der Verwendung von Plastik (present bias<sup>31</sup>). Je größer die Zahl der Opfer ist, desto weniger Menschen sind davon emotional und kognitiv betroffen – das Phänomen der psychischen Betäubung.<sup>32</sup> So können kognitive Verzerrungen verstärkt werden, da die Folgen des eigenen Verhaltens nicht gut sichtbar und abstrakt, jedoch die Opfer der Umweltzerstörung kaum sichtbar oder noch nicht geboren sind. Es ist auch möglich, dass im Umweltbereich andere Motivationen zum Tragen kommen. Da es in der Umweltpolitik nicht um das Individuum selbst geht (im Gegensatz zur Gesundheit), müssen

28 Lucia A. Reisch and Cass R. Sunstein, "Do Europeans like nudges?" (2016) 11 *Judgment and Decision Making* 310-325, 311.

29 Hummel & Maedche, Fn 26, Tabelle 7.

30 A. Rowell & K. Bilz, *The Psychology of Environmental Law* (New York University Press 2021), S. 29.

31 Der „present bias“ bezieht sich auf die Tendenz der Menschen, bei der Abwägung von Kompromissen zwischen zwei zukünftigen Zeitpunkten den Auszahlungen, die näher an der Gegenwart liegen, mehr Gewicht zu geben. T. O'Donoghue & M. Rabin, "Doing It Now or Later", (1999) 89 *American Economic Review* 103-124.

32 Das Phänomen der „psychischen Betäubung“ ist die Gleichgültigkeit, die sich einstellt, wenn wir mit überwältigendem Unheil konfrontiert werden, und es ist nur eine der Störungen in unserer emotionalen Verfassung, die uns davon abhält, uns für die Veränderung von Umständen einzusetzen, die anderen Menschen schaden. Siehe P. Slovic et al., "Psychic numbing and mass atrocity" (2013) in Eldar Shafir (Hrsg.), *Behavioral Foundations of Public Policy* 126; P. Slovic, "If I look at the mass I will never act": Psychic numbing and genocide", (2007) 2 (79) *Judgment and Decision Making* 79-95; S. Lee & T. H. Feeley, "The identifiable victim effect: a meta-analytic review", (2016) 11 *Social Influence* 199-215.

altruistische Motivationen möglicherweise aktiviert werden, und zwar sorgfältig. Soziale Vergleiche, die oft eingesetzt werden, um Menschen dazu zu bewegen, einen Beitrag zu einem öffentlichen Gut wie der Umwelt zu leisten, können weniger effektiv sein.<sup>33</sup> Einige Verhaltensanreize funktionieren daher im Umweltbereich möglicherweise nicht so gut wie in anderen Anwendungsbereichen.

Außerdem wurde die interne Validität von Experimenten angesichts der Replikationskrise in der experimentellen Forschung in Frage gestellt. Im Grunde bedeutet dies, dass bei der Wiederholung eines Experiments kein statistisch signifikantes Ergebnis gefunden wird. Bedeutet das aber zwangsläufig ein falsch positives Ergebnis? Es könnte an den Erkenntnissen über die externe Validität liegen, wenn die Probanden in den Replikationsstudien unterschiedlich sind (z. B. aus verschiedenen Kulturen kommen), und nicht am Forschungsdesign oder an absichtlichem Betrug durch Forscher. Eine andere plausible Erklärung ist die geringe statistische Aussagekraft der Originalstudie oder einzelner Replikationsstudien.<sup>34</sup> Das Bewusstsein für dieses Problem hat bereits zu weltweiten Bemühungen um die Replikation und Konsolidierung von Erkenntnissen aus der Verhaltensforschung geführt.<sup>35</sup> Da Replikationsbemühungen im Gange sind und auch die Vorregistrierung von Experimenten immer häufiger erfolgt, sollte dies dazu beitragen, die Zuverlässigkeit und Genauigkeit der Ergebnisse zu erhöhen.<sup>36</sup> Die Vorregistrierung würde auch die Verzerrung durch positive Ergebnisse bei der Veröffentlichung verringern, die auftritt, wenn Autoren eher positive Ergebnisse einreichen oder Herausgeber eher positive als negative Ergebnisse akzeptieren, obwohl negative Ergebnisse ebenfalls einen Wissenszuwachs darstellen.

All diese wissenschaftlichen Stoppschilder sind bei der Anwendung dieser Erkenntnisse im sowohl auf internationaler als auch auf nationale Regulierungsebene zu berücksichtigen; verhaltenswissenschaftlich informierte Regulierungen

33 Hummel & Maedche, Fn 26, Tabelle 7.

34 Maxwell, S. E. et al., "Is Psychology Suffering from a Replication Crisis? What Does 'Failure to Replicate' Really Mean?" (2015) 70 *American Psychologist* 487–498; Bohannon, J., "About 40 % of economics experiments fail replication survey: Compared with psychology, the replication rate 'is rather good,' researchers say", *Science*, 3. März 2016, verfügbar unter: <https://www.science.org/content/article/about-40-economics-experiments-fail-replication-survey> (Zugriff am 16. August 2024)

35 The Replication Network, "Furthering the Practice of Replication in Economics", verfügbar unter: <https://replicationnetwork.com/tag/psychology/> (Zugriff am 16. August 2024).

36 Shrout, P. E. & Rodgers, J. L., "Psychology, Science, and Knowledge Construction: Broadening Perspectives from the Replication Crisis" (2018) 69 *Annual Review of Psychology* 487–510.



müssen daher mit Bedacht eingesetzt werden. Es lassen sich also einige Desiderate formulieren: 1) Wenn sich (internationale) Akteure auf verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse stützen, sollten sie sich auf gut dokumentiertes empirisch fundiertes Wissen stützen; 2) der Kontext und die Akteure, in dem diese Erkenntnisse genutzt werden, müssen transparent definiert und verstanden werden; 3) es muss eine Möglichkeit des Austauschs von bewährten Praktiken und Wissen über verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse (einschließlich negativer Ergebnisse) geschaffen werden – und in gewissem Maße beginnt dies im Innovationsnetzwerk der Vereinten Nationen zu geschehen, indem die interne verhaltenswissenschaftliche Forschung in einer Einheit gebündelt wird.<sup>37</sup> Darüber hinaus muss die experimentelle Forschung so weit wie möglich durch andere Forschungsmethoden ergänzt werden, wenn sie zur Forschungsfrage passen, z. B. RCTs – soweit dies ethisch zulässig ist – und andere sozialwissenschaftliche Methoden wie Netzwerkanalyse<sup>38</sup> und agentenbasierte Modellierung.<sup>39</sup> Beides sind Forschungsmethoden, die hochkomplexe Probleme wie Umweltverschmutzung, Korruption oder organisierte Kriminalität erfassen und die Verhaltenswissenschaften einbeziehen können. All dies würde Vertrauen in die Verlässlichkeit der durch experimentelle Studien und Verhaltensforschung gewonnenen Erkenntnisse schaffen. Die oben genannten Anregungen gelten natürlich auch für den Einsatz verhaltenswissenschaftlicher Regulierungsmodi auf nationaler Ebene, egal, ob die nationale Regulierung auf internationaler Regulierung beruht oder originär national verankert ist.

### 3.2. Normative Stoppschilder

Die Nutzung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse für die Regulierung, insbesondere das "Nudging", und seine normativen Implikationen wurden in der

37 UN Innovation Network, verfügbar unter: <https://www.uninnovation.network/> (Zugriff am 16. August 2024). Das UN Innovation Network hat die UN Behavioural Science Group gegründet, die mehr als 800 Mitglieder aus mehr als 40 UN-Einrichtungen und 60 Ländern umfasst. Die Gruppe fördert das Bewusstsein für die verhaltenswissenschaftliche Arbeit bei den Vereinten Nationen und unterstützt sie; sie bietet Lernmöglichkeiten über Verhaltenswissenschaften und -methoden und arbeitet mit Akademikern der Verhaltenswissenschaften und Organisationen zusammen, die sich auf die Gestaltung und Umsetzung verhaltensorientierter Projekte spezialisiert haben.

38 A. M. Chiesi, "Network Analysis" in, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* 518–523 (J. D. Wright (Hrsg.) 2015, 2. Aufl.).

39 M. Schlüter et al., *Agent Based Modelling*, in *The Routledge Handbook of Research Methods for Social-Ecological Systems* 383–398 (Reinette Biggs et al. Hrsg., 2022).

juristischen, philosophischen und verhaltensökonomischen Forschung ausgiebig und kontrovers diskutiert, beschränkten sich aber bisher hauptsächlich auf den nationalen Bereich. Weniger erörtert wurde der Einsatz von Verhaltensmaßnahmen durch internationale Organisationen (IO), weswegen dies hier kurz behandelt wird. Wenn man internationale Organisationen als "Nudger" betrachtet, lassen sich zwei Arten von internationalen Nudges unterscheiden. Die erste und häufigste Kategorie ist die, bei der Staaten oder Personen, die den Staat vertreten, d. h. nationale Regulierungsbehörden, die anvisierten Akteure sind. Obwohl die Forschung zu dieser internationalen Organisation-Staat- oder Staat-Staat-Dynamik noch in den Kinderschuhen steckt, lassen sich aufschlussreiche Anwendungen finden.<sup>40</sup> Da es sich bei Staaten um juristische Personen handelt, sind die schwierigen Fragen der Autonomie und des moralischen Handelns für Staaten weniger einschlägig, auch wenn die faktische Ungleichheit zwischen Staaten (im globalen Norden und im globalen Süden) und ihren Vertretern in Bezug auf die Kenntnisse der Verhaltenswissenschaften ein Problem darstellen kann.<sup>41</sup> Dies ist jedoch eher ein Problem der Ausbildung und des Wissens über die Verhaltenswissenschaften, bei dem entweder internationale Organisationen den Aufbau von Kapazitäten für Staaten, d. h. ihre Verhandlungsführer, Diplomaten oder Regulierungsbehörden, initiieren können.<sup>42</sup> Wenn die Verhaltenswissenschaften in internationalen Organisationen für deren Mitarbeiter eingesetzt werden, besteht kein besonderes normatives Problem darin, sie darin zu schulen, verhaltenswissenschaftliche Erkenntnisse in ihrer täglichen Arbeit anzuwenden. Wenn sie sich an die Mitarbeiter als Angestellte richten, können ähnliche Probleme auftreten, wie sie weiter unten für Verbraucher erörtert werden, aber diese unterscheiden sich nicht von analogen Problemen in privaten Organisationen.

Die zweite Kategorie betrachtet normale Bürger und Konsumenten als letzte Adressaten der Maßnahmen. Werden durch die internationalen Organisationen Leitlinien zur verhaltenswissenschaftlichen Regulierung zur Verwendung in den Nationalstaaten entwickelt, erfordert dies aus zwei Gründen besondere Aufmerksamkeit. Erstens haben IOs eine viel größere Reichweite, sodass mehr Menschen von ihren Regulierungsmaßnahmen und -instrumenten betroffen sind.

40 Siehe D. Teichman & E. Zamir, "Nudge Goes International" (2020) 30 *European Journal of International Law* 1263-1297.

41 Wie hier, Doron Teichman & Eyal Zamir, Fn. 5, S. 266, unter Berücksichtigung der Souveränitätsverletzungen.

42 Für einen Vorschlag zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption siehe A. van Aaken, *Effectuating International Law against Corruption: Behavioral Insights*, 22/2 *International Journal of Constitutional Law* (erscheint im Jahr 2024).

Zweitens ist die demokratische Legitimität von IOs im Vergleich zu nationalen Regierungen im Allgemeinen geringer<sup>43</sup> und somit ist auch die Legitimität der Nutzung von verhaltenswissenschaftlichen Erkenntnissen für die Regulierung nicht so stark wie im nationalen Bereich. Und „[d]ie Wahrnehmung der Legitimität ist wichtig, denn in einem demokratischen Zeitalter werden multilaterale Institutionen nur dann erfolgreich sein, wenn sie von der demokratischen Öffentlichkeit als legitim angesehen werden.“<sup>44</sup> Obwohl die Umsetzung der internationalen Politiken meist, aber nicht ausschließlich, auf nationaler Ebene erfolgt, können Staaten auch einfach internationale Leitlinien, also *soft law*, mittels dynamischer Verweisung übernehmen, wie es die EU z. B. mit den IOSCO-Leitlinien für Rating-Agenturen vor der Finanzkrise von 2008 getan hat.<sup>45</sup> Leitlinien können somit einen großen Einfluss auf die nationalen Regulierungsbehörden ausüben, wobei diese dann möglicherweise weniger genau hinschauen – was unerwünscht ist, denn die Rechtfertigung der Regulierung muss spätestens auf nationaler Ebene erfolgen, um eine Rechtfertigungslücke zu vermeiden. Obwohl die Nudge-Diskussion auf nationaler Ebene ausgeprägt ist, hat sie auf internationaler Ebene nur oberflächliche Beachtung gefunden. Wie ihre nationalen Pendants sind auch internationale Nudges nicht vor Kontroversen gefeit, und als solche werfen sie auch normative Fragen zu Legitimität und Moral auf.<sup>46</sup> Eine unbesessene Übernahme internationaler „nudging“-Empfehlungen in das nationale Recht sollte daher nicht erfolgen.

- 
- 43 J. Tallberg & M. Zürn, “The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework” (2019) 14 *The Review of International Organizations* 581-606.
  - 44 A. Buchanan & R. O. Keohane, “The Legitimacy of Global Governance Institutions” (2006) 20 *Ethics & International Affairs* 405-437, 407.
  - 45 Richtlinie 2003/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist, und zur Änderung der Richtlinie 2001/34/EG. Sie verweist dynamisch auf die Soft-Law-Standards der IOSCO. Dies wurde nach der Finanzkrise geändert.
  - 46 Die Literatur ist zahlreich. Statt vieler, siehe C. Camerer et al., “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for ‘Asymmetric Paternalism’” (2003) 151 *University of Pennsylvania Law Review* 1211-1254; J. J. Rachlinski, “The Uncertain Psychological Case for Paternalism” (2003) 97 *Northwestern University Law Review* 1165-1225; Mark D. White, *The Manipulation of Choice. Ethics and Libertarian Paternalism* (Palgrave Macmillan 2013); A. van Aaken, Judge the Nudge: In Search of the Legal Limits of Paternalistic Nudging in the EU. In: A. Alemanno & A.L. Lise Sibony (Hrsg.), *Nudge and the Law. A European Perspective* (Oxford: Hart Publishing, 2015), S. 83–112.

Nicht alle Verhaltensinterventionen oder Nudges sind gleich. Für eine normative Bewertung müssen sowohl die Ziele, die Mittel als auch die potentielle Eingriffsschwere einer Verhaltensmaßnahme unterschieden werden. Grundsätzlich ist jedes staatliche Handeln, auch Informationshandeln, rechtsstaatsgebunden. Zielt es auf Verhaltenslenkung ab, ist es auch grundrechtsgebunden.<sup>47</sup> Es gibt viele Kriterien zur Kategorisierung von „nudges“, die für eine rechtliche Beurteilung von Bedeutung sind. Hier erfolgt nur eine erste Aufzählung und Prüfung: die Visibilität des „nudges“ (siehe unten); die Zielsetzung des „nudges“ (siehe unten), die rechtliche Form und rechtliche Grundlage; Dreieckskonstellationen, in denen der letztliche Adressat der Konsumenten ist, aber Verbot oder Gebot bei Unternehmen ansetzt (etwa Internetregulierungen oder die Regulierung von Lebensmittelkennzeichnungen und -größen<sup>48</sup>); die Wichtigkeit der Folgen für die Allgemeinheit und die Grundrechte. Diese Aufzählung ist nicht abschließend.

Was für die normativen Grenzen des Nudging am wichtigsten ist, sind zunächst die unterschiedlichen Ziele, die verfolgt werden, d. h. die Unterscheidung zwischen Verhaltensinterventionen, die allein auf das Wohlergehen des Einzelnen abzielen (so genannte paternalistische Nudges), und solchen, die auf ein Verhalten abzielen, das mit externen Effekten (im wirtschaftlichen Sinne<sup>49</sup>) verbunden ist, z. B. Interventionen zur Reduzierung des (schmutzigen) Energieverbrauchs. Wenn der einzige Zweck der Maßnahme darin besteht, externe Effekte für Dritte zu verringern, die Öffentlichkeit zu schützen oder das Gemeinwohl zu fördern, liegt kein Paternalismus vor, wie dies bei den meisten umweltpolitischen Maßnahmen der Fall ist. Wenn Dritte oder öffentliche Güter geschützt werden sollen, ist keine besondere Rechtfertigung erforderlich (zusammen mit der Bereitstellung öffentlicher Güter ist es sogar eine Pflicht der Staaten, solche Allokationsentscheidungen zu treffen, wobei sie von internationalen Organisationen unterstützt werden). Beide Arten von Zielen finden sich etwa in den SDGs wieder – solche, die auf das Wohlergehen des Einzelnen abzielen, wie Hunger (SDG 2) und Gesundheit (SDG 3) sowie Klimaschutz (SDG 13). Einige Ziele haben sicherlich sowohl das individuelle Wohlergehen als auch externe Effekte zum Ziel – die

47 Chr. Degenhart, Der Staat im freiheitlichen Kommunikationsprozess: Funktionsträgerschaft, Funktionsschutz und Funktionsbegrenzung, *Zeitschrift für das gesamte Medienrecht*, Heft 4 (2010), 324–331, S. 327.

48 Zu letzteren, siehe etwa New York Court of Appeals, *New York Statewide Coalition of Hispanic Chambers of Commerce v New York City Dept. of Health & Mental Hygiene*, 23 NY3d 681.

49 Ökonomen inkludieren über den Marktmechanismus vermittelte Externalitäten nicht mögliche Gründe des Marktversagens.

Abgrenzungen können fließend sein. Doch während Ersteres mit großer Vorsicht zu genießen ist,<sup>50</sup> sollte Letzteres zur Förderung des Gemeinwohls, wie z. B. Umweltschutz, prinzipiell erlaubt sein.

Auch die Mittel der verhaltenswissenschaftlichen Interventionen sind sehr unterschiedlich. Während einige von ihnen transparent und damit unproblematisch sind, sind andere versteckt und manchmal manipulativ, da sie die kognitiven Grenzen der Menschen ausnutzen, anstatt sie als abwägende, autonome und rationale Akteure zu engagieren. Solche spielen auf der unbewussten oder emotionalen Ebene der Entscheidungsfindung. Ein klassischer Nudge ist zum Beispiel die Information über den Energieverbrauch anderer, um sie durch sozialen Vergleich zur Senkung des eigenen Verbrauchs zu bewegen. Menschen neigen dazu, ihre eigene Position im Verhältnis zur Position anderer zu beurteilen, und dies ist ein starker Antrieb für ihr Verhalten. Hier ergeben sich zwei Probleme – das erste ist das Spiel mit starken emotionalen Antrieben der Menschen, das zweite betrifft die Gestaltung der Informationen. Müssen diese Informationen z. B. wahrheitsgemäß sein, um Ergebnisse zu erzielen? Und natürlich sind unvermeidliche Manipulationen möglich, z. B. in Bezug auf den örtlichen und zeitlichen Bereich der Verbraucher, die beim Benchmarking des Energieverbrauchs berücksichtigt werden – je nachdem wie diese gewählt werden, kann ein anderer Effekt entstehen. Wie transparent muss diesbezügliche Information sein? Wer ist in der Lage, die in einem Nudge verwendeten Informationen zu kontrollieren, und wie können die Nudge-Akteure zur Rechenschaft gezogen werden? Das UN-Flüchtlingshilfswerk (UNHCR) experimentiert mit verschiedenen Kommunikationsmaßnahmen, die auf eine kleine Gruppe einflussreicher Personen abzielen, um Empathie zu wecken und die Einstellung gegenüber Flüchtlingen zu ändern sowie Spenden zu generieren.<sup>51</sup> Es liegen zwar keine Informationen über die konkreten Maßnahmen vor, aber so lobenswert das Ziel auch ist, die Mittel sind möglicherweise manipulativ und damit gegebenenfalls nicht verhältnismäßig. Ein weniger eingreifendes Regulierungsinstrument, welches auf nationaler Ebene diskutiert wird, aber meines Wissens auf internationaler Ebene noch nicht angekommen ist, ist das sogenannte „boosting“: „boosts“ sind evidenzbasierte, nicht-

50 A. van Aaken, „Constitutional Limits to Nudging: A Proportionality Assessment“, in A. Kemmerer et al. (Hrsg.), *Choice Architecture in Democracies: Exploring the Legitimacy of Nudging* (Hart und Nomos, 2017), S. 199–235; C. McCrudden & J. King, „The Dark Side of Nudging: The Ethics, Political Economy, and Law of Libertarian Paternalism“, in *ibid.*, 69–136, , 104–10.

51 UNHCR Innovation Service, *Essays from the Edge of Humanitarian Intervention* (2018), S. 51.

monetäre und nicht-regulatorische Interventionen mit dem Ziel, Entscheidungs- und Selbstkontrollkompetenzen zu steigern,<sup>52</sup> die aus verfassungsrechtlicher Sicht einige Vorteile haben, da sie autonomieschützender sind. Sie sind daher bei der unten besprochenen Verhältnismäßigkeitsprüfung relevant.

Die Transparenz und auch die Rechtsgrundlage ist entscheidend für den Rechtsschutz der Adressaten. Wenn ein „nudge“ schon nicht transparent und wahrnehmbar ist (und daher zumeist manipulativ), wird der Adressat keinen Rechtsschutz suchen. Wenn der „nudge“ auf reinem „soft“ law basiert, ergeben sich weitere Probleme des Rechtsschutzes – die verhaltenswissenschaftliche Regulierung bewegt sich dann „außerhalb des Rechts“.<sup>53</sup>

Das dritte relevante Kriterium für die rechtliche Beurteilung eines Nudges ist die potentielle Eingriffsschwere. Ein Nudge in Form eines Emoticons auf der Straße zur Geschwindigkeitsregulierung etwa ist anders zu bewerten als ein Default zur Organspende, welcher massiv in wichtige Lebensentscheidungen eingreift. Dies bedeutet auch, dass bei höherer potentieller Eingriffsschwere besondere Vorsicht geboten ist. Dies ist abzuwägen mit dem Ziel, welches erreicht werden soll.

Jede Regulierung, die auf die individuelle Entscheidungsfreiheit abzielt, muss verhältnismäßig sein. Dazu gehört auch die Prüfung des Ziels der Verhaltensintervention, wie es oben erörtert wurde, nämlich ob das Ziel auf externe Effekte abzielt oder ob es paternalistisch ist. Bei der Prüfung der Eignung der Verhaltensintervention sind alle oben erörterten wissenschaftlichen Anhaltspunkte zur internen und externen Validität von Bedeutung, insbesondere die Wirksamkeit der Interventionen und der Kontext. Es muss auch geprüft werden, ob die Intervention notwendig ist oder ob es andere, mildere Mittel gibt, etwa das „boosting“. Dies impliziert daher einen Vergleich verschiedener Arten von verhaltenswissenschaftlich basierten Interventionen. Schließlich sollte Verhältnismäßigkeit im *engeren Sinne* geprüft werden. Hier müssen sowohl das Ziel, das Mittel und die Eingriffsschwere abgewogen werden unter Einbezug der Wahrscheinlichkeiten des Erfolges (Zielerreichung) der Regulierung und der Wahrscheinlichkeit der Beeinträchtigung eines Grundrechts.<sup>54</sup> Wünschenswert wäre es, wenn diese Er-

52 R. Hertwig & T. Grüne-Yanoff, „Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions“ (2017) 12 Perspectives on Psychological Science 973-986.

53 R. Lepenies & M. Malecka, „Nudges, Recht und Politik: Institutionelle Implikationen“ 3(1) Zeitschrift für Praktische Philosophie (2016), 487–530.

54 Hierzu eignet sich etwa die Gewichtsformel von R. Alexy, „Die Gewichtsformel“ in J. Jickeli, P. Kreutz & D. Reuter (Hrsg.), *Gedächtnisschrift Jürgen Sonnenschein* (Verlag de Gruyter 2003).

wägungen bereits auf internationaler Ebene angestellt würden; spätestens aber bei einer Übernahme internationaler Empfehlungen in Deutschland muss dies passieren.

#### 4. Schlussfolgerung

Ohne ein gründliches Verständnis des menschlichen Verhaltens können Regulierungsmaßnahmen scheitern. Der verhaltenswissenschaftliche Ansatz weicht vom rationalistischen Modell des menschlichen Verhaltens ab, das die Grundlage für einen Großteil des internationalen Rechts sowie der Funktionsweise und Politik internationaler Organisationen bildet. Obwohl Menschen strategisch handeln und ihre Ziele verfolgen, tun sie dies oft nur mit begrenzter Rationalität und manchmal auch mit altruistischen Motiven. Daher sollte der verhaltenswissenschaftliche Ansatz den rationalistischen Ansatz ergänzen, ihn aber nicht verwerfen. Außerdem handelt der Einzelne nicht isoliert, sodass kognitive Soziologie und Sozialpsychologie hinzugezogen werden sollten, um die Komplexität des menschlichen Verhaltens besser zu verstehen.

Angesichts der Tatsache, dass verhaltenswissenschaftliche Ansätze international und als Regulierungsmethode internationaler Organisationen an Boden gewinnen, muss das Bewusstsein für wissenschaftliche und normative Stoppschilder geschärft werden. Strategische Interessen werden weiterhin eine wichtige Rolle spielen, die langfristigen Folgen für Autonomie und Deliberation müssen ebenso bedacht werden wie die Auswirkungen auf die Institutionen liberaler Demokratien und die Werte, die dem internationalen System zugrunde liegen. Wir müssen mit Vorsicht vorgehen und uns der derzeitigen Grenzen des Wissens in den Verhaltenswissenschaften sowie der normativen Auswirkungen ihrer Nutzung bewusst sein. Eine starke rechtsstaatliche Kontrolle des Einsatzes von verhaltenswissenschaftlicher Regulierung ist notwendig; je nach Nudge muss eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden (etwa Organspendenregulierung), jedenfalls aber muss gerichtliche Kontrolle möglich sein.

#### Literatur

Rowell A and Bilz K, *The Psychology of Environmental Law* (New York University Press 2021)

White MD, *The Manipulation of Choice. Ethics and Libertarian Paternalism* (Palgrave Macmillan 2013)

- Alexy R, 'Die Gewichtsformel' in Jickeli J, Kreutz P and Reuter D (eds), *Gedächtnisschrift Jürgen Sonnenschein* (Verlag de Gruyter 2003)
- Chiesi AM, 'Network Analysis' in Wright JD (ed), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)* (Elsevier 2015)
- van Aaken A, 'Judge the Nudge: In Search of the Legal Limits of Paternalistic Nudging in the EU' in Alemanno A and Sibony AL (eds), *Nudge and the Law A European Perspective* (Hart Publishing 2015)
- , 'Nudges that don't nudge' (2020) 4 *Nature Human Behaviour* 121
- Agarwal S and others, 'Water conservation through plumbing and nudging' (2022) 6 *Nature Human Behaviour* 858
- Buchanan A and Keohane RO, 'The Legitimacy of Global Governance Institutions' (2006) 20 *Ethics & International Affairs* 405
- Camerer C and others, 'Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for "Asymmetric Paternalism"' (2003) 151 *University of Pennsylvania Law Review* 1211
- d'Adda G, Capraro V and Tavoni M, 'Push, don't nudge: Behavioral spillovers and policy instruments' (2017) 154 *Economics Letters* 92
- DellaVigna S and Linos E, 'RCTs to Scale: Comprehensive Evidence From Two Nudge Units' (2022) 90 *Econometrica* 81
- Hertwig R and Grüne-Yanoff T, 'Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions' (2017) 12 *Perspectives on Psychological Science* 973
- Hummel D and Maedche A, 'How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies' (2019) 80 *Journal of Behavioral and Experimental Economics* 47
- Mertens S and others, 'The effectiveness of nudging: A meta-analysis of choice architecture interventions across behavioral domains' (2022) 119 *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* 1
- Rachlinski JJ, 'The Uncertain Psychological Case for Paternalism' (2003) 97 *Northwestern University Law Review* 1165
- Reisch LA and Sunstein CR, 'Do Europeans like nudges?' (2016) 11 *Judgment and Decision Making* 310
- Tallberg J and Zürn M, 'The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework' (2019) 14 *The Review of International Organizations* 581
- Teichman D and Zamir E, 'Nudge Goes International' (2020) 30 *European Journal of International Law* 1263
- Literatur
- Aaken, Anne van. 2014. "Behavioral International Law and Economics". *Harvard International Law Journal* 55: 421–481.
- Aaken, Anne van. 2015. 'Judge the Nudge: In Search of the Legal Limits of Paternalistic Nudging in the EU.' in Alberto Alemanno and Anne Lise Sibony (eds.), *Nudge and the Law. A European Perspective* (Hart Publishing: Oxford).



- Aaken, Anne van. "Constitutional Limits to Nudging: A Proportionality Assessment", in A. Kemmerer et al. (Hrsg.), *Choice Architecture in Democracies: Exploring the Legitimacy of Nudging* (Hart und Nomos, 2017): 199–235.
- Aaken, Anne van. 2018. „Behavioral Aspects of the International Law of Global Public Goods and Common Pool Resources”. *American Journal of International Law* 112: 67–79.
- Aaken, Anne van. 2024. "Behavioural Sciences used by the United Nations to Achieve the Sustainable Development Goals: A Roadmap and some Stop Signs", *Journal of Environmental Law & Policy* 4: 1–21.
- Aaken, Anne van. Effectuating International Law against Corruption: Behavioral Insights, 22/2 *International Journal of Constitutional Law* (erscheint im Jahr 2024).
- Aaken, Anne van und Tomer Broude (Hrsg.). 2019. The Psychology of International Law, Special Issue, *European Journal of International Law* 30(4).
- Agarwal, Sumit, Eduardo Araral, Mingxuan Fan, Yu Qin, und Huanhuan Zheng. 2022. 'Water conservation through plumbing and nudging', *Nature Human Behaviour*, 6: 858–67.
- Alexy, Robert. 2003. 'Die Gewichtsformel.' in Joachim Jickeli, Peter Kreutz und Dieter Reuter (Hrsg.), *Gedächtnisschrift Jürgen Sonnenschein* (Verlag de Gruyter: Berlin).
- Banerjee, Abhijit. Und Esther Duflo, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty* (Global Affairs, 2012).
- Bohannon, John, "About 40 % of economics experiments fail replication survey: Compared with psychology, the replication rate 'is rather good,' researchers say", *Science*, 3. März 2016, verfügbar unter: <<https://www.science.org/content/article/about-40-economics-experiments-fail-replication-survey>>.
- Broude, Tomer. 2015. "Behavioral International Law". *University of Pennsylvania Law Review* 163: 1099–1157.
- Buchanan, Allen, und Robert O. Keohane. 2006. 'The Legitimacy of Global Governance Institutions', *Ethics & International Affairs*, 20: 405–37.
- Camerer, Colin, Samuel Issacharoff, George Loewenstein, Ted O'Donoghue, und Matthew Rabin. 2003. 'Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the Case for "Asymmetric Paternalism"', *University of Pennsylvania Law Review*, 151: 1211–54.
- Caputo, Andrea. 2023. "A literature review of cognitive biases in negotiation processes". *International Journal of Conflict Management* 24: 374–398.
- Chiesi, Antonio M. 2015. 'Network Analysis.' in James D. Wright (Hrsg.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2.Aufl.) (Elsevier: Oxford).
- Cohen, Harlan Grant und Timothy Meyer (Hrsg.), *International Law as Behavior* (Cambridge University Press 2021).
- d'Adda, Giovanna, Valerio Capraro, und Massimo Tavoni. 2017. 'Push, don't nudge: Behavioral spillovers and policy instruments', *Economics Letters*, 154: 92–95.
- Degenhart, Christoph. 2010. Der Staat im freiheitlichen Kommunikationsprozess: Funktionsträgerschaft, Funktionsschutz und Funktionsbegrenzung, *Zeitschrift für das gesamte Medienrecht*, Heft 4: 324–331.
- DellaVigna, Stefano, und Elizabeth Linos. 2022. 'RCTs to Scale: Comprehensive Evidence From Two Nudge Units', *Econometrica*, 90: 81–116.

- Dunoff, Jeffrey. L. und Mark A. Pollack. 2018. "Experimenting with International Law", *European Journal of International Law* 28: 1317–1340.
- Editorial, 'Nudges that don't nudge'. 2020. *Nature Human Behaviour*, 4: 121–121.
- Galbraith, Jean. 2013. "Treaty Options: Towards a Behavioral Understanding of Treaty Design" *Virginia Journal of International Law* 53: 309–364.
- Guterres, Antonio UN-Generalsekretär, UN Guidance on Behavioural Science (2021), S. 1, verfügbar unter: [https://www.uninnovation.network/assets/BeSci/UN\\_Behavioural\\_Science\\_Report\\_2021.pdf](https://www.uninnovation.network/assets/BeSci/UN_Behavioural_Science_Report_2021.pdf)
- Hallsworth, Michael. 2023. "A Manifesto for Applying Behavioural Science", *Nature Human Behaviour* 7: 310–322.
- Hausman, Daniel M. und Brynn Welch. 2018. "To Nudge or Not to Nudge". *Journal of Political Philosophy* 18: 123–136.
- Henrich, Joseph, *The WEIRD People in the World: How the West Became Psychologically Peculiar and Particularly Prosperous* (Farrar, Straus and Giroux, 2020).
- Hertwig, Ralph, und Till Grüne-Yanoff. 2017. "Nudging and Boosting: Steering or Empowering Good Decisions", *Perspectives on Psychological Science*, 12: 973–86.
- Hoekman, Bernard M. und Wolfe, Rorbert. 2023. "The Geneva effect: where officials sit influences where they stand on WTO priorities". *Review of International Political Economy*, 30(6): 2382–2405.
- Hummel, Dennis, und Alexander Maedche. 2019. 'How effective is nudging? A quantitative review on the effect sizes and limits of empirical nudging studies', *Journal of Behavioral and Experimental Economics*, 80: 47–58.
- Lee, Seyoung und Thomas Hugh Feeley. 2016. "The identifiable victim effect: a meta-analytic review", *Social Influence* 11: 199–215.
- Lepenies, Robert und Magdalena Malecka. 2016. „Nudges, Recht und Politik: Institutionelle Implikationen“, *Zeitschrift für Praktische Philosophie* 3(1): 487–530.
- Korobkin, Russell und Chris Guthrie. 2004. "Heuristics and Biases at the Bargaining Table". *Marquette Law Review* 87: 795–808.
- Maxwell, Scott. E., Michael Y. Lau, und George S. Howard. 2015. "Is Psychology Suffering from a Replication Crisis? What Does "Failure to Replicate" Really Mean?". *American Psychologist* 70: 487–498.
- Mertens, Stephanie, Mario Herberz, Ulf J. J. Hahne, und Tobias Brosch. 2022. 'The effectiveness of nudging: A meta-analysis of choice architecture interventions across behavioral domains', *Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)* 119: 1–10.
- OECD. 2017. "Tackling Environmental Problems with the Help of Behavioural Insights". Verfügbar unter: <https://www.oecd.org/environment/tackling-environmental-problems-with-the-help-of-behavioural-insights-9789264273887-en.htm>.
- Oliver, Adam, *The Origins of Behavioural Public Policy* (Cambridge University Press 2017).
- Rachlinski, Jeffrey J. 2003. 'The Uncertain Psychological Case for Paternalism', *Northwestern University Law Review*, 97: 1165–225.
- Reisch, Lucia A. und Cass R. Sunstein. 2016. 'Do Europeans like nudges?', *Judgment and Decision Making*, 11: 310–25.

- Ropret Homar, Aja und Ljubica Knežević Cvelbar. 2021. "The effects of framing on environmental decisions: A systematic literature review", *Ecological Economics* 183: 106950.
- Rowell, Arden, und Kenworthy Bilz. 2021. *The Psychology of Environmental Law* (New York University Press: New York).
- Schlüter, Maja et al. 2022. Agent Based Modelling, in *The Routledge Handbook of Research Methods for Social-Ecological Systems* (Reinette Biggs et al. (Hrsg.): 383–398.
- Shrout, Patrick. E. und Joseph L Rodgers.. 2018. "Psychology, Science, and Knowledge Construction: Broadening Perspectives from the Replication Crisis". *Annual Review of Psychology* 69: 487–510.
- Slovic, Paul et al. 2013. "Psychic numbing and mass atrocity" in Eldar Shafir (Hrsg.), *Behavioral Foundations of Public Policy* 126;
- Slovic, Paul. 2007. "If I look at the mass I will never act": Psychic numbing and genocide", *Judgment and Decision Making* 2: 79–95.
- Sunstein, Cass, *Why Nudge? The Politics of Libertarian Paternalism* (Yale University Press 2014).
- Tallberg, Jonas und Michael Zürn. 2019. 'The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework', *The Review of International Organizations*, 14: 581–606.
- Teichman, Doron und Eyal Zamir. 2020. 'Nudge Goes International', *European Journal of International Law*, 30: 1263–79.
- Teichman, Doron und Eyal Zamir. 2021. "Normative Aspects of Nudging in the International Sphere" *AJIL Unbound* 115: 263–267.
- Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness* (Yale University Press 2008).
- McCrudden Christopher und Jeff King, 'The Dark Side of Nudging: The Ethics, Political Economy, and Law of Libertarian Paternalism', in A. Kemmerer et al. (Hrsg.), *Choice Architecture in Democracies: Exploring the Legitimacy of Nudging* (Hart und Nomos, 2017): 67–132.
- UN, 'The Secretary-General's Guidance Note on Behavioural Science', verfügbar unter: <<https://www.un.org/en/content/behaviouralscience/>>.
- UNEP, "Consuming Differently, Consuming Sustainably: Behavioral Insights for Policymaking" (2017), aktualisierte Fassung 2021.
- UNHCR Innovation Service, *Essays from the Edge of Humanitarian Intervention* (2018).
- UNICEF, 'Bringing behavioural insights to scale in the United Nations', 10 Dec. 2018, verfügbar unter: <<https://www.unicef.org/innovation/stories/behavioural-insights-UN>>.
- White, Mark D. 2013. *The Manipulation of Choice. Ethics and Libertarian Paternalism* (Palgrave Macmillan: New York).
- Weltbank, "The Mind, Behavior, and Development Unit" (eMBeD), verfügbar unter: <<https://www.worldbank.org/en/programs/embed>>.
- WHO, 'World Health Organization's Technical Advisory Group on Behavioural Insights and Sciences for Health', verfügbar unter: <<https://www.who.int/our-work/science-division/behavioural-insights>>.



## **Das Individuum als Adressat umweltpolitischer Regulierung\***

### **1. Einleitung**

In der Vergangenheit wurden wichtige umweltpolitische Fortschritte erreicht, indem Produktionsprozesse von Energie und Produkten durch politische Regulierung umweltfreundlicher gestaltet wurden. In jüngerer Zeit rückt jedoch – in nationalen und internationalen Diskursen – auch das Verhalten der Verbraucher:innen stärker in den Fokus (z. B. IPCC 2022, Bundesregierung 2019; 2021a, 2021b). Das hat u. a. damit zu tun, dass die Bedeutung von Verhaltensänderungen für die Erreichung von Klima- und Umweltzielen objektiv im Zeitverlauf zunimmt. Meyer und Lord (2021, S. 6) zeigen für Großbritannien, dass von 2009 bis 2019 87 % der Emissionsreduktionen durch Maßnahmen erreicht wurden, die an der Produktionsseite ansetzten, zum Beispiel durch einen Wandel von Technologien. Für den Zeitraum von 2020 bis 2035 jedoch nehmen die Autor:innen an, dass für 59 % der Emissionsminderungen Verhaltensänderungen im weiteren Sinne erforderlich sind. Global gesehen könnten durch Maßnahmen auf der Nachfrageseite 40 bis 70 % der notwendigen Minderung von Treibhausgasemissionen bis 2050 erbracht werden (IPCC 2022, S. 505). Auch in Deutschland muss das Verhalten der Menschen umweltfreundlicher werden, wenn nationale und internationale Klima-, Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele erreicht werden sollen. Beispielsweise die Treibhausgasemissionen deutscher Haushalte resultierten im Jahr 2008 zu 34 % aus Wohnen, zu 24 % aus Mobilität, zu 18 % aus Essen, zu 15 % aus sonstigen Produkten und zu 9 % aus Dienstleistungen (Miehe et al. 2016, S. 584). Damit stellen Verhaltensänderungen einen wichtigen Baustein zum Erreichen der Klimaziele dar (UBA 2019; Brandes et al. 2021). Jedoch geht es nicht darum,

---

\* Dieser Beitrag beruht auf dem Sondergutachten „Politik in der Pflicht. Umweltfreundliches Verhalten erleichtern“, das der Sachverständigenrat für Umweltfragen unter der Federführung der Autorin erarbeitet und im Mai 2023 veröffentlicht hat (SRU 2023, [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2020\\_2024/2023\\_05\\_SG\\_Umweltfreundliches\\_Verhalten.html](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2020_2024/2023_05_SG_Umweltfreundliches_Verhalten.html)). Die Autorin dankt Frau Dr. Katharina Schleicher für die Mitarbeit am Gutachten und die redaktionelle Unterstützung bei der Erstellung des Beitrags.

die Verbraucher:innen in Deutschland alleine für die Erreichung dieser Ziele verantwortlich zu machen. Da bislang die gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen umweltfreundliches Verhalten vielfach erschweren oder jedenfalls nicht erleichtern, muss es darum gehen, auf den verschiedenen Ebenen durch entsprechend veränderte Rahmenbedingungen und Anreizstrukturen umweltfreundliches Verhalten zu ermöglichen und zu erleichtern (s. a. Londakova et al. 2021; WBGU 2011). Bisher wurden jedoch kaum politische Maßnahmen eingeführt, die direkt auf das umweltrelevante Verhalten abzielen (so auch ERK 2022, S. 34). Diese gelten als schwierig zu realisieren und politisch riskant (WBGU 2020, S. 201).

Es ist daher überfällig, umweltrelevantes Verhalten stärker durch politische Maßnahmen zu adressieren (so z. B. auch Ivanova et al. 2020; Newell et al. 2021a; Meyer und Lord 2021; IPCC 2022; Environment and Climate Change Committee 2022; WBGU 2011). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen sieht daher die „Politik in der Pflicht“ (SRU 2023).

Das Gutachten, auf das sich dieser Beitrag stützt, führt zu diesem Thema erstmals verschiedene fachliche Perspektiven zusammen. Es befasst sich mit der Frage, ob das Individuum überhaupt zum Gegenstand von Umweltpolitik werden darf und soll (SRU 2023, Kap. 2, hier Abschnitt 2), was das umweltrelevante Verhalten beeinflusst, mit welchen Ansatzpunkten und Instrumenten es effektiv verändert werden kann (SRU 2023, Kap. 3, hier Abschnitt 3) und wie auch die politischen Realisierungschancen solcher Maßnahmen, die als schwierig gelten, erhöht werden können (SRU 2023, Kap. 4, hier Abschnitt 4). Während das Gutachten diese Überlegungen schließlich auf drei Fallbeispiele von umweltrelevantem Verhalten (Fleischkonsum, Nutzungsdauer von Mobiltelefonen, Gebäudesanierung) anwendet (SRU 2023, Kap. 5), geht dieser Beitrag abschließend eher allgemein auf die Frage der praktischen Anwendbarkeit ein (Abschnitt 5) und resümiert dann (Abschnitt 6).

## 2. Darf und soll das Individuum zum Gegenstand von Umweltpolitik werden?

Natürlich gibt es kontroverse Einschätzungen dazu, ob, in welchem Maße und wie das umweltrelevante Verhalten und sein Kontext Gegenstand politischer Maßnahmen sein soll. Hier werden im Folgenden zwei recht konträre Debatten betrachtet (siehe ausführlicher SRU 2023, Kap. 2).

Aus einer liberalen Sicht sollen das Individuum und seine Entscheidungen im Bereich Konsum, Mobilität oder Ernährung möglichst frei von staatlicher

Intervention bleiben. Beispielsweise steht bei Überlegungen zur Einführung eines Tempolimits oder zur Senkung des Fleischkonsums schnell der Vorwurf der Bevormundung, der Verbotspolitik oder eines illegitimen Eingriffs in persönliche Entscheidungen von Bürger:innen und Verbraucher:innen im Raum (WBAE 2020, S. 355; Meyer und Lord 2021, S. 5; Heyen et al. 2021, S. 10 f.). In der Tat ist die Etablierung individueller Freiheitsrechte gegenüber dem Staat eine wichtige historische Errungenschaft. Jedoch stehen wir heute vor einer Situation, in der – letztlich als eine Folge des Freiheitsgebrauchs – Umweltschäden zu einer Bedrohung für die Freiheit werden, etwa für das Grundrecht auf Leben und Gesundheit oder das Eigentum (SRU 2019, Abschn. 2.2.2.2). Überdies hat – wie das Bundeserfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Klimaschutzgesetz festgestellt hat – der Staat auch Sorge zu tragen, dass angesichts der notwendigen Treibhausgasmindierungen die verbleibenden Emissionsmengen („Budget“, s. SRU 2022) gerecht zwischen den Generationen verteilt werden. Wird ein überdurchschnittlich hoher Anteil der Minderungen in die Zukunft verschoben, werden den nachfolgenden Generationen schwerwiegende Freiheitseinbußen zugemutet (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 192). Ein reflektiertes Freiheitsverständnis muss daher auch die Auswirkungen umweltschädigender Verhaltensweisen auf die Freiheit anderer Menschen, der heute wie auch der zukünftig lebenden, einbeziehen. Im Grundsatz ist unbestritten, dass der Staat zur Verfolgung wichtiger Gemeinwohlziele, wie eben auch des verfassungsrechtlich verankerten Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a Grundgesetz – GG), das Verhalten der Bürger:innen regulieren darf (Volkman 2012, S. 35 f.; Smeddinck 2014, S. 246).

Überdies ist auch jetziges Verhalten etwa im Bereich Konsum oder Mobilität keinesfalls „natürlich“. Vielmehr setzt der Staat bereits jetzt in vielfacher Weise die Rahmenbedingungen für das Verhalten seiner Bürger:innen und Verbraucher:innen (Londakova et al. 2021, S. 16). Der Staat schafft Infrastrukturen, wie etwa die autozentrierten Städte, setzt durch Subventionen wie die Steuerbefreiung von Kerosin im Flugverkehr oder durch Speiseangebote in öffentlichen Kantinen Verhaltensanreize. Dabei sind ökologische Folgen häufig weitgehend unberücksichtigt geblieben, umweltfreundliches Verhalten wurde oft sogar erschwert (Kopatz 2019). Zudem verschenkt der Staat so Möglichkeiten, den Bürger:innen Orientierung zu geben, und vermittelt damit umweltschädliches Verhalten als soziale Norm.

Aus einer ganz anderen weltanschaulichen Richtung wurde in der Vergangenheit häufig kritisiert, die Diskussion über die Rolle des Verhaltens Einzelnerbürde diesen ungerechtfertigt die Verantwortung für die Umweltkrisen auf, wäh-

rend deren eigentlichen Verursacher, etwa die Betreiber und Nutznießer fossiler Wirtschaften, aus der Verantwortung entlassen würden (z. B. Grunwald 2010; Steininger et al. 2014, S. 77; der Spiegel 02.11.2020). Die Sorge, dass die Adressierung des Individuums und seines Verhaltens zu Verantwortungsverschiebung führen kann, erscheint grundsätzlich nicht unbegründet. Tatsächlich haben wirtschaftliche Akteure in der Vergangenheit versucht, Umweltschäden rechnerisch und diskursiv dem Individuum zuzuordnen – durchaus in der strategischen Absicht, den Diskurs von der Produktionsseite abzulenken und so Auflagen für die Industrie zu verhindern. Nachgewiesen ist dies beispielsweise für das international operierende Öl-Unternehmen BP. Das Unternehmen erkannte Mitte der 2000er-Jahre in einer umfassenden Werbekampagne den Klimawandel zwar als Problem an. Es präsentierte sich jedoch zugleich selbst als Problemlösung (und damit als ein ökologisches Unternehmen), ohne dass an den fossilen Geschäftsmodellen etwas geändert worden wäre (Doyle 2011). Eine der Strategien bestand darin, die Verantwortung für den Klimawandel diskursiv den Verbraucher:innen zuzuweisen, unter anderem durch die Popularisierung des Konzepts des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks in einer Printkampagne in den USA (ebd., S. 201).

Allerdings geht es in diesem Beitrag weder darum, den Individuen die letztlich moralische Verantwortung zuzuweisen, noch darum, die Menschen und ihr Verhalten anstelle der Produktionsseite zu adressieren. Wesentliche Ansatzpunkte zur Reduktion ökologischer Externalitäten liegen weiterhin bei den übergeordneten Rahmenbedingungen, unter denen Energie und Güter produziert oder Dienstleistungen angeboten werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das Individuum mit seinen Verhaltensweisen und deren Rahmenbedingungen von der Regulierung auszuschließen seien. Grundsätzlich muss an eine Regulierung von Produktionsseite *und* von Konsumseite gedacht werden. Im Folgenden werden Kriterien entwickelt, wann insbesondere eine politische Adressierung der Verhaltensseite in Betracht gezogen werden sollte.

Erstens: Je stärker gravierende Umweltschäden zutage treten und je mehr die Zeit für deren Beseitigung drängt, desto eher ist es erforderlich, das gesamte Spektrum der möglichen Lösungsansätze zu nutzen. In einigen Bereichen muss das Ausmaß von Umweltschädigungen schnellstmöglich reduziert werden, um die Einhaltung der ökologischen Belastungsgrenzen sicherzustellen und in einen sicheren Handlungsspielraum zurückzukehren. Um dies zu erreichen, müssen in diesen Bereichen alle möglichen Maßnahmen ergriffen werden – auch solche, die das Verhalten adressieren. Ein Fokus umweltpolitischer Maßnahmen allein auf die Produktionsseite kann beispielsweise die Emissionen für die Einhaltung des

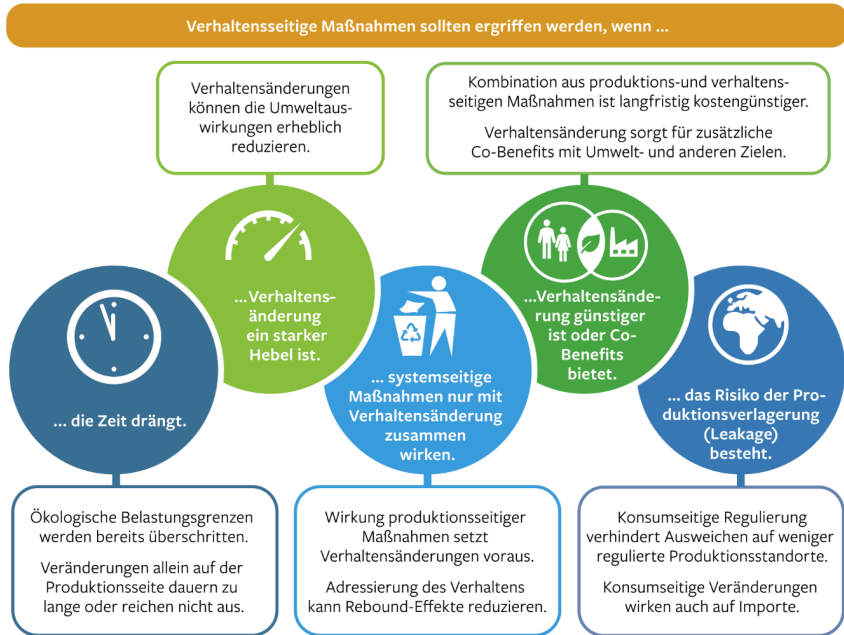


1,5°C-Ziels in Deutschland nicht mehr ausreichend schnell mindern und riskiert eine Problemverlagerung auf andere ökologische Ressourcen (UBA 2019, S. 405).

Zweitens: In einigen Bereichen stellt die Veränderung des Verhaltens einen besonders großen Hebel für die Lösung von Umweltproblemen dar. Dies kann zwischen Problembereichen, aber auch auf der Zeitachse variieren. Beispielsweise für die Lebensmittelproduktion haben Springmann et al. (2018) berechnet, dass eine Veränderung des Ernährungsverhaltens für die Reduktion der Treibhausgasemissionen den größten Effekt erwarten lässt.

Drittens: Zahlreiche politische Maßnahmen auf der Systemebene setzen für ihre Wirksamkeit ein bestimmtes Verhalten von Individuen voraus. Wenn beispielsweise Hersteller verpflichtet werden, die Reparierbarkeit von Konsumgütern zu verbessern oder die Rezyklierbarkeit zu erhöhen, müssen die Verbraucher:innen auch bereit sein, die Produkte reparieren zu lassen bzw. so zu entsorgen, dass sie dem Recycling zugeführt werden können. Wird bei produktionsseitigen Maßnahmen nicht ihr Zusammenspiel mit dem Verhalten beachtet, können auch nicht-intendierte Effekte entstehen. So werden reduzierte Umwelteffekte teilweise durch eine höhere oder veränderte Nachfrage kompensiert (sogenannter Rebound-Effekt) (de Haan et al. 2015, S. 36 ff.).

Abbildung 1: Konstellationen, die für verhaltensseitige Maßnahmen sprechen



SRU 2023, S. 31

Viertens: In einigen Bereichen bringen Änderungen des Verhaltens zusätzliche gesellschaftliche Vorteile, etwa für die Gesundheit, mit sich. Eine Studie von Creutzig et al. zeigt Synergien verhaltensseitiger Maßnahmen mit den SDGs auf (Creutzig et al. 2022).

Fünftens: Eine rein produktionsseitige Regulierung kann zur räumlichen Verlagerung (Leakage) von Umweltschäden führen. Deutschland bezieht in großem Ausmaß Rohstoffe und Produkte vom Weltmarkt. Es besteht aber kaum bzw. nur indirekter Einfluss auf Umweltschutzvorkehrungen und Sozialstandards in Drittstaaten. Deshalb würde man in Produktbereichen mit hoher Importquote mehr Umweltexternalitäten erfassen, wenn konsumseitig reguliert wird, als mit einer produktionsseitigen Regulierung (Steiner et al. 2014, S. 81).

Je nach Problembereich und spezifischer Fragestellung können unterschiedliche der fünf genannten Konstellationen auftreten, die für die Adressierung

der Verhaltensseite sprechen. Ob das umweltrelevante Verhalten gar nicht, komplementär oder sogar vorrangig politisch adressiert werden sollte, ist für den jeweiligen Einzelfall zu entscheiden.

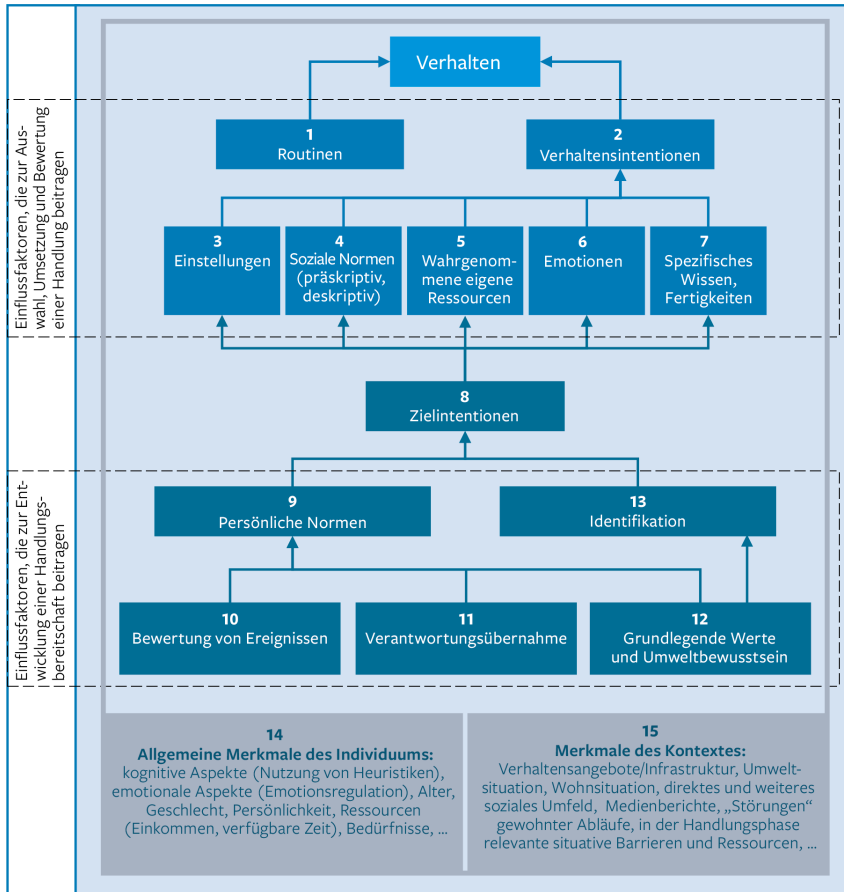
### **3. Wie kann umweltrelevantes Verhalten effektiv reguliert werden?**

Bislang ist das umweltrelevante Verhalten, wie eingangs erwähnt, nur selten Gegenstand politischer Maßnahmen. Und dann kamen vorzugsweise weiche Instrumente wie Förderangebote, Kampagnen oder Informationen zum Einsatz. Bisher basieren politische Maßnahmen, die das Verhalten beeinflussen sollen, häufig auf keinem erkennbaren oder einem eher unterkomplexen Verständnis des Verhaltens. Dies zeigt unter anderem eine explorative Studie von Loer und Leiphold (2018, S. 56) für Gesetzesvorhaben, die zwischen 2009 und 2017 im Deutschen Bundestag debattiert wurden.

Der folgende Abschnitt des Beitrags wendet sich kurz der Frage der Verhaltensdeterminanten zu (ausführlich siehe SRU 2023, Kap. 3.1) und befasst sich dann mit den Ansatzpunkten und politischen Instrumenten, um das Verhalten zu beeinflussen.

Umweltrelevantes Verhalten ist komplex und als solches insbesondere Gegenstand psychologischer Forschung (siehe SRU 2023, S. 42–43). Die grundsätzliche Bereitschaft, sich umweltfreundlich zu verhalten, wird durch grundlegende Werte und Umweltbewusstsein und durch das Bewusstsein für die Konsequenzen des eigenen Verhaltens beeinflusst. Das Verhalten in konkreten Entscheidungssituationen wird durch spezifisches Wissen, Emotionen oder soziale Normen beeinflusst. Darüber hinaus haben auch kontextuelle Bedingungen wie Infrastrukturen und Preise einen Einfluss. Bestehende Routinen und persönliche Faktoren wie Alter oder Einkommen wirken sich ebenfalls auf umweltrelevantes Verhalten aus. Abbildung 2 zeigt schematisch, auf welche Weise diese Faktoren das Verhalten beeinflussen.

Abbildung 2: Integrierter Erklärungsansatz individuellen umweltfreundlichen Verhaltens

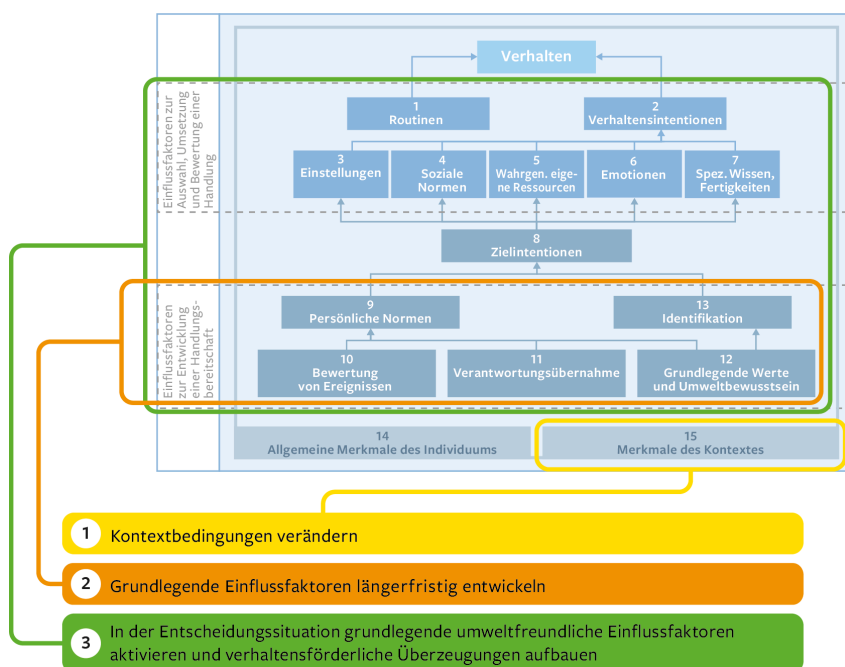


SRU 2023, S. 45

Von diesem integrierten Verhaltensmodell ausgehend lassen sich grundsätzlich drei Ansatzpunkte identifizieren, die geeignet sein können, umweltrelevantes Verhalten zu modifizieren, je nachdem, wo die besonders wichtigen Einflussfaktoren und Barrieren für ein bestimmtes Verhalten liegen (SRU 2023S. 50ff) (siehe Abbildung 3). Der erste und relevanteste Ansatz besteht darin, die Kontextbedingun-

gen zu verändern, um umweltfreundliches Verhalten zu erleichtern. Ein zweiter Ansatz befasst sich mit den grundlegenden Einflussfaktoren und versucht z. B., Werte zu verändern und ein Umweltbewusstsein zu schaffen. Ein dritter Ansatz konzentriert sich auf die Situation der Entscheidungsfindung und zielt darauf ab, die grundlegenden Einflussfaktoren zu aktivieren und umweltfreundliches Verhalten zu unterstützen, beispielsweise durch das Aufzeigen von sozialen Normen.

Abbildung 3: Ansätze zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens



SRU 2023, S. 51

Die Policyforschung, aber auch ökonomische und juristische Arbeiten befassen sich mit politischen Instrumenten, ihren Eigenschaften, Vor- und Nachteilen und ihrer Eignung, um politische Ziele zu erreichen (z. B. Hood 1983; Vedung 1998; Capano und Howlett 2020). Allerdings werden gerade in der Diskussion zu den umweltpolitischen Instrumenten (Michaelis 1996; Böcher und Töller

2019; Endres & Rübhelke 2022;) als Adressaten der Umweltpolitik in aller Regel Unternehmen angenommen (was angesichts der Entstehung und Entwicklung der Umweltpolitik folgerichtig ist), während Individuen keine Rolle spielen oder allenfalls am Rande, wenn es um „Nudging“ etc. geht. Daher ist die Diskussion zu den Instrumenten im Hinblick auf das Verhalten von Individuen bislang „unterbelichtet“, was die folgende systematische Betrachtung der Instrumente (ausführlich siehe SRU 2023, Kap. 3.3) erforderlich macht. Dabei werden die Politikinstrumente danach betrachtet, wie sie auf das Individuum wirken, an welchem der oben identifizierten drei Ansatzpunkte sie ansetzen und welches ihre spezifischen Vor- und Nachteile sind.

**Regulative Instrumente** (auch als „Ordnungsrecht“, „Auflage“ [Endres und Rübhelke 2022, S. 119 ff.] und in der englischsprachigen Literatur als „command-and-control“ oder „sticks“ bezeichnet, [Wurzel et al. 2013, S. 33]) schränken die Entscheidungsfreiheit des Individuums durch Ge- oder Verbote ein. Dabei kann die Einhaltung zumindest in manchen Fällen überprüft und die Nichteinhaltung sanktioniert werden. Daher werden solche Instrumente auch unter den Wirkmechanismus „Zwang“ eingeordnet (Vedung 1998, S. 310 ff.). Indem regulative Instrumente sozial erwünschtes oder unerwünschtes Verhalten definieren, haben sie zugleich eine symbolische Dimension (Lascoumes und Le Gales 2007, S. 12). Auch signalisiert der Staat durch regulative Instrumente deutlich, dass gehandelt wird.

Für die tatsächliche Befolgung von Ge- und Verboten sind jenseits von Sanktionen auch persönliche und soziale Normen entscheidend (Einflussfaktoren 4 und 8 in Abb. 3). U. a. halten sich Menschen eher an Gesetze, wenn sie diese für moralisch richtig, gerecht und gerechtfertigt halten und wenn sie den Gesetzgeber als legitim wahrnehmen (Tyler 1990; Tyler und Darley 2000; Murphy et al. 2016). Regulative Instrumente verändern einerseits die Kontextbedingungen von Verhalten, da umweltschädliches Verhalten erschwert wird. Andererseits wirken sie auf die Entscheidungssituation, indem sie unerwünschtes Verhalten definieren und so die wahrgenommenen sozialen Normen prägen und indem mögliche Sanktionen die Einstellung gegenüber dem Verhalten verändern. Regulative (ebenso wie ökonomische) Instrumente intervenieren relativ stark. Daher sind sie besonders wichtig, wenn das Verhalten besonders schwierig zu verändern ist und weichere Instrumente an ihre Grenzen stoßen. Auch wenn ein bestimmtes Verhalten möglichst vollständig unterbleiben soll, sind regulative Instrumente essenziell. Ordnungsrechtliche Auflagen gelten für alle Menschen unabhängig vom sozialen Status und anderen individuellen Merkmalen gleichermaßen. Die Verteilungswirkung regulativer Instrumente kann je nach Politikziel und Ausge-

staltung progressiv oder regressiv sein (d. h., ärmere Haushalte werden relativ schwächer bzw. stärker belastet als reichere) (Jacob et al. 2016).

Da ein bestimmtes Verhalten verboten oder angeordnet wird und Nichteinhaltung regelmäßig sanktionsbewehrt ist, wird üblicherweise von einer raschen Wirkung und einer hohen Effektivität ausgegangen. Allerdings können Vollzugsdefizite die Effektivität regulativer Instrumente erheblich reduzieren, wobei die Kontrolle von Individuen in den meisten Fällen noch schwieriger ist als die von Unternehmen (vgl. Limberg et al. 2021; Steinebach 2022).

**Ökonomische Instrumente** (unterschieden werden insbesondere Subventionen/Förderinstrumente; Abgaben und Steuern; handelbare Nutzungsrechte und Pfandpflichten) verändern die Kosten umweltrelevanten Verhaltens, um eine umweltfreundlichere Entscheidung zu fördern. Dies kann geschehen, indem umweltfreundlicheres Verhalten vergünstigt (sogenannte Pull-Maßnahmen) oder, indem umweltschädliches Verhalten verteuert wird (sogenannte Push-Maßnahmen). Mit der Annahme, dass veränderte Anreize zu anderen Entscheidungen führen, setzen diese Instrumente somit in erster Linie auf rationales Verhalten des Individuums. Anreize können, müssen aber nicht in monetären Einheiten ausgedrückt werden. Über diese direkten Anreize hinaus können auch ökonomische Instrumente soziale Normen kommunizieren (Oosterhuis et al. 2008, S. 19). Eine Besteuerung, etwa von Plastiktüten, signalisiert, dass diese sozial unerwünscht sind (Adeyanju et al. 2021). Eine finanzielle Förderung kann neben der Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses ebenfalls als Belohnung verstanden werden, die soziale Anerkennung ausdrückt (Rieder und Haefeli 2008). Anknüpfend an die oben identifizierten Ansatzpunkte wirken ökonomische Instrumente dennoch primär auf die Kontextbedingungen.

Ökonomische Instrumente schränken theoretisch die Handlungsfreiheit des Individuums weniger stark ein als regulative, weil sie Verhalten nicht verbieten, sondern verteuern (oder vergünstigen, z. B. Vedung 1998, S. 32). Menschen können also auf das Preissignal des ökonomischen Instruments flexibel reagieren. Dennoch kann eine Bepreisung umweltschädlichen Verhaltens je nach Lebensumständen und ökonomischer Situation des Individuums den Handlungsspielraum durchaus deutlich einschränken. Beispielsweise kann ein hoher CO<sub>2</sub>-Preis ohne Rückverteilungsmechanismus die Kaufkraft von Menschen mit geringem Einkommen erheblich reduzieren, insbesondere wenn das Verhalten kurzfristig nicht geändert werden kann und dadurch Geld an anderer Stelle fehlt (Edenhofer et al. 2019, S. 84). Da ökonomische Instrumente relativ stark intervenieren, sind sie ebenso wie regulative Instrumente besonders dann gefragt, wenn die Änderung des Verhaltens durch andere Maßnahmen nicht gelingt.

Während Subventionen staatliche Mittel erfordern, generieren Bepreisungen staatliche Mittel, die entweder für Subventionen (oder für den allgemeinen Haushalt) bereitstehen oder für die Entlastung der Verbraucher:innen rückverteilt werden können. Im Hinblick auf die Verteilungseffekte wirken ökonomische Instrumente überwiegend regressiv, also ungleichheitsverstärkend (Jacob et al. 2016). Auch Förderinstrumente führen häufig zu einer Umverteilung von unten nach oben (Bornestein und Davis 2016), insbesondere aber wirken Bepreisungsinstrumente regressiv, wenn Grundbedürfnisse betroffen sind. Denn ärmere Menschen geben einen größeren Anteil ihres Einkommens für diese Güter (z. B. Wärme, Strom, Mobilität) aus als reichere Menschen (Löschel 2021). Allerdings kann dies gemindert werden, wenn z. B. Einnahmen von Bepreisungsinstrumenten zurückverteilt werden. Zum anderen können Instrumente durch die Auswahl der bepreisten Güter auch so gestaltet werden, dass sie die Ungleichheit reduzieren. Beispielsweise könnte eine Vielfliegerabgabe dazu führen, dass die Emissionen des Flugverkehrs sinken und dabei progressiv wirken, da reichere Menschen überproportional viel fliegen (Chapman et al. 2021).

Die Wirksamkeit konkreter Bepreisungsinstrumente hängt u. a. von der Preiselastizität der Nachfrage ab (Bach et al. 2019). Ist die Elastizität hoch, können die Produkte also leicht durch andere ersetzt werden, führen Preisänderungen zu einem deutlichen Effekt. Ist die Elastizität hingegen niedrig, so ist der direkte umweltpolitische Effekt nur gering. Ein kritischer Punkt hinsichtlich der Effektivität von ökonomischen Instrumenten liegt in der ihnen zugrunde liegenden Annahme, dass Individuen rational handeln, also ihren Nutzen kennen und entsprechend nutzenmaximierend handeln. Tatsächlich verfügen Menschen oft nicht über vollständiges Wissen und treffen auch falsche Annahmen bezüglich der wahrscheinlichen zukünftigen Entwicklung. So schätzen sie zukünftige Einsparungen durch ein effizienteres Produkt oft zu niedrig ein (z. B. zu Gebäudedämmung s. IKND 2022). Auch besteht Unsicherheit angesichts zukünftiger Preisentwicklungen, oder diese werden (z. B. im Kontext eines CO<sub>2</sub>-Preises) nicht korrekt antizipiert (Gillingham und Palmer 2014). Entscheidungen werden also sowohl mit unvollständigem Wissen als auch unter Unsicherheit getroffen. Überdies sind Menschen häufig risikoavers, sie wollen also ein möglichst geringes Risiko eingehen. Dies hat Konsequenzen für ihre Entscheidungen (Novirdoust et al. 2022). Aus den aufgeführten Gründen sind Bepreisungsinstrumente alleine u. U. nicht so effektiv, wie dies angenommen wird.

**Informationelle Instrumente** basieren auf den Annahmen, dass Menschen grundsätzlich ihre Entscheidungen auf der Basis von Wissen treffen (Loer und Leipold 2018, S. 47 f.; Oehler und Wendt 2017), ihnen aber häufig Informationen



über spezifische Umweltprobleme und entsprechende Handlungsmöglichkeiten fehlen (Abrahamse und Matthies 2019, S. 265). Hier sollen informationelle Instrumente Abhilfe schaffen, indem sie fehlende Informationen für bestimmte Entscheidungen bereitstellen, was wiederum zu anderem Verhalten führen soll (Howlett 2019, S. 227). **Persuasive Instrumente**, wie beispielsweise Kampagnen von Ministerien, sollen auf eine Veränderung von Verhaltensweisen und dahinterliegenden Einflussfaktoren des Verhaltens zielen (Kneip und Niesyto 2007, S. 162 f.). Dabei können sie an soziale Normen oder moralische Überzeugungen appellieren bzw. versuchen, diese zu verändern (Abrahamse und Matthies 2019, S. 266), sowie in entsprechenden Entscheidungssituationen daran erinnern. **Bildungsinstrumente** setzen grundlegender an als informationelle oder persuasive Instrumente und haben das Ziel, bei den Adressat:innen Wissen, Kompetenzen und Fähigkeiten zu entwickeln.

Verglichen mit anderen Instrumententypen intervenieren informationelle und persuasive Instrumente am wenigsten. Allerdings zeigt die Forschung, dass sie auch nur begrenzt wirken, vor allem, wenn sie nicht mit anderen Instrumenten kombiniert werden. Dies liegt unter anderem daran, dass Menschen nicht beliebig viele Informationen aufnehmen, geschweige denn diese verarbeiten können (Oehler und Wendt 2017). Zu viele oder kompliziert dargestellte Informationen führen u. U. dazu, dass diese kaum wahrgenommen werden (Ölander und Thøgersen 2014, S. 342 f.). Auch handeln Menschen nicht immer infolge einer rationalen bewussten Abwägung, sodass das Wissen nicht unbedingt das Verhalten beeinflusst (Howlett 2019, S. 235).

Damit in der konkreten Entscheidungssituation aus Wissen und Intention auch ein verändertes Verhalten resultiert, sollten Informations-, Überzeugungs- und Bildungsansätze mit anderen Instrumenten kombiniert werden (Londakova et al. 2021, S. 6; Jacobs und Hörisch 2021, S. 1; Abrahamse und Matthies 2019, S. 265 f.). So können Kommunikations- und Bildungskampagnen, aber auch ökonomische Anreize die Befolgung ordnungsrechtlicher Pflichten verbessern. Dies kann der Fall sein, wenn ein ordnungsrechtliches Instrument in der Bevölkerung kaum bekannt ist oder wenn die Einhaltung einer Pflicht als sehr kompliziert und umständlich wahrgenommen wird (Wolff et al. 2020, S. 29). Ein Beispiel hierfür ist die „Aktion Biotonne“, die das Bewusstsein für die Notwendigkeit der getrennten Sammlung und Verwertung von Bioabfall, aber auch wichtige technische Details, etwa zur richtigen Trennung und Wahl der Komposttüten, vermittelt (lichtl Ethics & Brands o. J.; s. Kasten 3-5). Auch ökonomische Anreize können durch Informationsinstrumente unterstützt werden (OECD 2007, S. 217; Wolff et al. 2020, S. 29; Khanna et al. 2022).

Eine wichtige Rolle für die Veränderung des umweltrelevanten Verhaltens spielen auch die Modifikation von Entscheidungssituationen sowie staatlichen Infrastrukturen und Angeboten (siehe dazu SRU 2023, S. 70 ff.).

**Rolle und Kombination von Instrumenten.** Nun soll diese Diskussion der Eigenschaften und Vorteile einzelner Instrumente nicht suggerieren, dass es eine „Silver Bullet“, also die eine perfekte Maßnahme, gäbe und die Wirksamkeit von Maßnahmen alleine vom verwendeten Instrumententyp abhängt. Vieles hängt vom Kontext und den verfügbaren Ressourcen ab. Zudem werden neue Maßnahmen in der Regel nicht auf einer „Tabula Rasa“ eingesetzt (Rogge et al. 2017). Vielmehr werden sie meist Schichten von schon bestehenden Instrumenten hinzugefügt (sog. Layering, s. Streeck und Thelen 2005, S. 19 ff.), und es entstehen unter Umständen nicht intendierte Policy-Mixe (Howlett et al. 2015, S. 9; Capano und Howlett 2020, S. 2). Diese Kombinationen verschiedener Instrumente können sich gegenseitig ergänzen, aber auch behindern. Daher muss bei der Einführung neuer Instrumente zunächst eine Bestandsaufnahme gemacht und darauf geachtet werden, dass vorhandene Instrumente durch die geplanten sinnvoll ergänzt oder so angepasst werden, dass sie sich nicht gegenseitig behindern (Howlett und Rayner 2007, S. 7). In der Literatur überwiegt die grundsätzliche Einschätzung, dass Maßnahmenbündel den heutigen Herausforderungen einer komplexen Welt eher entsprechen als der Einsatz einzelner Instrumente (Hahn 1989, S. 108; Hey et al. 2007; Howlett et al. 2015, S. 7 f.; Rogge et al. 2017; Pacheco-Vega 2020; WBAE 2020).

Ein möglicher Zugang unterscheidet zwischen synchronen und asynchronen Kombinationen von Instrumenten. Synchron ist eine Kombination von Instrumenten, die zeitgleich dasselbe Ziel verfolgen, dabei aber an verschiedenen Stellen ansetzen und verschiedene, sich gegenseitig ergänzende (komplementäre) oder sogar verstärkende (synergetische) Ansätze kombinieren (Capano und Howlett 2020, S. 2). Eine asynchrone Kombination ist eine Kombination von Instrumenten im Zeitverlauf (s. a. Howlett et al. 2015, S. 9 f.; Capano und Howlett 2020, S. 3 f.). Hier besteht die Idee oft darin, eine Intervention mit einer eher geringen Eingriffsintensität (etwa mit freiwilligen oder informationellen Instrumenten) zu beginnen und später stärker eingreifende Instrumente nachzulegen (Vedung 1998, S. 40). Scherf et al. (2020) argumentieren, dass eine Kombination aus Makro-Instrumenten, die übergreifend verschiedene Sektoren und Zielgruppen betreffen, und Mikro-Instrumenten, die spezifisch auf einzelne Bereiche zugeschnitten sind, die Wirksamkeit steigern kann. Mit ihrem breiten Ansatz tragen Makro-Instrumente dazu bei, Ausweich- und Rebound-Effekte zu vermeiden, insbesondere wenn sie beispielsweise EU-weit wirken. Mikro-Instrumente können

dagegen in einzelnen Bereichen und zielgruppenorientiert Verhaltensänderungen unterstützen und negative soziale Effekte der Makro-Instrumente gezielt abfedern (ebd.).

#### 4. Sind Maßnahmen auch politisch realisierbar?

Wissenschaftliche Empfehlungen für politische Maßnahmen hören häufig nach der Präsentation empfehlenswerter, potentiell effektiver Maßnahmen auf („Rezeptbuch-Ansatz“) und blenden damit die Frage der politischen Realisierbarkeit aus. In der realen Welt ist es aber meist so, dass politische Maßnahmen umso schlechter realisierbar sind, je effektiver sie zu sein versprechen (Huber et al. 2020; Fesenfeld et al. 2020). Dies ist nicht weiter überraschend, sind doch politische Entscheidungsprozesse eben keine sachrationalen Problemlösungsprozesse (Böcher und Töller 2019, S. 184 ff.). Vielmehr gibt es für die Realisierung von (umwelt-)politischen Maßnahmen vielfältige Herausforderungen, die insbesondere in der Akzeptanz einer Maßnahme in der Bevölkerung abhängen, von der parteipolitischen Konstellation der Regierung und von Widerstand oder Unterstützung organisierter gesellschaftlicher Interessen (SRU 2023, S. 81 ff.). Auch diese Faktoren werden jedoch wissenschaftlich erforscht, und es gibt durchaus Ansatzpunkte, um effektive politische Maßnahmen so zu gestalten, dass auch ihre politische Realisierbarkeit verbessert wird, wie im Folgenden gezeigt wird.

Die **gesellschaftliche Akzeptanz** von umweltpolitischen Maßnahmen, also die Unterstützung in der Bevölkerung, ist eine der wichtigsten Voraussetzungen der politischen Realisierbarkeit (Huber et al. 2020; Heyen et al. 2021). Prinzipiell weisen Pull-Instrumente (auch als „Carrots“ bezeichnet, Vedung 1998) wie Subventionen für umweltfreundliches Verhalten oder der staatliche Ausbau einer umweltfreundlichen Infrastruktur, die zu umweltfreundlichem Verhalten motivieren sollen (de Groot und Schuitema 2012, S. 101; Wicki et al. 2019, S. 2 f.), eine höhere Akzeptanz auf als Push-Instrumente (auch als „Stick“ bezeichnet), die – etwa durch Verbote oder Bepreisungen – umweltschädliches Verhalten verhindern sollen (Brückmann und Bernauer 2020, S. 2; Stadelmann-Steffen und Dermont 2018). Allerdings erweisen sich innerhalb der Push-Instrumente Bepreisungsinstrumente als besonders unbeliebt, und zwar insbesondere unbeliebter als Ge- und Verbote, die in vergleichbarer Weise in die Freiheit der Adressaten eingreifen. Dies liegt u. a. daran, dass bei diesen Instrumenten die Kosten für Einzelne vergleichsweise sichtbar sind und zudem tendenziell überschätzt werden, während die Kosten von regulativen Instrumenten weniger sichtbar sind und systematisch unterschätzt werden (Dou-

enne und Fabre 2022; Stadelmann-Steffen und Dermont 2018, S. 40). Allerdings kann die Akzeptanz von Bepreisungsinstrumenten gesteigert werden, wenn die generierten Mittel einem „guten Zweck“ zukommen („revenue recycling“, z. B. Hahn 1989; Barckhausen et al. 2022, S. 10 f.; Beiser-McGrath und Bernauer 2019). Das kann entweder die Förderung eines Umweltzwecks sein (z. B. Ausbau erneuerbarer Energien) oder eine Umverteilung zugunsten ärmerer Haushalte. Bereits die transparente Kommunikation darüber, wofür die Mittel verwendet werden, kann im Übrigen die Akzeptanz der Bepreisung steigern (Beiser-McGrath und Bernauer 2019, Barckhausen et al. 2022, S. 5). Überdies wird Akzeptanz auch von wahrgenommenem individuellem Nutzen beeinflusst. Dazu können beispielsweise bei Maßnahmen zur Senkung des verbrennungsmotorisierten Individualverkehrs statt des Klimaschutzes lokale Gesundheitsvorteile und andere Co-Benefits gehören (Aasen und Vatn 2018;). Daher ist die Kommunikation von Co-Benefits eine Option, um die Akzeptanz zu steigern.

Auch wenn es sinnvoll ist, eine Maßnahme so anzulegen, dass sie bereits vor ihrer Einführung möglichst große Akzeptanz genießt, gibt es Hinweise darauf, dass die Akzeptanz politischer Maßnahmen nach ihrer Einführung häufig ansteigt (Londakova et al. 2021). Akzeptanzsteigernd kann auch die schrittweise Einführung einer Maßnahme, die von Evaluation und Anpassung gefolgt wird, wirken. Sowohl bei ökonomischen als auch bei ordnungsrechtlichen Instrumenten wird angenommen, dass Testphasen sowie ein Phase-In über längere Zeit eine akzeptanzsteigernde Wirkung haben (Levi et al. 2021, S. 30; Heyen et al. 2021). Auch gibt es erste Hinweise darauf, dass die Einbeziehung von Bürgerräten und Expert:innen die Akzeptanz auch von Bepreisungsinstrumenten deutlich verbessern kann (Kuntze und Fesenfeld 2021). Überdies zeigt die Forschung, dass es durch eine Kombination von Push-Maßnahmen in Maßnahmenbündeln („Policy-Packages“) gelingen kann, die Akzeptanz umweltpolitischer Maßnahmen zu steigern (Beiser-McGrath und Bernauer 2019; Fesenfeld et al. 2020; Fesenfeld 2022). Werden auch produktionsseitige Maßnahmen mit einbezogen, so kann die Akzeptanz auch dadurch steigen, dass der Eindruck vermittelt wird, dass alle Akteure einen Beitrag zur Lösung eines Umweltproblems leisten müssen (Heyen et al. 2021, S. 40).

Eine weitere wichtige Rolle spielt **Parteilpolitik**. Zwar werden Konzepte für neue Maßnahmen in aller Regel in der Ministerialverwaltung entwickelt. Diese werden aber nur dann von der Politik abgefragt, wenn sie mit den Wertvorstellungen und Weltbildern der in der jeweiligen Regierungskoalition verbundenen Parteien und ihrer Anhänger:innen kompatibel sind (Töller 2019, S. 280 f.).

Die Forschung geht davon aus, dass sich Parteien trotz Veränderungen in Parteienlandschaft, Sozialstruktur der Wählenden und Wählerbindung immer noch in ihren Policy-Positionen unterscheiden und sich diese Unterschiede, ggf. gefiltert durch Koalitionsvereinbarungen, auch in den politischen Maßnahmen von Regierungsmehrheiten niederschlagen (Hibbs 1977; Schmidt 1996; Potrafke 2017), weil politische Akteure zum einen eine bestimmte programmatische Orientierung aufweisen („policy-seeking“) und zum anderen spezifische Wählerklientele bedienen möchten („vote-seeking“) (Wenzelburger 2015). Diese Annahme der „Parteiendifferenz“ gilt grundsätzlich auch für die Umweltpolitik (Töller 2021), auch wenn der genaue Verlauf der umweltpolitischen Konfliktlinie etwa in der deutschen Parteienlandschaft umstritten ist (Carter 2013; Facchini et al. 2017; Töller 2021).

Zur hier letztlich interessierenden Frage, ob und mit welchen Maßnahmen sich der Staat in Fragen der individuellen Lebensführung einmischen soll, um öffentliche Güter zu schützen, weisen die parteipolitischen Positionen keine Überraschungen auf (siehe im Einzelnen SRU 2023, S. 93 ff.). Da das deutsche Wahlrecht in Kombination mit dem Parteiensystem in aller Regel Koalitionsregierungen hervorbringt, ist entscheidend, auf was sich diese Koalitionen einigen. Vor allem bei Koalitionen, deren parteipolitische Positionen in vielen Feldern weit auseinanderliegen, ist in der Regel der parteipolitische Hintergrund der zuständigen Ministerin bzw. des zuständigen Ministers ausschlaggebend („Ministerial Discretion model“, Laver & Shepsle 1998), wobei immer auch die Zustimmung im Kabinett und von der Regierungsmehrheit im Parlament erworben werden muss. D.h. je nach Regierungsbeteiligung sollten unterschiedliche Aspekte einer Maßnahme besonders ausgearbeitet werden (soziale Ausgewogenheit bei der Beteiligung von Sozialdemokraten, Wirtschaftsfreundlichkeit bei der Beteiligung von Liberalen etc.). Die Vereinbarkeit von konkreten Maßnahmen mit bestimmten politischen Weltanschauungen kann auch vom konkreten Framing abhängen, das beispielsweise Maßnahmen in einen spezifischen inhaltlichen und normativen Kontext setzt, etwa über die Verwendung von Werten und Prinzipien (Scheufele und Engelmann 2013, S. 539; Scheufele et al. 2012, S. 432 25 ff., Wolsko et al. 2016). Maßnahmenbündel ermöglichen es, verschiedene Maßnahmen in einem Bereich so zu kombinieren, dass für jede beteiligte Partei etwas dabei ist, das den ideologischen Markenkern ebenso wie die Wählerschaft befriedigt und dabei zur Erreichung des gemeinsamen Ziels beiträgt. Eine Einigung wird ggf. auch durch Paketlösungen möglich, die dadurch charakterisiert sind, dass Mitglieder einer Koalition wechselseitig Maßnahmen (meist in unterschiedlichen Regelungsbereichen) mittragen, die nicht ideal zu ihrer Parteiprogrammatik passen (Schukraft 2019).

Auch **Interessenpolitik** kann die Realisierung von politischen Maßnahmen, die auf umweltrelevantes Verhalten abzielen, erschweren. Viele verhaltensadressierende Instrumente erfordern eine Neuausrichtung von Produktionsprozessen (bspw. bei Einbauverböten für bestimmte fossile Technologien), verschieben Marktanteile (etwa durch Anreize für den Verzehr von Fleischersatzprodukten) oder haben eine potenziell konsumsenkende Wirkung. Sofern politische Maßnahmen etablierte Geschäftsmodelle berühren, ist zu erwarten, dass sie auf Widerstand von organisierten Interessen stoßen, was v.a. aufgrund bestehender Machtungleichgewichte zwischen Wirtschafts- und Umweltinteressen die Realisierung von Maßnahmen deutlich erschweren kann (SRU 2023, S. 96 ff.).

Eine langfristige Strategie zur Verbesserung der Durchsetzbarkeit von Maßnahmen besteht darin, Interessenkonstellationen durch staatliche Politik mittel- bis langfristig zu verändern. Das Beispiel der Energiewende im Stromsektor zeigt, dass es gelingen kann, stabile und einseitige Interessenkoalitionen aufzubrechen (Schroeder 2021). Auch viele große Energiekonzerne haben heute ein Geschäftsportfolio, das zunehmend aus erneuerbaren Energien besteht, sodass politische Maßnahmen zur Förderung erneuerbarer Energien ihre Interessen nicht mehr bedrohen (Löhr 2020, S. 327 ff.). Zweitens ist es wichtig, möglichst breite Unterstützer-Koalitionen zu bilden, die gegebenenfalls auch Co-Benefits, etwa im Bereich Gesundheitsschutz, soziale Gerechtigkeit, Sicherheit und anderen, vertreten (Heyen et al. 2021, S. 40).<sup>1</sup>

Zu den institutionellen Herausforderungen für Maßnahmen, die auf das Verhalten abzielen, gehört das Ressortprinzip, wonach das federführende Ministerium einen großen Gestaltungsspielraum hat. Umwelt- und verbraucherpolitische Maßnahmen berühren aber oft auch die Belange anderer Ressorts (etwa des Agrar-, des Wirtschafts-, oder ggf. auch des Finanzressorts) und erfordern daher Koordinationsprozesse zwischen Ressorts, die – u. a. abhängig von deren Machtressourcen und parteipolitischer Besetzung – aufwändig und schwierig sein können (SRU 2023, S. 104).

## 5. Ist das praktisch anwendbar?

Die in diesem Beitrag präsentierten Überlegungen dazu, wie es gelingen kann, umweltrelevantes Verhalten von Verbraucher:innen zu verändern, werden im

1 Auf die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, die ebenfalls die Realisierbarkeit von Maßnahmen beeinflussen, kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden, siehe aber SRU 2023, S. 100 ff.

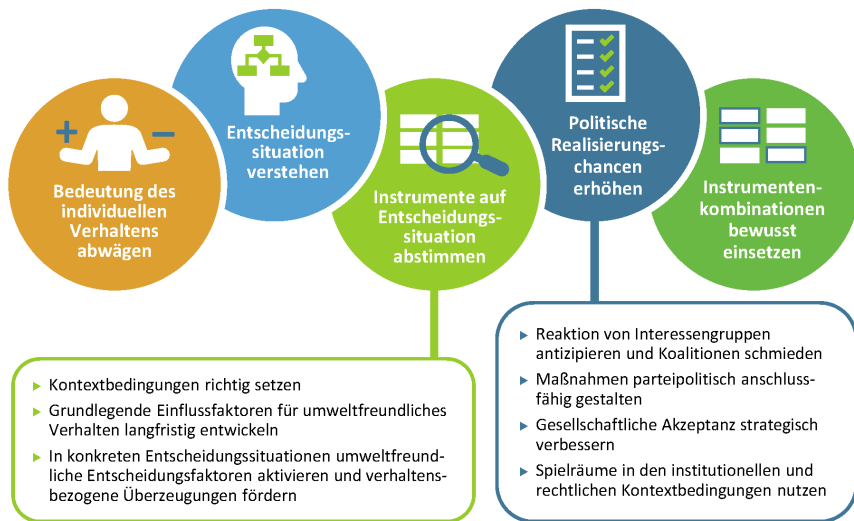
Gutachten, auf das sich der Beitrag bezieht, auf drei Fallbeispiele angewendet, um ihre Tragfähigkeit zu überprüfen. Diese Beispiele betreffen die Bereiche Ernährung, Nutzung von Elektronikgeräten und Gebäudesanierung (Kap. 5). Die Fallbeispiele weisen alle eine klare Umweltrelevanz auf (siehe z. B. Newell et al. 2021; Dubois et al. 2019), unterscheiden sich aber hinsichtlich anderer Kriterien deutlich, um das breite Spektrum der Rahmenbedingungen aufzuzeigen (siehe Abbildung 4). Konkret sollen für die Teilaspekte Fleischkonsum (Kap. 5.1), Nutzungsdauer von Smartphones (Kap. 5.2) und energetische Sanierung von Eigenheimen (Kap. 5.3) die Möglichkeiten ausgelotet werden, umweltfreundliche Entscheidungen zu fördern.

Abbildung 4: Unterschiede der Fallbeispiele

	<b>Fleischkonsum</b>	<b>Nutzungsdauer von Elektronikgeräten, Beispiel Smartphone</b>	<b>Energetische Sanierung von Eigenheimen</b>
<b>Häufigkeit der Entscheidung</b>	mehrmals täglich	alle zwei bis drei Jahre	sehr selten bis einmalig
<b>Umweltwirkung</b>	Klima, Boden, Biodiversität, Grundwasser; zusätzlich Tierwohl, Gesundheit	Rohstoffe, Klima	Klima, Rohstoffe
<b>Äußere Einflussfaktoren (exemplarisch)</b>	Sozialisation, Bildung, Kosten, kulturelles Umfeld	technische Weiterentwicklung, Statussymbolwirkung, Reparaturfähigkeit und -kosten	Energie- und Sanierungskosten, Zugang zu Informationen und Förderung, Verfügbarkeit von Handwerk und Material
<b>Erwünschte Verhaltensänderung</b>	stärker pflanzenbasierte Ernährung (Fokus: shift)	Verzögern der Neuananschaffung (Fokus: avoid)	Gebäude sanieren und Heizungen tauschen (Fokus: improve)
<b>Monetäre Auswirkung</b>	ggf. Mehrkosten	Kosteneinsparung	hohe Investitionskosten, die sich langfristig rentieren können
<b>Bisherige staatliche Einflussnahme</b>	keine, die explizit darauf zielt, den Fleischkonsum zu senken	Blauer Engel, Reparaturbonus (regional)	Förderprogramme, Steuerermäßigung, regulative Vorgaben, CO <sub>2</sub> -Bepreisung, Kampagnen

Abbildung 5 fasst die Leifragen zusammen, die der SRU für konkrete Regelungsfragen erarbeitet hat (SRU 2023, S. 164–166).

Abbildung 5: Empfehlungen zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens



SRU 2023, S. 158

## 6. Resümee

Dieser Beitrag hat, basierend auf dem Sondergutachten „Politik in der Pflicht: Umweltfreundliches Verhalten erleichtern“ (SRU 2023) zunächst argumentiert, warum sich die künftige Umweltpolitik deutlich stärker als bisher der Veränderung des umweltrelevanten Verhaltens zuwenden muss. Verhaltensänderungen spielen eine zunehmend wichtige Rolle für die Erreichung wichtiger Umweltziele, stellen sich aber von alleine nicht in ausreichendem Maße ein. Aktuell ist umweltfreundliches Verhalten teilweise schwieriger, umständlicher und meist teurer als umweltschädliches Verhalten. Bislang hat sich die Umweltpolitik kaum mit Fragen der Verhaltensänderung befasst. Diese gilt als schwierig zu realisieren und politisch riskant. Es geht darum, insbesondere die Rahmenbedingungen für umweltfreundliches Verhalten zu verbessern, nicht aber, den Verbraucher:innen die Verantwortung für die nötigen Veränderungen zuzuschieben.



Es wurde gezeigt, dass weder liberale Sorgen vor einem ungerechtfertigten Eingriff des Staates in die Lebensführung der Menschen noch die ökobewegte Sorge vor einer Verschiebung von Verantwortung grundsätzlich gegen das hier vorgestellte Projekt sprechen. Nur unter bestimmten Bedingungen (siehe Abschnitt 2 und Abbildung 1) empfiehlt der SRU, das Verhalten (vorrangig oder komplementär zu produktionsseitigen Maßnahmen) in den Fokus umweltpolitischer Überlegungen zu rücken und mit geeigneten Maßnahmen zu adressieren. Was umweltrelevantes Verhalten bestimmt, wurde in Kap. 3 nur knapp zusammengefasst. Ausführlicher wurden hier die Instrumente diskutiert, mit denen das Verhalten verändert werden kann. Auch wenn diese spezifische Vor- und Nachteile aufweisen, gibt es keine „Silver Bullet“. Umweltfreundliches Verbraucher:innenverhalten wird dann wahrscheinlicher, wenn die Rahmenbedingungen dieses erleichtern und nicht erschweren, wenn die Verbraucher:innen sich der Umweltprobleme und ihrer eigenen Handlungsmöglichkeiten bewusst sind und wenn sie in konkreten Entscheidungssituationen an ihre guten Vorsätze erinnert werden. Um dies zu fördern, ist das Ansetzen an verschiedenen Punkten (Kontextbedingungen zu allererst, außerdem langfristige Einflussfaktoren sowie in der Entscheidungssituation) erforderlich, und zwar mit einer Kombination geeigneter Instrumente. Dabei sollte das Spektrum der verfügbaren Instrumente grundsätzlich ausgeschöpft werden. Bisher gibt es nur wenige Maßnahmen, die das umweltrelevante Verbraucher:innenverhalten ins Visier nehmen, und diese beschränken sich auf Förderprogramme und Informationen. Das liegt auch daran, dass darüber hinaus gehende Maßnahmen als politisch schwierig realisierbar gelten. Die Faustregel ist: je effektiver eine Maßnahme, desto größer sind die Herausforderung, sie auch politisch zu realisieren. Akzeptanz in der Bevölkerung, Kompatibilität mit den programmatischen Überzeugungen der Regierungsparteien und die Haltung von mächtigen Interessengruppen sind wichtige Faktoren, die jedoch nicht vom Himmel fallen und durchaus in gewissem Maße in die Gestaltung von politischen Maßnahmen integriert werden können.

Das Gutachten wendet diese Überlegungen auf drei Fallbeispiele (die Reduzierung des Fleischkonsums [SRU 2023, Kap. 5.1], die Steigerung der Produktnutzungsdauer von Mobiltelefonen [SRU 2023, Kap. 5.2] und die energetische Sanierung von Eigenheimen [SRU 2023, Kap. 5.3]) an und entwickelt einen Leitfaden für Entscheider:innen in Verwaltung und Politik. Die Resonanz auf das Gutachten in Presse und Öffentlichkeit, aber auch bei politischen Akteur:innen war ganz überwiegend positiv (statt vieler <https://www.zeit.de/wissen/umwelt/2023-05/klimakrise-schuld-politik-gutachten>). Hieraus konnte man grundsätzlich den Eindruck gewinnen, dass die Zeit reif ist für eine Umweltpoli-

tik, die auch das umweltrelevante Verhalten von Verbraucher:innen und seine Kontextbedingungen in den Blick nimmt. Allerdings geriet das Gutachten mit seinem Fallbeispiel zur Gebäudesanierung ganz unbeabsichtigt auch in die hoch aufgeheizte Diskussion über das Gebäudeenergiegesetz, die wiederum zeigte, wie leicht letztlich solche Regulierungsprozesse auch ungünstig verlaufen können. Auch die mediale Rezeption des Fallbeispiels zum Fleischkonsum zeigte, welches Skandalisierungspotenzial das Thema Ernährung und insbesondere Fleischkonsum weiterhin bietet. Offenbar müssen in der Rubrik politische Realisierbarkeit auch die Logiken politischer Skandalisierung von Themen noch besser erforscht werden.

## Literatur

- lichtl Ethics & Brands (o. J.): Aktion Biotonne Deutschland. Hofheim am Taunus: lichtl Ethics & Brands. <https://www.lichtl.com/aktion-biotonne-deutschland> (23.09.2022).
- Aasen, M., Vatn, A. (2018): Public Attitudes Toward Climate Policies: The Effect of Institutional Contexts and Political Values. *Ecological Economics* 146, S. 106–114.
- Abrahamse, W., Matthies, E. (2019): Informational Strategies to Promote Pro-Environmental Behaviour. Changing Knowledge, Awareness and Attitudes. In: Steg, L., Groot, J. I. M. de (Hrsg.): *Environmental Psychology. An Introduction*. 2nd ed. Hoboken, NJ: Wiley, S. 263–272.
- Adeyanju, G. C., Augustine, T. M., Volkmann, S., Oyebamiji, U. A., Ran, S., Osobajo, O. A., Otitoju, A. (2021): Effectiveness of intervention on behaviour change against use of non-biodegradable plastic bags: a systematic review. *Discover Sustainability* 2021 (2), 13. <https://doi.org/10.1007/s43621-021-00015-0> (15.08.2022).
- Bach, S., Isaak, N., Kemfert, C., Kunert, U., Schill, W.-P., Schmalz, S., Wäagner, N., Zaklan, A. (2019): CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor. Diskussion von Wirkungen und alternativen Entlastungsoptionen. Endbericht des gleichnamigen Forschungsvorhabens im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Politikberatung kompakt 140. [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01c.676034.de/diwwkompakt\\_2019-140.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01c.676034.de/diwwkompakt_2019-140.pdf) (15.08.2022).
- Barckhausen, A., Piria, R., Becker, J., Dütschke, E., Preuß, S., Zieffle, M., Wilkowska, W. (2022): Akzeptanz und Kommunikation eines CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystems. Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aus dem Projekt „Gesellschaftliche Akzeptanzfragen einer Reform der Energieabgaben, -steuern und -umlagen mit CO<sub>2</sub>-Bepreisung (COREFAKTEN)“. Berlin: adelphi research. <https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/Akzeptanz%20und%20Kommunikation%20eines%20CO2-Bepreisungssystems.pdf> (17.05.2022).
- Beiser-McGrath, L. F., Bernauer, T. (2019): Could revenue recycling make effective carbon taxation politically feasible? *Science Advances* 5 (9), eaax3323. <https://doi.org/10.1126/sciadv.aax3323> (17.05.2022).

- Böcher, M., Töller, A. E. (2019): *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytisch orientierte Einführung*. 2. vollst. überarb. Aufl. Hagen: Fernuniversität, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften.
- Borenstein, S., Davis, L. W. (2016): The Distributional Effects of US Clean Energy Tax Credits. *Tax Policy and the Economy* 30 (1), S. 191–234.
- Brandes, J., Haun, M., Wrede, D., Jürgens, P., Kost, C., Henning, H.-M. (2021): *Wege zu einem klimaneutralen Energiesystem. Die deutsche Energiewende im Kontext gesellschaftlicher Verhaltensweisen*. Update November 2021: Klimaneutralität 2045. Freiburg: Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE. [https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/Fraunhofer-ISE-Studie-Wege-zu-einem-klimaneutralen Energiesystem-Update-Klimaneutralitaet-2045.pdf](https://www.ise.fraunhofer.de/content/dam/ise/de/documents/publications/studies/Fraunhofer-ISE-Studie-Wege-zu-einem-klimaneutralen-Energiesystem-Update-Klimaneutralitaet-2045.pdf) (05.01.2023).
- Brückmann, G., Bernauer, T. (2020): What drives public support for policies to enhance electric vehicle adoption? *Environmental Research Letters* 15 (9), 094002. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab90a5> (17.05.2022).
- Bundesregierung (2019): *Nationales Programm für nachhaltigen Konsum. Gesellschaftlicher Wandel durch einen nachhaltigen Lebensstil*. 3. aktualisierte Aufl. Berlin. [https://nachhaltigerkonsum.info/sites/default/files/medien/dokumente/nachhaltiger\\_konsum\\_broschuere\\_bf.pdf](https://nachhaltigerkonsum.info/sites/default/files/medien/dokumente/nachhaltiger_konsum_broschuere_bf.pdf) (28.02.2023).
- Bundesregierung (2021a): *Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021*. 15. Dezember 2020, Kabinettsbeschluss vom 10. März 2021. Berlin: Bundesregierung. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998006/1873516/7c0614aff0f2c847f51c4d8e9646e610/20210310dns-2021finalelangfassungbarrierefreidata.pdf?download=1> (23.11.2021).
- Bundesregierung (2021b): *Nationales Programm für Nachhaltigen Konsum. Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung. Beschluss vom 3. Mai 2021*. Berlin: Bundesregierung. <https://nachhaltigerkonsum.info/sites/default/files/medien/dokumente/beschlussstausschuss52021nachhaltigerkonsumdata.pdf> (04.01.2023).
- Capano, G., Howlett, M. (2020): The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open* 10 (1). <https://doi.org/10.1177/2158244019900568> (14.09.2022).
- Carter, N. (2013): Greening the mainstream: party politics and the environment. *Environmental Politics* 22 (1), S. 73–94.
- Chapman, A., Murray, L., Carpenter, G., Heisse, C., Prieg, L. (2021): *A Frequent Flyer Levy. Sharing Aviation's Carbon Budget in a Net Zero World*. London: New Economics Foundation. <https://neweconomics.org/uploads/files/frequent-flyer-levy.pdf> (12.08.2022).
- Creutzig, F., Niamir, L., Bai, X., Callaghan, M., Cullen, J., Díaz-José, J., Figueroa, M., Grubler, A., Lamb, W. F., Leip, A., Masanet, E., Mata, É., Mattauch, L., Minx, J. C., Mirasgedis, S., Mulugetta, Y., Nugroho, S. B., Pathak, M., Perkins, P., Roy, J., de la Rue du Can, S., Saheb, Y., Some, S., Steg, L., Steinberger, J., Ürge-Vorsatz, D. (2022): Demand-side solutions to climate change mitigation consistent with high levels of well-being. *Nature Climate Change* 12, S. 36–46.
- DER SPIEGEL (02.11.2020): Stukenberg, K.: Wer die wahren Schuldigen sind. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/die-wahren-schuldigen-a-00000000-0002-0001-0000000173621983?context=issue> (15.09.2022).

- Douenne, T., Fabre, A. (2022): Yellow Vests, Pessimistic Beliefs, and Carbon Tax Aversion. *American Economic Journal: Economic Policy* 14 (1), S. 81–110.
- Doyle, J. (2011): Where has all the oil gone? BP branding and the discursive elimination of climate change risk. In: Hefferman, N., Wragg, D. A. (Hrsg.): *Culture, Environment and Ecopolitics*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, S. 200–225.
- Dubois, G., Sovacool, B., Aall, C., Nilsson, M., Barbier, C., Herrmann, A., Bruyère, S., Andersson, C., Skold, B., Nadaud, F., Dorner, F., Moberg, K. R., Ceron, J. P., Fischer, H., Amelung, D., Baltruszewicz, M., Fischer, J., Benevise, F., Louis, V. R., Sauerborn, R. (2019): It starts at home? Climate policies targeting household consumption and behavioral decisions are key to low-carbon futures. *Energy Research & Social Science* 52, S. 144–158.
- Edenhofer, O., Flachsland, C., Kalkuhl, M., Knopf, B., Pahle, M. (2019): Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform. MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Berlin, Potsdam: Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e. V. [https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3\\_Publications/Working%20Paper/2019\\_MCC\\_Optionen\\_f%C3%BCr\\_eine\\_CO2-Preisreform\\_final.pdf](https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Optionen_f%C3%BCr_eine_CO2-Preisreform_final.pdf) (15.08.2022).
- Endres, A., Rübelke, D. (2022): *Umweltökonomie*. 5., erw. und aktualisierte Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Environment and Climate Change Committee (2022): In our hands: behaviour change for climate and environmental goals. 1st Report of Session 2022–23. London: Authority of the House of Lords. HL Paper 64. <https://publications.parliament.uk/pa/ld5803/ldselect/ldenvcl/64/6402.htm> (31.10.2022).
- ERK (Expertenrat Klima) (2022): *Zweijahresgutachten 2022. Gutachten zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und zur Wirksamkeit von Maßnahmen (gemäß § 12 Abs. 4 Bundes-Klimaschutzgesetz)*. Berlin: ERK. [https://expertenrat-klima.de/con-tent/uploads/2022/11/ERK2022\\_Zweijahresgutachten.pdf](https://expertenrat-klima.de/con-tent/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf) (05.01.2023).
- Facchini, F., Gaeta, G. L., Michallet, B. (2017): Who cares about the environment? An empirical analysis of the evolution of political parties' environmental concern in European countries (1970–2008). *Land Use Policy* 64, S. 200–211.
- Fesenfeld, L. P. (2022): The effects of policy design complexity on public support for climate policy. *Behavioural Public Policy*. <https://doi.org/10.1017/bpp.2022.3> (17.05.2022).
- Fesenfeld, L. P., Wicki, M., Sun, Y., Bernauer, T. (2020): Policy packaging can make food system transformation feasible. *Nature Food* 1 (3), S. 173–182.
- Gillingham, K., Palmer, K. (2014): Bridging the Energy Efficiency Gap: Policy Insights from Economic Theory and Empirical Evidence. *Review of Environmental Economics and Policy* 8 (1), S. 18–38.
- Groot, J. I. M. de, Schuitema, G. (2012): How to make the unpopular popular? Policy characteristics, social norms and the acceptability of environmental policies. *Environmental Science & Policy* 19–20, S. 100–107.
- Grunwald, A. (2010): Wider die Privatisierung der Nachhaltigkeit. Warum ökologisch korrekter Konsum die Umwelt nicht retten kann. *GAIA* 19 (3), S. 178–182.

- Haan, P. de, Peters, A., Semmling, E., Marth, H., Kahlenborn, W. (2015): Rebound-Effekte: Ihre Bedeutung für die Umweltpolitik. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 31/2015. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/texte\\_31\\_2015\\_rebound-effekte\\_ihre\\_bedeutung\\_fuer\\_die\\_umweltpolitik.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/texte_31_2015_rebound-effekte_ihre_bedeutung_fuer_die_umweltpolitik.pdf) (16.04.2019).
- Hahn, R. W. (1989): Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor's Orders. *Journal of Economic Perspectives* 3 (2), S. 95–114.
- Hey, C., Jacob, K., Volkery, A. (2007): Better regulation by new governance hybrids? Governance models and the reform of European chemicals policy. *Journal of Cleaner Production* 15 (18), S. 1859–1874.
- Heyen, D. A., Degen, S., Braungardt, S., Blanck, R., Jakob, M., Pfeiffer, S. (2021): Konsumbezogenes Ordnungsrecht in der Umweltpolitik: Gesellschaftliche Akzeptanz und ihre Einflussfaktoren. Freiburg, Berlin, Darmstadt: Öko-Institut e.V. Öko-Institut Working Paper 2/2021. [www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WP-Konsumbezogenes-Ordnungsrecht.pdf](http://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WP-Konsumbezogenes-Ordnungsrecht.pdf) (15.08.2022).
- Hibbs, D. A. (1977): Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71 (4), S. 1467–1487.
- Hood, C. C. (1983): *Tools of Government*. London: Macmillan. Public policy and politics.
- Howlett, M. (2019): *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Routledge. Routledge textbooks in policy studies.
- Howlett, M., Mukherjee, I., Woo, J. J. (2015): From tools to toolkits in policy design studies: the new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics* 43 (2), S. 291–311.
- Howlett, M., Rayner, J. (2007): Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements'. *Policy and Society* 26 (4), S.1 – 18.
- Huber, R. A., Wicki, M. L., Bernauer, T. (2020): Public support for environmental policy depends on beliefs concerning effectiveness, intrusiveness, and fairness. *Environmental Politics* 29 (4), S. 649–673.
- IKND (Initiative Klimaneutrales Deutschland) (2022): Energetische Sanierung: ein unsichtbarer Schatz. München: IKND. IKND\_Factsheet. [https://initiativeklimaneutral.de/fileadmin/iknd\\_content/Publikationen/2206\\_IKND\\_Factsheet\\_Umfrage\\_EZFH.pdf](https://initiativeklimaneutral.de/fileadmin/iknd_content/Publikationen/2206_IKND_Factsheet_Umfrage_EZFH.pdf) (22.09.2022).
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2022): *Climate Change 2022. Mitigation of Climate Change*. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, New York: Cambridge University Press. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGIII\\_FullReport.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_FullReport.pdf) (15.02.2023).
- Ivanova, D., Barrett, J., Wiedenhofer, D., Macura, B., Callaghan, M., Creutzig, F. (2020): Quantifying the potential for climate change mitigation of consumption options. *Environmental Research Letters* 15 (9), 093001. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab8589> (31.10.2022).
- Jacob, K., Guske, A.-L., Weiland, S., Range, C., Pestel, N., Sommer, E. (2016): Verteilungswirkungen umweltpolitischer Maßnahmen und Instrumente. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 73/2016. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11\\_texte\\_73-2016\\_abschluss-bericht\\_verteilungswirkungen\\_final.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-01-11_texte_73-2016_abschluss-bericht_verteilungswirkungen_final.pdf) (15.08.2022).
- Jacobs, K., Hörisch, J. (2021): The importance of product lifetime labelling for purchase decisions: Strategic implications for corporate sustainability based on a conjoint analysis in Germany. *Business Strategy and the Environment* 31 (4), S. 1275–1291.

- Khanna, T., Miersch, K., Creutzig, F., Meyer, R., Karras, J., Reeh, G., Minx, J. (2022): Maßnahmen für energiesparendes Verhalten im Wohnsektor. Potsdam: Kopernikus-Projekt Ariadne. Ariadne-Analyse. [https://www.kopernikusprojekte.de/lw\\_resource/datapool/systemfiles/cbox/2424/live/lw\\_datei/ariadne-analyse\\_verhaltensinterventionenwohnsektor\\_dezember2022.pdf](https://www.kopernikusprojekte.de/lw_resource/datapool/systemfiles/cbox/2424/live/lw_datei/ariadne-analyse_verhaltensinterventionenwohnsektor_dezember2022.pdf) (04.01.2023).
- Kneip, V., Niesyto, J. (2007): Politischer Konsum und Kampagnenpolitik als nationalstaatliche Steuerungsinstrumente? Das Beispiel der Kampagne *Echt gerecht. Clever kaufen*. In: Baringhorst, S., Kneip, V., März, A., Niesyto, J. (Hrsg.): *Politik mit dem Einkaufswagen. Unternehmen und Konsumenten als Bürger in der globalen Mediengesellschaft*. Bielefeld: transcript, S. 155–180.
- Kopatz, M. (2019): Schluss mit der Ökomoral. Wie wir die Welt retten, ohne ständig daran zu denken. 2. Aufl. München: oekom.
- Kuntze, L., Fesenfeld, L. (2021): Citizen assemblies can enhance political feasibility of ambitious climate policies. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3918532>.
- Lascoumes, P., Le Gales, P. (2007): Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance* 20 (1), S. 1–21.
- Laver, M., Shepsle, K. A. (1998): Cabinet ministers and government formation in parliamentary democracies. In: Laver, M., Shepsle, K. A. (Hrsg.): *Cabinet ministers and parliamentary government*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 3–12.
- Levi, S., Wolf, I., Flachsland, C., Koch, N., Koller, F., Edmondson, D. (2021): Analyse: Klimaschutz und Verkehr – Zielerreichung nur mit unbequemen Maßnahmen möglich. Potsdam: Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung. [https://ariadneprojekt.de/media/2021/10/Ariadne-Analyse\\_KlimaschutzundVerkehr\\_Oktober21.pdf](https://ariadneprojekt.de/media/2021/10/Ariadne-Analyse_KlimaschutzundVerkehr_Oktober21.pdf) (17.05.2022).
- Limberg, J., Steinebach, Y., Bayerlein, L., Knill, C. (2021): The more the better? Rule growth and policy impact from a macro perspective *European Journal of Political Research* 60 (2), S. 438–454.
- Loer, K., Leipold, A. (2018): Varianten des Nudgings? Verhaltenswissenschaften und ihr Einfluss auf politische Instrumente. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 87 (1), S. 41–63.
- Löhr, M. (2020): Empirische Analyse der Akteurskoalitionen und ihres Transitionsverständnisses. In: Löhr, M. (Hrsg.): *Energietransitionen: Eine Analyse der Phasen und Akteurskoalitionen in Dänemark, Deutschland und Frankreich*. Wiesbaden: Springer VS, S. 257–438.
- Londakova, K., Park, T., Reynolds, J., Wodak, S. (2021): Net Zero: principles for successful behaviour change initiatives. Key principles from past government-led behaviour change and public engagement initiatives. London: Department for Business, Energy & Industrial Strategy. BEIS Research Paper 2021/063. <https://cms.qz.com/wp-content/uploads/2021/10/net-zero-behaviour-change-initiatives2.pdf> (15.06.2022).
- Löschel, A. (2021): Energie- und Klimapolitik gibt es nicht umsonst. *ifo Schnelldienst* 74 (6), S. 3–6.
- Meyer, B., Lord, T. (2021): Planes, Homes and Auto mobiles: The Role of Behaviour Change in Delivering Net Zero. London: Tony Blair Institute for Global Change <https://institute.global/policy/planeshomesandautomobilesrolebehaviourchangedeliveringnetzero> (21.09.2022).
- Michaelis, P. (1996): *Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik. Eine anwendungsorientierte Einführung*. Heidelberg: Physica.

- Miehe, R., Scheumann, R., Jones, C. M., Kammen, D. M., Finkbeiner, M. (2016): Regional carbon footprints of households: a German case study. *Environment, Development and Sustainability* 18 (2), S. 577 – 591.
- Murphy, K., Bradford, B., Jackson, J. (2016): Motivating Compliance Behavior Among Offenders. Procedural Justice or Deterrence? *Criminal Justice and Behaviour* 43 (1), S. 102–118.
- Newell, P., Daley, F., Twena, M. (2021): Changing Our Ways? Behaviour Change and the Climate Crisis. The report of the Cambridge Sustainability Commission on Scaling Behaviour Change. Brighton: University of Sussex. <https://www.rapidtransition.org/wp-content/uploads/2021/04/Cambridge-Sustainability-Commission-on-Scaling-behaviour-change-report.pdf> (19.09.2022).
- Novirdoust, A. A., Willers, P., Bocklet, J. (2022): CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Wohngebäudesektor. Kurz- und langfristige Effekte für die Dekarbonisierung und deren soziale Implikationen. Köln: Energiewirtschaftliches Institut an der Universität zu Köln. EWI Policy Brief. [https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2022/06/Policy\\_Brief\\_CO2Preis-3.pdf](https://www.ewi.uni-koeln.de/cms/wp-content/uploads/2022/06/Policy_Brief_CO2Preis-3.pdf) (21.09.2022).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2007): Instrument Mixes for Environmental Policy. Paris: OECD.
- Oehler, A., Wendt, S. (2017): Good consumer information: The information paradigm at its (dead) end? *Journal of Consumer Policy* 40 (2), S. 179–191.
- Ölander, F., Thøgersen, J. (2014): Informing Versus Nudging in Environmental Policy. *Journal of Consumer Policy* 37 (3), S. 341–356.
- Oosterhuis, F., Rayment, M., Varma, A., Jantzen, J., Woerd, H. van der, Mudgal, S., Tinetti, B., Gerdes, H., Neubauer, A., Stocker, A., Dodoková, A., Greño, P. (2008): The use of differential VAT rates to promote changes in consumption and innovation. Final report. Amsterdam: Vrije Universiteit, Institute for Environmental Studies. [https://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_final.pdf) (15.08.2022).
- Pacheco-Vega, R. (2020): Environmental regulation, governance, and policy instruments, 20 years after the stick, carrot, and sermon typology. *Journal of Environmental Policy & Planning* 22 (5), S. 620–635.
- Potrafke, N. (2017): Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies. *Journal of Comparative Economics* 45 (4), S. 712–750.
- Rieder, S., Haefeli, U. (2008): Analyse finanzieller Maßnahmen im Energiebereich: Theoretische Reflexion der Wirkungsweise und Auswertung empirischer Studien. Ittigen: Bundesamt für Energie BFE. [https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2020/06/Be\\_Mitnahmeeffekte\\_Energie.pdf](https://www.interface-pol.ch/app/uploads/2020/06/Be_Mitnahmeeffekte_Energie.pdf) (15.08.2022).
- Rogge, K. S., Kern, F., Howlett, M. (2017): Conceptual and empirical advances in analysing policy mixes for energy transitions. *Energy Research & Social Science* 33, S. 1–10.
- Scherf, C.-S., Fischer, C., Schumacher, K., Wolff, F. (2020): Das Zusammenspiel von Makro- und Mikro-Instrumenten zur Energieverbrauchsreduktion durch verbrauchsarmes Verhalten. Forschungsprojekt „Möglichkeiten der Instrumentierung von Energieverbrauchsreduktion durch Verhaltensänderung“. Teilbericht zu AP 2.2: Analyse von Instrumenten im Hinblick auf ihre Reichweite. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 33/2020. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-02-21\\_texte\\_332020\\_energieverbrauchsreduktion\\_ap2-2\\_instrumente\\_reichweite.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-02-21_texte_332020_energieverbrauchsreduktion_ap2-2_instrumente_reichweite.pdf) (14.09.2022).

- Scheufele, B., Engelmann, I. (2013): Die publizistische Vermittlung von Wertehorizonten der Parteien. Normatives Modell und empirische Befunde zum Value-Framing und News Bias der Qualitäts- und Boulevardpresse bei vier Bundestagswahlen. *Medien & Kommunikationswissenschaft* 61 (4), S. 532–550.
- Scheufele, B., Kordes, C., Meyer, H., Teutsch, D., Tretter, K., Schieb, C. (2012): Garant oder Gefahr – Ein Medienwirkungsexperiment zur Instrumentalität des Value-Framing. *Medien & Kommunikationswissenschaft* 60 (3), S. 432–451.
- Schmidt, M. G. (1996): When parties matter: A review of the possibilities and limits of partisan influence on public policy. *European Journal of Political Research* 30 (2), S. 155–183.
- Schroeder, W. (2021): Von der Schließung zur Öffnung: Akteurskonstellationen in der Energie- und Verkehrswende. *WSI-Mitteilungen* 2021 (3), S. 199–206.
- Schukraft, S. (2019): Legislativer Konflikt in den deutschen Ländern. Eine empirische Studie zur Bildung von Gesetzgebungsmehrheiten zwischen Programmatik, Wettbewerb und Mehrebenensystem. Potsdam: Universitätsverlag Potsdam.
- Smeddinck, U. (2014): Der Nudge-Ansatz – eine Möglichkeit, wirksam zu regieren? *Zeitschrift für Rechtspolitik* 47 (8), S. 245–246.
- Springmann, M., Clark, M., Mason-D'Croz, D., Wiebe, K., Bodirsky, B. L., Lassaletta, L., Vries, W. de, Vermeulen, S. J., Herrero, M., Carlson, K. M., Jonell, M., Troell, M., DeClerck, F., Gordon, L. J., Zurayk, R., Scarborough, P., Rayner, M., Loken, B., Fanzo, J., Godfray, H. C. J., Tilman, D., Rockstrom, J., Willett, W. (2018): Options for keeping the food system within environmental limits. *Nature* 562 (7728), S. 519–525.
- SRU (2019): Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik. Sondergutachten. Berlin: SRU.
- SRU (2022): Wie viel CO<sub>2</sub> darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO<sub>2</sub>-Budget. Berlin: SRU. Stellungnahme. [https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04\\_Stellungnahmen/2020\\_2024/2022\\_06\\_fragen\\_und\\_antworten\\_zum\\_co2\\_budget.pdf](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2022_06_fragen_und_antworten_zum_co2_budget.pdf) (16.09.2022).
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2023): Politik in der Pflicht. Umweltfreundliches Verhalten erleichtern. Sondergutachten. Berlin: SRU.
- Stadelmann-Steffen, I., Dermont, C. (2018): The unpopularity of incentive-based instruments: what improves the cost-benefit ratio? *Public Choice* 175 (1), S. 37–62.
- Steinebach, Y. (2022): Instrument choice, implementation structures, and the effectiveness of environmental policies: A cross-national analysis. *Regulation & Governance* 16 (1), S. 225–242.
- Steininger, K., Lininger, C., Droege, S., Roser, D., Tumlinson, L., Meyer, L. (2014): Justice and cost effectiveness of consumption-based versus production-based approaches in the case of unilateral climate policies. *Global Environmental Change* 24, S. 75–87.
- Streeck, W., Thelen, K. (2005): Introduction: Institutional change in advanced political economies. In: Streeck, W., Thelen, K. (Hrsg.): *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, S. 1–39.
- Töller, A. E. (2019): Kein Grund zum Feiern! Die Umwelt- und Energiepolitik der dritten Regierung Merkel (2013–2017). In: Zohlnhöfer, R., Saalfeld, T. (Hrsg.): *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2013–2017*. Wiesbaden: Springer VS, S. 569–590.



- Töller, A. E. (2021): Machen Parteien in der Umweltpolitik einen Unterschied? *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 15 (4), S. 447–476.
- Tyler, T. R. (1990): *Why people obey the law*. New Haven: Yale University Press.
- Tyler, T. R., Darley, J. M. (2000): Building a Law-Abiding Society: Taking Public Views About Morality and the Legitimacy of Legal Authorities into Account When Formulating Substantive Law. *Hofstra Law Review* 28 (3), S. 707–739.
- UBA (Umweltbundesamt) (2019): Wege in eine ressourcenschonende Treibhausgasneutralität. RES-CUE – Studie. Dessau-Roßlau: UBA. *Climate Change* 36/2019. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/rescue\\_studie\\_cc\\_362019\\_wege\\_in\\_eine\\_ressourcenschonende\\_treibhausgasneutralitaet.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/rescue_studie_cc_362019_wege_in_eine_ressourcenschonende_treibhausgasneutralitaet.pdf) (23.11.2021).
- Vedung, E. (1998): Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., Vedung, E. (Hrsg.): *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Piscataway, NJ, London: Transaction Publishers, S. 21–58.
- Volkman, U. (2012): Darf der Staat seine Bürger erziehen? Baden-Baden: Nomos. Würzburger Vorträge zur Rechtsphilosophie, Rechtstheorie und Rechtssoziologie 44.
- WBAE (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz) (2020): Politik für eine nachhaltigere Ernährung: Eine integrierte Ernährungspolitik entwickeln und faire Ernährungsumgebungen gestalten. Berlin: WBAE. [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/\\_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/wbae-gutachten-nachhaltige-ernaehrung.pdf) (15.06.2022).
- WBGU (2011): *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. Hauptgutachten. Berlin: WBGU.
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2020): *Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration*. Hauptgutachten. Berlin: WBGU.
- Wenzelburger, G. (2015): Parteien. In: Wenzelburger, G., Zohlnhöfer, R. (Hrsg.): *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 81–112.
- Wicki, M., Fesenfeld, L., Bernauer, T. (2019): In search of politically feasible policy-packages for sustainable passenger transport: insights from choice experiments in China, Germany, and the USA. *Environmental Research Letters* 14 (8), 084048. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab30a2> (24.05.2022).
- Wolff, F., Fischer, C., Brunn, C., Grieshammer, R., Muster, V. (2020): Weiterentwicklung des Nationalen Programms für nachhaltigen Konsum: Handlungsempfehlungen (Teil 2). Instrumente für nachhaltigen Konsum. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt. UBA-Texte 209/2020. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/weiterentwicklung-des-nationalenprogrammsteil2> (15.08.2022).
- Wolsko, C., Ariceaga, H., Seiden, J. (2016): Red, white, and blue enough to be green: Effects of moral framing on climate change attitudes and conservation behaviors. *Journal of Experimental Social Psychology* 65, S. 7–19.
- Wurzel, R. K. W., Zito, A. R., Jordan, A. J. (2013): *Environmental Governance in Europe. A Comparative Analysis of New Environmental Policy Instruments*. Cheltenham, Northampton, Mass.: Edward Elgar.



## Erwartungen des Gesetzgebers gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern – Gesetzgeberisches Handeln und informierte Selbstregulierung

### A. Einleitung

Im Zusammenhang mit der Überschrift des Tagungs-Panels „Selbstregulierung“, dem mein Beitrag zugeordnet ist, mag die Frage nach den Erwartungen, die ausgerechnet der Gesetzgeber gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern hat, auf den ersten Blick überraschen. Der Gesetzgeber ist schließlich, wie schon der Name sagt, auf die Handlungsform des Gesetzes beschränkt, und Gesetze sind dadurch charakterisiert, dass sie abstrakt-generelle verbindliche Regelungen enthalten, an die sich die Regelungsadressaten schlicht halten müssen.<sup>1</sup> Es drängt sich also die Frage auf, wo im Tätigkeitsbereich des Gesetzgebers denn überhaupt Raum für eine *Selbst*-Regulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher sein soll. Denn unabhängig davon, welchen Regulierungs- oder auch Selbstregulierungsbegriff man zugrunde legt,<sup>2</sup> kommt doch in der Vorsilbe „Selbst-“ zum

---

1 S. hier nur Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 35. Aufl. 2023, § 14 Rn. 4.

2 Einheitliche Begriffe haben sich nicht etabliert. Während der Begriff der Regulierung teilweise weit i. S. v. Rechtsetzung verstanden wird, gebraucht ihn die verwaltungsrechtliche Literatur vornehmlich zur Bezeichnung speziell des Rechtsrahmens für die (privatisierten) Netzwirtschaften, s. hier nur Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, § 5 II, und Ruffert, in: Fehling/ders. (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010, § 7. Dazu Ludwigs, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 1. Aufl. 2024, Rn. 3: „schillernde(r) Begriff der Regulierung“; Stober/Korte, Öffentliches Wirtschaftsrecht – AT, 20. Aufl. 2023, § 29 Rn. 880: „Regulierungsbegriff mehrdeutig“; allgemein Eifert, Regulierungsstrategien, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR I, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 4 ff. Ebenso schillernd und mehrdeutig ist der Begriff der Selbstregulierung. Teubner, Reflexives Recht: Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, ARSP 68 (1982), S. 13 (23), nennt als „selbstregulatorische Mechanismen“ „Verhandlung, Dezentralisierung, Planung, organisierten Konflikt“; das Recht, das diese Mechanismen reguliert, nennt er reflexiv; es übernehme „nicht die Verantwortung für bestimmte soziale Ergebnisse, sondern zieht sich darauf zurück, selbstregulatorische Mechanismen zu

Ausdruck, dass auch die Verbraucherinnen und Verbraucher in einer aktiven Rolle sein müssten und der Gesetzgeber zumindest nicht abschließend reguliert.<sup>3</sup> Der vorliegende Beitrag unterzieht die Handlungsoptionen des Gesetzgebers unter diesem Aspekt einer genaueren Betrachtung. Dabei wird sich zunächst zeigen, dass der an die Verbraucherinnen und Verbraucher gerichtete Rechtsbefehl mit Selbstregulierung tatsächlich nicht in Verbindung zu bringen ist und auch der sie adressierende Anreiz keinen nennenswerten Raum für Selbstregulierung lässt (B.). Im Weiteren wird aber deutlich gemacht, dass eine Selbstregulierung von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Tätigkeitsbereich des Gesetzgebers gleichwohl eine Rolle spielen kann – nämlich dann, wenn der Gesetzgeber sich einer Verhaltenssteuerung im engeren Sinne enthält, stattdessen (nur) für eine Informierung oder jedenfalls für Informationsmöglichkeiten der Verbraucherinnen und Verbraucher sorgt und so (nur) ermöglicht bzw. fördert, dass diese informierte(re) Verhaltensentscheidungen treffen können (C.). Der Beitrag endet mit einem Fazit (D.).

## B. Befehlen und Anreizen – Regulierung durch den Gesetzgeber

Zunächst komme ich zu den Instrumenten des Gesetzgebers für die eine Selbstregulierung von Verbraucherinnen und Verbrauchern keine oder allenfalls eine sehr geringe Rolle spielt: Zum Rechtsbefehl und sodann zum (in einem Gesetz enthaltenen) Anreiz.

---

regulieren“. Ein mehr oder weniger entsprechendes Verständnis prägt die Rede von der „regulierten Selbstregulierung“ im Verwaltungsrecht, s. dazu die Beiträge in Beiheft 4 DV 2001 (Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates – Ergebnisse des Symposiums aus Anlaß des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem); aus der aktuellen Literatur etwa Preiß, *Regulierte Selbstregulierung und hybride Rechtsdurchsetzung: Die Entwicklung der Zentralen Stelle im Verpackungsrecht*, 2024, S. 113 ff. Teilweise findet sich auch ein Begriffsverständnis, wonach Selbstregulierung als „Vorstufe von Gesetzen“ begriffen wird, vgl. etwa Trickes, *Wirksamer Verbraucherschutz durch Selbst- und Koregulierung?*, 2017, S. 13 f. m. w. N.; so verstanden ist der Begriff im vorliegenden Kontext allerdings unzweckmäßig. Ohne Definition des Begriffs der Selbstregulierung etwa Tonner, *Verbraucherrecht und Selbstregulierungskonzepte*, KJ 18 (1985), 107 ff.

- 3 Der dem vorliegenden Beitrag im Folgenden zugrunde gelegte Regulierungsbegriff bezieht sich auf den Staat, konkret den Gesetzgeber, und erfasst seine Optionen/Gestaltungsmöglichkeiten bei der Erreichung verfassungsrechtlich vorgegebener und/oder politisch entwickelter Ziele; ganz ähnlich Eifert, *Regulierungsstrategien*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), *GVwR I*, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 6.

Wenn der Gesetzgeber einen Rechtsbefehl an Verbraucherinnen und Verbraucher richtet, reguliert letztlich allein er: Durch den Ausspruch von Ge- oder Verboten verpflichtet er die Adressaten zu bestimmten Verhaltensweisen und begründet so auf ihrer Seite die rechtliche Pflicht, dem Rechtsbefehl entsprechend zu handeln. So sind Verbraucherinnen und Verbraucher zum Beispiel aufgrund des § 433 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)<sup>4</sup> rechtlich verpflichtet, für Waren, die sie kaufen, den vereinbarten Preis zu bezahlen. § 9 Abs. 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)<sup>5</sup> beispielsweise verpflichtet sie zur Mülltrennung.<sup>6</sup> Zwar wäre die Vorstellung einer einseitigen Einwirkung des Gesetzgebers auf die zu bloß passiven Marionetten werdenden Befehlsadressaten insofern verfehlt, als mündige Menschen sich selbstverständlich immer auch entscheiden können, Befehlen nicht zu folgen. Normativ betrachtet, entfallen durch Verhaltensbefehle für die Befehlsadressaten allerdings Verhaltensoptionen: Das jeweils verbotene oder gebotswidrige Verhalten wird rechtlich unmöglich.<sup>7</sup> Dementsprechend hat auch der Gesetzgeber die klare Erwartung, dass seinen Befehlen entsprochen wird.<sup>8</sup> Im Übrigen kann der Rechtsbefehl, wenn dies nicht der Fall ist, je nach Inhalt häufig auch gegen den Willen der Befehlsadressaten vollzogen werden und/oder es drohen Sanktionen. In diesem Zusammenhang kann von einer Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher also nicht gesprochen werden.

Kaum mehr Raum für Selbstregulierung als der Rechtsbefehl lässt ein anderer Instrumententyp, den der Gesetzgeber schon lange einsetzt, um auf Verhaltensänderungen hinzuwirken: Der Anreiz<sup>9</sup>. Der Gesetzgeber kann Anreize (unter anderem) setzen, indem er in Gesetzen erwünschtes Verhalten mit positiven oder unerwünschtes Verhalten mit negativen Rechtsfolgen verknüpft.<sup>10</sup> In diesem

---

4 Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 2. Januar 2002, BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 22. Dezember 2023, BGBl. 2023 I Nr. 411.

5 Gesetz v. 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 2. März 2023, BGBl. 2023 I Nr. 56.

6 Näher zum Regelungsgehalt des § 9 KrWG Frenz, *Novellierte getrennte Sammlung und Behandlung von Abfällen zur Verwertung*, UPR 2022, S. 127 ff.

7 Dazu Wolff, *Anreize im Recht*, 2020, S. 26 ff. m. w. N.

8 Vgl. Sachs, *Grundrechtseingriff und Grundrechtsbetroffenheit*, in: Stern (Hrsg.), *Staatsrecht III/2*, 1994, § 78, S. 110: Rechtswidriges Verhalten sei „im Rahmen einer funktionierenden Rechtsordnung keine akzeptable Handlungsalternative“.

9 Dazu Wolff, *Anreize im Recht*, 2020. Besonders verbreitet sind Anreize im Steuerrecht, und dies, so die Formulierung in BVerfGE 16, 147 (161), „seit je“.

10 Näher Wolff, *Anreize im Recht*, 2020, S. III ff.

Sinne reizt der Gesetzgeber Verbraucherinnen und Verbraucher beispielsweise zum Kauf von Elektro-Fahrzeugen an, indem er ihnen mit einer zeitlich befristeten Befreiung von der sonst fälligen KFZ-Steuer (nach § 3d KraftStG<sup>11</sup>) und mit weiteren Vorteilen<sup>12</sup> winkt. Einen negativen Anreiz setzt der Gesetzgeber, um ein ebenfalls steuerrechtliches Beispiel zu nennen, mit dem Tabaksteuergesetz (TabStG)<sup>13</sup>, nach dem Tabakwaren, erhitzter Tabak, Wasserpfeifentabak und Substitute für Tabakwaren einer besonderen Steuer unterliegen. Hiermit verfolgt der Gesetzgeber neben einem Einnahmезweck auch den gesundheitsbezogenen Lenkungsзweck einer Reduzierung des Konsums dieser Produkte verfolgt.<sup>14</sup>

Anders als die Adressaten von Rechtsbefehlen, werden die Adressaten von Anreizen durch den Anreiz rechtlich nicht zu dem vom Gesetzgeber erwünschten Verhalten verpflichtet, denn die Handlungsalternativen im Anwendungsbereich von Anreizen bleiben gleichermaßen rechtmäßig.<sup>15</sup> Im Rahmen der Beispiele bleiben Verbraucherinnen und Verbraucher also rechtlich völlig frei, ein Elektro-Fahrzeug zu kaufen oder dies trotz des Anreizes nicht zu tun, zu rauchen oder es zu unterlassen. Der Gesetzgeber aber erwartet, dass sich eine bestimmte Zahl von Verbraucherinnen und Verbraucher den Anreizen entsprechend verhält. Je nach Ausgestaltung der Anreize ist diese Zahl mehr oder weniger groß und wächst insbesondere mit dem Gewicht des jeweils in Aussicht gestellten Vor- oder Nachteils. Normativ geprägt ist die Erwartungshaltung des Gesetzgebers bei Anreizen nicht. Er setzt vielmehr allein auf das (empirisch belegbare) Alltagswissen, dass Menschen insofern rational sind, als sie in ihre Verhaltensentscheidungen typischerweise miteinbeziehen, welche Vor- und Nachteile mit den Verhaltensoptionen verbunden sind.<sup>16</sup> Mit Verhaltenswirkungen rechnet der Gesetzgeber dementsprechend, wenn und weil er Verhalten durch die Verknüpfung mit positi-

11 Kraftfahrzeugsteuergesetz 2002 in der Fassung der Bekanntmachung v. 26. September 2002, BGBl. I S. 3818, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 16. Oktober 2020, BGBl. I S. 2184. Zu § 3d KraftStG bereits Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 27.

12 Beispielsweise ermöglicht es der Bundesgesetzgeber im Elektromobilitätsgesetz (EMoG v. 5. Juni 2015, BGBl. I S. 898, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 20. Dezember 2022, BGBl. I S. 2752) den Städten und Gemeinden, Führer von Elektrofahrzeugen u.a. beim Parken und bei der Straßennutzung zu bevorzugen.

13 Gesetz v. 15. Juli 2009, BGBl. I S. 1870, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 24. Oktober 2022, BGBl. I S. 1838.

14 Kritisch im Hinblick auf die Ausgestaltung Schanz, Erhöhung der Tabaksteuer – bleibt die wissenschaftliche Evidenz unberücksichtigt?, RDG 2021, S. 104 ff.

15 Dazu Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 25 ff. m. w. N.

16 Diese Erkenntnis spielt auch bei der Steuerung durch Ge- und Verbote eine Rolle, wenn diese sanktionsbewährt sind.

ven oder negativen Folgen attraktiver oder weniger attraktiv gemacht hat.<sup>17</sup> Auch wenn er damit eine „Befolgung“ von Anreizen weniger unbedingt erwartet als die Befolgung von Rechtsbefehlen, ist die erwartete Funktionsweise von Anreizen doch von einer ähnlichen „Mechanik“ geprägt. Man wird deshalb nicht sagen können, dass er mit Anreizen einen Selbstregulierungs-Ansatz verfolgt.

### **C. Informieren und Informationen Bereitstellen (drei Grundformen) – Gesetzgeberisch gestalteter Raum für Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher**

Auch wenn, wie gezeigt, Rechtsbefehle und Anreize als klassische gesetzgeberische Instrumente keinen oder jedenfalls keinen nennenswerten Raum für eine Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher lassen, kann die Selbstregulierung im Handlungsfeld des Gesetzgebers Bedeutung haben: Nämlich dann, wenn er mit seiner Handlungsform, dem Gesetz, darauf hinwirkt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher mit Informationen versorgt werden bzw. Zugang zu Informationen erhalten.<sup>18</sup> Derartige informationelle Maßnahmen können allgemein der Akzeptanzförderung für staatliche Maßnahmen dienen; sie können aber auch mit der Absicht eingesetzt werden, mehr oder weniger stark Einfluss auf konkrete Verhaltensentscheidungen zu nehmen.<sup>19</sup> Ansatzpunkt ist dabei der Ausgleich von zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher bestehenden Informationsasymmetrien. Im Hintergrund steht ein Verbraucherleitbild, das diesen zwar grundsätzlich als mündig begreift, jedoch die vorgelagerte Behebung von Informationsdefiziten als Voraussetzung für mündige Entscheidungen ansieht.<sup>20</sup> Häufig gehen informationelle Maßnahmen auch darüber noch hinaus, mündige,

---

17 Dazu Wolff, Anreize im Recht, 2020, S. 117 ff. m. w. N.

18 Allgemein zur Rolle staatlicher Informationsmaßnahmen als Form der regulatorischen Überformung von gesellschaftlicher Selbstregulierung Eifert, Regulierungsstrategien, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), GVwR I, 3. Aufl. 2022, § 19 Rn. 151 ff.

19 Dazu bereits Klopfer, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, 1998, S. 12 ff.

20 Ausführlich zu Verbraucherleitbilder prägenden Verbrauchermodellen (speziell mit Bezug zum europäischen Verbraucherprivatrecht) Achilles, Vom Homo Oeconomicus zum Differenzierten Verbraucher – Analyse von Begriff, Entwicklung und neuen Herausforderungen des verbrauchervertragsrechtlichen Leitbildes auf EU-Ebene, 2020, S. 60 ff. (mit Ausführungen zum Informationsmodell auf S. 69 ff.). Zum „informationsbedürftigen und informierbaren Verbraucher“ s. auch Fritzsche, in: Staudinger/BGB (2024), § 13 Rn. 8, und Weber, Verbraucherleitbilder im Spiegel der Verbraucherverhaltensforschung, ZRP 2020, 98, jeweils m. w. N. Zu Informationsasymmetrien aus der

informierte Verhaltensentscheidungen nur zu ermöglichen. Wie im Folgenden noch gezeigt wird, verbindet der Gesetzgeber mit diesen Maßnahmen häufig die Absicht, dass sich die Verbraucherinnen und Verbraucher aufgrund der erhaltenen Informationen letztlich in einer ganz bestimmten, von ihm erwünschten Weise verhalten.<sup>21</sup> Auch wenn die Maßnahmen in diesen Fällen ähnliches bewirken sollen wie Rechtsbefehle und Anreize, ist die Wirkungslogik<sup>22</sup> der informationellen Instrumente aber doch eine ganz andere. Denn während der Gesetzgeber bei Rechtsbefehlen auf Befolgungsbereitschaft, Akzeptanz und Gehorsam (und ggf. Abschreckung durch Sanktionen) und bei Anreizen auf Verlockung oder auf Abschreckung durch die mit einer Verhaltensentscheidung verbundenen, durch ihn initiierten Folgen setzt,<sup>23</sup> erwartet er bei der Steuerung durch Informationen Verhaltensänderungen der Informationsempfänger (nur), wenn und weil sich diese durch die Informationen von dem erwünschten Verhalten als solchem überzeugen lassen, es also im Ergebnis dann für sich genommen „richtig“ finden. Dabei ist natürlich nicht ausgeschlossen (ja zu hoffen), dass auch die Adressaten von Rechtsbefehlen und Anreizen diesen (auch) folgen, weil sie das Steuerungsziel als berechtigt anerkennen oder das erstrebte Verhalten selbst für richtig halten. Nur mit informationellen Instrumenten aber wirkt der Gesetzgeber gezielt genau darauf, und nur darauf, hin.

Im Folgenden sollen nun drei Typen von entsprechenden gesetzlichen Regelungen sowie die mit ihnen verbundenen Erwartungen des Gesetzgebers vorgestellt werden. Vorab ist allerdings noch eine Klarstellung wichtig: „Den Gesetzgeber“ kann man auf seine innere Einstellung hin nicht befragen; er ist keine Person, sondern eine Konstruktion.<sup>24</sup> Und der Begriff verschleiert, dass an der Gesetzgebung staatsorganisationsrechtlich viele Organe beteiligt sind,<sup>25</sup> die weder

---

Perspektive der ökonomischen Analyse des Rechts Schmolke, in: Towfigh/Petersen (Hrsg.), *Ökonomische Methoden im Recht*, 2. Aufl. 2017, § 5 S. 138 ff.

- 21 Dazu allgemein Wolff, *Anreize im Recht*, 2020, S. 94 ff. m. w. N.; s. etwa auch Schoch, *Entformalisierung staatlichen Handelns*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR III*, 2005, § 37 Rn. 72 ff.; Kloepfer, *Staatliche Informationen als Lenkungsmittel*, 1998, S. 14 ff.
- 22 Begriffsprägend Scharpf, *Grenzen der institutionellen Reform*, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1/87, S. III (114).
- 23 Vgl. Scheuner, *Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft. Rechtsformen und Rechtsschutz*, VVDStRL II (1954), S. 1 (27).
- 24 S. etwa Frieling, *Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers – Fallgruppen verbindlicher Willensäußerungen*, 2017, S. 23 f.; v. Beyme, *Der Gesetzgeber – Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, 1997, S. 1 u. 53 f.
- 25 Zum Gesetzgebungsverfahren und den beteiligten Organen etwa Ipsen/Kaufhold/Wischmeyer, *Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht*, 35. Aufl. 2023, § 6 Rn. 25 ff.



für sich genommen noch übergreifend einheitliche Vorstellungen bilden und Haltungen einnehmen können. Selbst die Motive und Erwartungen der einzelnen den Organen zugehörigen Personen sind nicht hinreichend zu ergründen. Wenn deshalb im Rahmen des vorliegenden Beitrags Erwartungen des Gesetzgebers gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern beschrieben werden, dann geschieht dies vor allem auf der Basis einer Analyse seines „Outputs“. Gesetzliche Regelungen und Regelungsmuster können selbst Rückschlüsse auf die Haltung „des Gesetzgebers“ und die mit ihnen verbundenen Vorstellungen und Erwartungen zulassen. Darüber hinaus können häufig auch Gesetzgebungsmaterialien wie die Begründungen der Gesetzentwürfe, auch wenn diese in der Regel in den Ministerien und nicht im Parlament als Hauptorgan der Gesetzgebung verfasst werden, sowie Stellungnahmen in Ausschüssen usw. als Interpretationshilfen herangezogen werden.<sup>26</sup>

Die im Folgenden behandelten drei Regulationstypen werden der Anschaulichkeit halber jeweils anhand von konkreten Beispielen aus dem geltenden Recht darstellt. Die Beispiele stammen insbesondere aus zwei (heutzutage in vieler Hinsicht miteinander verbundenen) Lebens- und Rechtsbereichen: Dem Bereich des Umwelt- und Klimaschutzes und dem der Energieversorgung. Aus umwelt- und klima- sowie sicherheitspolitischen Gründen findet in diesen Bereichen ein sehr umfangreicher Transformationsprozess statt und soll weiter stattfinden. Auf diesen Feldern arbeitet der Gesetzgeber deshalb mit einer besonders großen Vielfalt an Instrumenten, sodass sie sich als „Fundgrube“ für Regelungsmuster anbieten.<sup>27</sup> Grundsätzlich finden sich Regelungen derselben Muster aber auch in allen möglichen anderen Rechtsbereichen, die im Folgenden keine Erwähnung finden.

### *I. Behördliche Informationspflichten*

Der Gesetzgeber kann, da er nur das Mittel des Gesetzes hat, Informationen an die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht selbst vermitteln und ihnen

---

26 Dazu und zu den Grenzen dieser Vorgehensweise aus der jüngeren Lit. vertiefend Sehl, Was will der Gesetzgeber? Ziel und Methode rationaler Argumentation mit Gesetzesmaterialien, 2019, insb. S. 94 ff. u. 197 ff.; Frieling, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers – Fallgruppen verbindlicher Willensäußerungen, 2017, insb. S. 49 ff.; s. auch Nolte, Rationale Rechtsfindung im Sozialrecht, Staat 52 (2013), S. 245 ff. u. 251 f.

27 Allgemein zur Arbeit mit sog. Referenzgebieten bei der Identifizierung von Regelungsmustern im Gesetzesrecht Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004, Erstes Kap. Rn. 13.

Informationen nicht selbst bereitstellen. Er kann aber, was besonders nahe liegt, andere staatliche Stellen zur Informationsvermittlung verpflichten.<sup>28</sup> Ein Beispiel für diesen Regelungstyp ist § 111d Abs. 1 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG<sup>29</sup>), welcher festlegt, dass die Bundesnetzagentur (BNetzA), eine staatliche Behörde, eine elektronische, nationale Informationsplattform errichtet, auf der Informationen bereitgestellt werden (unter anderem zur Erzeugung sowie zu Im- und Exporten von Elektrizität, zum Energieverbrauch sowie zu Energieerzeugungsanlagen). Die Informationen müssen nach § 111d EnWG in deutscher Sprache publiziert werden; und die Art der Veröffentlichung der Daten soll, so das Gesetz wörtlich, „in einer für die Öffentlichkeit verständlichen Darstellung und in leicht zugänglichen Formaten erfolgen, um die Öffentlichkeit besser in die Lage zu versetzen, die Informationen des Strommarktes und die Wirkungszusammenhänge nachvollziehen zu können“. Der Gesetzgeber macht der BNetzA also Vorgaben sowohl zum Gegenstand als auch zur Form der Darstellung von Informationen. Die Vorgaben sind aber vergleichsweise unkonkret, müssen also von der BNetzA erst mit Leben gefüllt werden.

Nach der Begründung des § 111d EnWG dient die hierin vorgesehene Bereitstellung von Informationen einer Steigerung der Transparenz am Strommarkt.<sup>30</sup> Die hinter der Norm stehende Ausgangsbeobachtung des Gesetzgebers ist, dass die Verbraucher insbesondere den Veränderungen in den Systemen zur Energieversorgung – kurz: der Energiewende – bisher skeptisch gegenüberstehen.<sup>31</sup> Dem soll durch eine verbesserte Informationsbasis entgegengewirkt werden. Als Erwartung des Gesetzgebers lässt sich dabei festhalten, dass von den Verbraucherinnen und Verbrauchern relativ viel Eigeninitiative und ein grundsätzlich bereits bestehendes Interesse erwartet wird. Denn die Verpflichtung auf § 111d EnWG trifft allein eine Behörde, und sie betrifft die bloße Bereitstellung verständlicher Informationen. Die Verbraucherinnen und Verbraucher werden durch das Gesetz nicht direkt adressiert. Sie sollen zwar indirekt, über die BNetzA, mit den Informationen erreicht werden, sind aber in keiner Weise verpflichtet, sich zu infor-

28 Zu Informationsvermittlung unmittelbar durch den Staat Gusy, Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR* II, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 100 ff.; s. auch Wolff, Eine Annäherung an das Nudge-Konzept nach Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein aus rechtswissenschaftlicher Sicht, *Rechtswissenschaft (RW)* 6 (2015), S. 195 (204).

29 Gesetz v. 7. Juli 2005, *BGBI.* I S. 1970, 3621, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 5. Februar 2024, *BGBI.* 2024 I Nr. 32.

30 BT-Drs. 18/7317, S. 127.

31 Winkler, in: Kment (Hrsg.), *EnWG*, 3. Aufl. 2023, § 111d Rn. 1.

mieren. Es werden auch keine Vorkehrungen getroffen, um Verbraucherinnen und Verbraucher auf die Website zu locken oder auf andere Weise ihr Interesse an der Thematik und am Aufbau entsprechender Kenntnisse und Kompetenzen zu wecken. Man kann angesichts der Regelung auch auf die Idee kommen, dass es dem Gesetzgeber so wichtig nun auch wieder nicht ist, die Informationen an den Mann bzw. die Frau zu bringen. Dafür spricht auch, dass der Gesetzgeber mit § 111d EnWG eben „nur“ auf eine Steigerung der Akzeptanz (vor allem) staatlichen Handelns und offensichtlich nicht darauf zielt, Verbraucherinnen und Verbraucher zu ganz konkreten, von ihm erwünschten Verhaltensweisen zu bringen.

## II. Private Informationspflichten

Eine zweite Form der Informationsvermittlung an Verbraucherinnen und Verbraucher, besteht darin, dass der Gesetzgeber nicht Behörden, sondern Private zu entsprechenden Informationstätigkeiten verpflichtet.<sup>32</sup> Je nach Ausgestaltung können hinter den entsprechenden Instrumenten mehr oder weniger bestimmte Erwartungen im Hinblick auf etwaige Verhaltensreaktionen der Verbraucherinnen und Verbraucher stehen.

Als ein Beispiel für diesen Regelungstyp sei hier § 14 Abs. 3 des Verpackungsgesetzes (VerpackG)<sup>33</sup> genannt, der private Entsorgungsträger, d.h. bestimmte Unternehmen aus dem Bereich der Entsorgungswirtschaft, dazu verpflichtet, „die privaten Endverbraucher in angemessenem Umfang über Sinn und Zweck der getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen, die hierzu eingerichteten Sammelsysteme und die erzielten Verwertungsergebnisse zu informieren“.<sup>34</sup> Im Hinblick auf Einwegkunststoffverpackungen müssen die Unternehmen außerdem u.a. über die, so wörtlich, „Auswirkungen einer Vermüllung auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt“ informieren. Die Information hat, wie § 14 Abs. 3 S. 3 und 4 VerpackG ausdrücklich besagen, „in regelmäßigen Zeitabständen zu erfolgen und

---

32 Zu staatlichen Informationsvermittlung über private Verpflichtete Gusy, Informationsbeziehungen zwischen Staat und Bürger, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), *GVwR II*, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 100 ff.; s. auch Wolff, Eine Annäherung an das Nudge-Konzept nach Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein aus rechtswissenschaftlicher Sicht, *Rechtswissenschaft (RW)* 6 (2015), S. 195 (205).

33 Gesetz v. 5. Juli 2017, BGBl. I S. 2234, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 25. Oktober 2023, BGBl. 2023 I Nr. 294.

34 Dazu Preiß, Die Informationspflicht nach § 14 Abs. 3 VerpackG – Erfüllen die Systembetreiber ihre Pflicht?, *AbfallR* 2023, 88 (89 ff.).

soll sowohl lokale als auch überregionale Maßnahmen beinhalten. Bei der Vorbereitung der Informationsmaßnahmen sind die Einrichtungen der kommunalen Abfallberatung und Verbraucherschutzorganisationen zu beteiligen.“ Die mit der Regelung angestrebte Aufklärung der Endverbraucher soll nach der Gesetzesbegründung zu besseren Sammel- und Trennergebnissen führen und dazu beitragen, die Erfüllung der europäischen Verwertungsziele nach der EU-Verpackungsrichtlinie sicherzustellen.<sup>35</sup> Umgesetzt wurden die Pflichten aktuell unter anderem mit der Initiative „Mülltrennung wirkt“, die u.a. auf ihrer Website ([www.muelltrennung-wirkt.de](http://www.muelltrennung-wirkt.de))<sup>36</sup> zu den Themen informiert.<sup>37</sup>

Verhaltens- oder sonstige Pflichten für die Verbraucherinnen und Verbraucher stellt auch § 14 Abs. 3 VerpackG nicht auf. Die in der Norm enthaltenen Rechtsbefehle richtet sich vielmehr allein an die privaten Entsorgungsunternehmen.<sup>38</sup> Die Verbraucherinnen und Verbraucher werden vom Gesetzgeber aber auch hier indirekt adressiert, und die ihnen gegenüber bestehende gesetzgeberische Erwartung wird recht deutlich: Zum einen erwartet der Gesetzgeber auch hier von den Verbraucherinnen und Verbrauchern, dass sie die entsprechenden Informationen aktiv im Internet oder in sonstigen Quellen aufsuchen. Zum anderen kommt auch in den Vorgaben zur Art der zu vermittelnden Informationen eine Erwartung gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern zum Ausdruck: Sie sollen nicht einfach – „top down“ – darüber belehrt werden, wie sie sich zu verhalten haben, sondern ein Verständnis und letztlich neue Kompetenzen erwerben, indem sie über „Sinn und Zweck“ des Recyclings aufgeklärt werden.

Ein etwas anderes Beispiel, das aber ebenfalls für den Ansatz steht, bei dem der Gesetzgeber Private zu einer Informationstätigkeit gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern verpflichtet, ist § 40 Abs. 2 S. 1 Nr. 8 EnWG. Nach dieser Vorschrift sind Energielieferanten – d.h. also auch hier: Unternehmen – dazu verpflichtet, in ihren Rechnungen an die Letztverbraucher „den Vergleich des eigenen Jahresverbrauchs zu dem Jahresverbrauch von Vergleichsgruppen“ „auszuweisen“. Der Gesetzesentwurf schlägt eine Einteilung in die Kategorien „zu

35 BT-Drs. 18/11274, S. 97.

36 Zuletzt abgerufen am 20. August 2024.

37 Zu den Umsetzungsmaßnahmen und ihrer rechtlichen Bewertung Preiß, Die Informationspflicht nach § 14 Abs. 3 VerpackG – Erfüllen die Systembetreiber ihre Pflicht?, AbfallR 2023, 88 (90 ff.).

38 Die allerdings fehlende Bußgeldbewehrung der Informationspflicht kritisiert Preiß, Die Informationspflicht nach § 14 Abs. 3 VerpackG – Erfüllen die Systembetreiber ihre Pflicht?, AbfallR 2023, 88 (94).

hoch“, „hoch“, „gut“ und „fantastisch“ vor.<sup>39</sup> Im Übrigen muss die Information, wie im Gesetz selbst ausdrücklich festgelegt ist, „auch in grafischer Form“ erfolgen. Denn, so die Gesetzesbegründung, eine rein textbasierte oder zahlenmäßige Gestaltung würde nicht den gewünschten Grad an Verständlichkeit aufweisen.<sup>40</sup>

Ziel des § 40 EnWG ist unter anderem eine Senkung des individuellen Energieverbrauchs,<sup>41</sup> die aber ersichtlich nicht durch entsprechende (eingriffsintensive und wohl auch schwer vollziehbare) Energiespar-Pflichten erreicht werden soll, sondern durch eine Form der Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher: Sie sind dabei rechtlich völlig frei, und ihre Entscheidung wird auch nicht durch eine Auf- oder Abwertung von Verhaltensoptionen durch gesetzliche Folgenanknüpfung zu beeinflussen versucht. Sie werden aber durch die Informationen in die Lage versetzt, ihr Verbrauchsverhalten in Relation zu vergleichbaren Haushaltskunden einzuschätzen<sup>42</sup> und können dadurch (so der erkennbare Steuerungsgedanke) auf gegebenenfalls bestehende Einsparpotentiale aufmerksam werden. Dabei hat der Gesetzgeber die Erwartung, dass die mit den Vergleichsdaten konfrontierten Verbraucherinnen und Verbraucher sich auch tatsächlich mit anderen vergleichen und sich bei Verhaltensentscheidungen (auch) an diesen orientieren.<sup>43</sup> Wie und wo sie genau sparen können und wollen, müssen sie selbst herausfinden bzw. entscheiden. Die Informationen beziehen sich darauf nicht, sollen aber erkennbar dazu motivieren, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher ihr Verhalten selbst analysieren und alternative Verhaltensweisen erwägen.

Festzuhalten ist, dass auch bei § 40 Abs. 2 EnWG eine rechtliche Verpflichtung nur gegenüber den privaten Unternehmen (Energieversorgungsunternehmen) ausgesprochen wird. Diese verhalten sich rechtswidrig, wenn sie ihre Rechnungen nicht entsprechend gestalten. Verbraucherinnen und Verbraucher dagegen werden auch hier zu nichts verpflichtet, sondern nur mit Informationen versorgt. Dabei müssen sie, was Betonung verdient, in diesem Falle nicht einmal proaktiv nach Informationen suchen. Die Informationen werden ihnen vielmehr

---

39 BT-Drs. 17/6072, S. 83. Zur diesbezüglichen Unverbindlichkeit auch Rasbach, in: Kment (Hrsg.), EnWG, 3. Aufl. 2023, § 40 Rn. 7. S. aber auch die bisher nicht genutzte Ermächtigung der BNetzA zu entsprechenden Festlegungen in § 40 Abs. 5 EnWG.

40 BT-Drs. 17/6072, S. 83.

41 BT-Drs. 17/6072, S. 83; Heinlein/Weitenberg, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, § 40 EnWG Rn. 3–5.

42 BT-Drs. 17/6072, S. 83.

43 Heinlein/Weitenberg, in: Theobald/Kühling (Hrsg.), Energierecht, § 40 EnWG Rn. 3–5.

„nähergebracht“, indem sie ungefragt direkt mit der Rechnung nach Hause geliefert werden. Speziell im Falle des § 40 EnWG nutzt der Gesetzgeber außerdem Erkenntnisse aus der Verhaltensforschung, die belegen, dass der Einzelne sich mit anderen vergleicht.<sup>44</sup> Der Gesetzgeber macht hier deutlich genauere, auch inhaltliche und gestalterische Vorgaben als bei der Verpflichtung staatlicher Stellen zur Informationstätigkeit. Dies lässt sich damit erklären, dass bei der Information durch Private unter Umständen Interessenkonflikte vorliegen. Ein Energieversorgungsunternehmen hat beispielsweise nicht unbedingt ein Interesse daran, seine Kundinnen und Kunden auf Energiesparpotentiale hinzuweisen.

### III. Verpflichtende Beratung

Es gibt noch eine dritte Form, mit der der Gesetzgeber die Informiertheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern fördert und damit Raum für deren Selbstregulierung schafft bzw. mitgestaltet. Der Gesetzgeber kann seinen gesetzlichen Befehl direkt an die Verbraucherinnen und Verbraucher richten und sie dazu verpflichten, sich zu informieren bzw. sich beraten zu lassen. Dieser Regelungstyp wird in der (in einem offensichtlich ganz besonderen Regelungskontext stehenden) Schwangerschaftskonfliktberatung<sup>45</sup> eingesetzt. Davon abgesehen ist er – soweit ersichtlich – kaum zu finden. Es gibt aber aus der jüngsten Gesetzgebungsgeschichte im Bereich des Energie- und Klimaschutzrechts genau ein recht prominentes Beispiel, das gerade aufgrund seiner Einzigartigkeit hier Erwähnung finden soll: § 71 Abs. 11 des sog. Gebäudeenergiegesetzes (GEG<sup>46</sup>). Diese Bestimmung, die zu Beginn des Jahres 2024 in Kraft getreten ist, sieht vor, dass vor dem Einbau und der Aufstellung einer Heizung, die mit festen, flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen betrieben wird, eine verpflichtende Beratung durch sog. fachkundige Personen wie Schornsteinfegerinnen, Installateure, Hei-

44 Thaler/Sunstein, Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstößt, 2011, S. 79 ff. m. w. N.

45 § 219 StGB i.V.m. § 5 des Schwangerschaftskonfliktgesetzes v. 27. Juli 1992, BGBl. I S. 1398, das zuletzt durch das Gesetz v. 11. Juli 2022, BGBl. I S. 1082, geändert worden ist. Zur aktuellen Diskussion um eine mögliche Reform insbesondere auch im Hinblick auf die Pflichtberatung s. den Bericht der Kommission zur Reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin, S. 193 f. (abrufbar unter [www.bmfsfj.de/resource/blob/238402/8d276c6c55d679d192cdb9a2f03ee820/bericht-kommission-zur-reproduktiven-selbstbestimmung-und-fortpflanzungsmedizin-data.pdf](https://www.bmfsfj.de/resource/blob/238402/8d276c6c55d679d192cdb9a2f03ee820/bericht-kommission-zur-reproduktiven-selbstbestimmung-und-fortpflanzungsmedizin-data.pdf), zuletzt abgerufen am 20. August 2024).

46 Gesetz v. 8. August 2020, BGBl. I S. 1728, zuletzt geändert durch das Gesetz v. 16. Oktober 2023, BGBl. 2023 I Nr. 280.

zungsbauerinnen und Energieberater zu erfolgen hat. Im Rahmen der Beratung soll nach § 71 Abs. 11 S. 1 GEG konkret über eine mögliche Unwirtschaftlichkeit, insbesondere aufgrund der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, und über mögliche Auswirkungen auf die Wärmeplanung aufgeklärt werden. Die entsprechenden Informationen müssen, so § 71 Abs. 11 S. 3 GEG, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sowie das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) bereitstellen. Die Informationsinhalte werden also auch in diesem Falle zwar durch Private vermittelt, aber doch staatlicherseits (und in diesem Falle sehr genau) festgelegt.

Anders als bei den zuvor behandelten Regelungstypen geht der gesetzliche Befehl allerdings unmittelbar an die Verbraucherinnen und Verbraucher, weshalb man fragen kann, ob im Zusammenhang mit § 71 Abs. 11 GEG überhaupt noch von einer Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher die Rede ist. Im Hinblick auf die Frage, ob man sich beraten lässt, ist aufgrund der rechtlichen Pflicht kein entsprechender Raum. Im Hinblick auf die Frage, welche Heizung man einbaut, aber wohl doch. Denn ob sich die einzelne Verbraucherin letztlich eine mit fossilen Brennstoffen betriebene Heizung einbauen lässt oder sich beispielsweise für eine Wärmepumpe entscheidet, bleibt ungeregelt und ihrer, aufgrund des Gesetzes freilich informierten, Entscheidung überlassen. Zugleich ist klar, dass der Gesetzgeber die Verbraucherin mit § 71 Abs. 11 GEG vergleichsweise fest an die Hand nimmt: Sie erhält die Informationen, die der Gesetzgeber für wichtig hält, nicht nur, wenn sie selbstständig und aus einem Eigeninteresse heraus nach diesen sucht. Die Informationen werden ihr auch nicht, wie bei der Regelung zum Energieverbrauchs-Vergleich, nur zugeschickt, was ja immer noch die Möglichkeit eröffnet, sie zu ignorieren. Stattdessen wird die Verbraucherin, ob sie will oder nicht, im Rahmen einer Beratung mit den Informationen eingedeckt. Der Gesetzgeber macht zwar keine Heiztechnologie-bezogenen Vorschriften. Deutlich erkennbar wird jedoch das Regelungsziel, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich in einer ganz bestimmten Weise verhalten, dass sie nämlich auf bestimmte Technologien verzichten.<sup>47</sup> Letztlich sieht man der Regelung des § 71 Abs. 11 GEG an, dass sie Ergebnis eines Kompromisses innerhalb der „Ampel-Koalition“<sup>48</sup> war. Ob der Regelungsansatz einer Pflichtberatung als „mittlerer Weg“

---

47 Dazu Frenz, Heizungs austauschpflicht für erneuerbare Energien, EnWZ 2024, 147 (151); kritisch Körber, Die deutsche Wärmewende – oder: Des Kaisers neue Kleider, EnK-Aktuell 2024, 010321.

48 S. Leitplanken der Ampel-Fraktionen zur weiteren Beratung des Gebäudeenergiegesetzes, Ausschussdrucksache 20(25) 397, S. 1 f. (abrufbar unter [www.bundestag.de/resourc](http://www.bundestag.de/resourc)

zwischen einer Pflicht und einer Nicht-Regelung Schule machen wird, bleibt abzuwarten.

## D. Schluss

Vorgestellt wurden insgesamt drei Regelungstypen, die gemeinsam haben, dass der auf die Handlungsform des Gesetzes festgelegte Gesetzgeber mit ihnen auf eine Informiertheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern hinwirkt bzw. hinwirken kann und damit Umstände gestaltet, in denen eine Selbstregulierung der Verbraucherinnen und Verbraucher stattfindet und stattfinden kann. Die Erwartungshaltung gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern ist dabei im Detail unterschiedlich. Teilweise wird eine große Eigeninitiative erwartet; Informationen gibt es dann nur für diejenigen, die mit großem eigenen Interesse und eigener Motivation nach diesen suchen. Teilweise dagegen wird sehr viel nachdrücklicher dafür gesorgt, dass Verbraucherinnen und Verbraucher die Informationen auch tatsächlich erhalten. Unterschiede bestehen auch im Hinblick darauf, wie intensiv der Gesetzgeber darauf hinwirkt, dass die Informationen auch verständlich sind und insbesondere auch von einer breiten Basis von Menschen verstanden werden. Und schließlich kann man zwischen Gesetzen unterscheiden, die eher allgemein die Kompetenzen der Verbraucherinnen und Verbraucher stärken sollen, und solchen, die ihnen ein ganz bestimmtes Verhalten nahelegen. Warum der Gesetzgeber mal die eine und mal die andere Ausgestaltung wählt, ist nicht pauschal zu sagen und auch im Einzelfall zu einem guten Teil nur zu erraten. Allgemein liegt es aber nahe, dass der Gesetzgeber umso konkretere Vorgaben macht, je stärker es ihm darauf ankommt, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher auf der Basis der zu vermittelnden Informationen ganz bestimmte Verhaltensentscheidungen treffen, je mehr also die Informationsmaßnahme als „funktionaler Ersatz“<sup>49</sup> für einen Rechtsbefehl dient. Dass der Gesetzgeber Raum für Selbstregulierung lässt, bedeutet nämlich nicht unbedingt, dass seine Steuerungsabsicht schwächer und sein Steuerungsziel unkonkreter ist, als wenn er, um Verbraucherverhalten zu beeinflussen, mit Rechtsbefehlen oder Anreizen agiert.

---

e/blob/954012/alf34d4ce32400593ff6c6a1a322dac2/20-25-397\_GebaeudeEnergieG-Leitplanken\_Koa-data.pdf, zuletzt abgerufen am 20. August 2024).

49 Vgl. zu dieser Formulierung Hellgardt, *Regulierung und Privatrecht*, 2016, S. 480; s. auch Wolff, *Anreize im Recht*, 2020, S. 94 f.



**Literatur**

- Achilles, Nastasia, Vom Homo Oeconomicus zum Differenzierten Verbraucher – Analyse von Begriff, Entwicklung und neuen Herausforderungen des verbrauchervertragsrechtlichen Leitbildes auf EU-Ebene, 2020.
- v. Beyme, Klaus, Der Gesetzgeber – Der Bundestag als Entscheidungszentrum, 1997.
- Fehling, Michael/Ruffert, Matthias (Hrsg.), Regulierungsrecht, 2010.
- Frenz, Walter, Novellierte getrennte Sammlung und Behandlung von Abfällen zur Verwertung, UPR 2022, S. 127 ff.
- Ders., Heizungsaustauschpflicht für erneuerbare Energien, EnWZ 2024, S. 147 ff.
- Frieling, Tino, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers – Fallgruppen verbindlicher Willensäußerungen, 2017.
- Hellgardt, Alexander, Regulierung und Privatrecht, 2016.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2. Aufl. 2012.
- Ipsen, Jörn/Kaufhold, Ann-Katrin/Wischmeyer, Thomas, Staatsrecht I – Staatsorganisation-srecht, 35. Aufl. 2023.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005.
- Kahl, Wolfgang/Ludwigs, Markus (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band VI, 1. Aufl. 2024.
- Kloepfer, Michael, Staatliche Informationen als Lenkungsmittel, 1998.
- Kment, Martin, Energiewirtschaftsgesetz - Kommentar, 3. Aufl. 2023.
- Körber, Torsten, Die deutsche Wärmewende – oder: Des Kaisers neue Kleider, EnK-Aktuell 2024, 010321.
- Nolte, Jakob, Rationale Rechtsfindung im Sozialrecht: Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die Bestimmung des Existenzminimums im Lichte neuerer sozialgerichtlicher Rechtsprechung, Staat 52 (2013), S. 245 ff.
- Preiß, Lukas, Regulierte Selbstregulierung und hybride Rechtsdurchsetzung: Die Entwicklung der Zentralen Stelle im Verpackungsrecht, 2024.
- Ders., Die Informationspflicht nach § 14 Abs. 3 VerpackG – Erfüllen die Systembetreiber ihre Pflicht?, AbfallR 2023, S. 88 ff.
- Schanz, Michael, Erhöhung der Tabaksteuer – bleibt die wissenschaftliche Evidenz unberücksichtigt?, RDG 2021, S. 104 ff.
- Scharpf, Fritz, Grenzen der institutionellen Reform, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1/87, S. 111 ff.
- Scheuner, Ulrich, Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft. Rechtsformen und Rechtsschutz, VVDStRL 11 (1954), S. 1 ff.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2004.
- Sehl, Markus, Was will der Gesetzgeber? Ziel und Methode rationaler Argumentation mit Gesetzesmaterialien, 2019.
- Stern, Klaus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/2.
- Stober, Rolf/Korte, Stefan, Öffentliches Wirtschaftsrecht – Allgemeiner Teil, 20. Aufl. 2023.

- Teubner, Gunther, Reflexives Recht: Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive, ARSP 68 (1982), S. 13 ff.
- Thaler, Richard/Sunstein, Cass, Nudge – Wie man kluge Entscheidungen anstößt, 2011.
- Theobald, Christian/Kühling, Jürgen /(Hrsg.), Energierecht Kommentar, Loseblattsammlung (Werkstand: 7/2020).
- Tonner, Klaus, Verbraucherrecht und Selbstregulierungskonzepte, KJ 18 (1985), S. 107 ff.
- Towfigh, Emanuel/Petersen, Niels (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2. Aufl. 2017.
- Trickes, Gabriel, Wirksamer Verbraucherschutz durch Selbst- und Koregulierung? Ein englisch-deutscher Rechtsvergleich, 2017.
- Voßkuhle, Andreas/Eifert, Martin/Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 3. Aufl. 2022.
- Weber, Franziska, Verbraucherleitbilder im Spiegel der Verbraucherverhaltensforschung, ZRP 2020, S. 98 ff.
- Wolff, Johanna, Anreize im Recht – Ein Beitrag zur Systembildung und Dogmatik im Öffentlichen Recht und darüber hinaus, 2020.
- Dies., Eine Annäherung an das Nudge-Konzept nach Richard H. Thaler und Cass R. Sunstein aus rechtswissenschaftlicher Sicht, Rechtswissenschaft (RW) 6 (2015), S. 195 ff.
- Ziekow, Jan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 5. Aufl. 2020.

*Felix G. Rebitschek\**

## **Kompetenzförderliche Entscheidungsunterstützung in unsicheren Verbraucherumwelten**

### **Teil 1: Das Ausgangsproblem sind unsichere Verbraucherumwelten**

Menschliche Entscheidungen, zum Beispiel für den Konsum von Waren oder Dienstleistungen, hängen von dem Suchen und Finden von qualitätsgesicherten, objektiv erforderlichen und subjektiv benötigten Informationen ab (Fritz & Thiess, 1986), die in ihrer Verbraucherumwelt platziert oder verborgen sind. Diese ist meist von einem Überangebot an Informationen gekennzeichnet (Lee & Lee, 2004). Solche Verbraucherumwelten sind instabil, da sie permanenten Modifikationen unterworfen sind. Eine für den Verbraucher bzw. die Verbraucherin unüberschaubare Anzahl von soziotechnischen Architekten kuratiert mit Hilfe von Algorithmen diese Informationsumgebungen (Friedewald, Lamla, & Roßnagel, 2017), fügt Bewertungssysteme ein (Lamla, 2021), und bildet dabei die Dynamik von Angebot und Nachfrage zu Informationsangeboten, Produkten und Dienstleistungen ab. Dabei ist die Marketing-getriebene Gestaltung dieser Verbraucherumwelten in vielen Fällen schlicht intransparent (Gigerenzer, Rebitschek, & Wagner, 2018) oder manipulativ (dark patterns, Mathur, Kshirsagar, & Mayer, 2021). Ein Beispiel ist der „Markt“ für digitale Gesundheitsinformationen, auf dem interessengeleitete (Lux et al., 2017), Falsch- und Desinformationen sowie qualitätsgerechte Informationen nach den Standards der evidenzbasierten Gesundheitskommunikation (Arbeitsgruppe GPI, 2016; Lühnen et al., 2015) zusammentreten. Dabei sind nicht nur abzubildenden Sachfragen oftmals unvermeidbar lückenhaft (epistemische Unsicherheiten) und sich schrittweise entwickelnde Erkenntnisse, wie in der Corona-Pandemie, sollten kommuniziert werden (Blastland, Freeman, van der Linden, & Marteau, 2020), z.B. um Vertrauensverlusten entgegenzuwirken (Dries, McDowell, Rebitschek, & Leuker, 2024). Auch die Auswahl und Auffindbarkeit der Gesundheitsinformationen grundsätzlich wird durch die privaten und öffentlichen Anbieter kontinuierlich verändert.

---

\* Harding-Zentrum für Risikokompetenz, Fakultät für Gesundheitswissenschaften Brandenburg, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland. Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin, Deutschland. Korrespondenzanschrift: rebitschek@uni-potsdam.de

In Summe besteht für den einzelnen Verbraucher bzw. die Verbraucherin eine erhebliche Unsicherheit darin, welches Angebot er oder sie wählen sollte und welches nicht.

Die Realität ist, dass die meisten Verbraucherentscheidungen von Natur aus Situationen sind, in denen die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen mit radikaler Unsicherheit umgehen müssen, denn wissenschaftliche Evidenz über vergleichbare Konsequenzen der Nutzung von spezifischen Produkten, Marken und Dienstleistungen ist eher die Ausnahme. Daher sind auch nicht die Fähigkeiten, um die statistische Struktur des Risikos möglichst differenziert zu erfassen, ausschlaggebend. Um besser zu entscheiden, sind Fähigkeiten erforderlich, die einem helfen, Unsicherheit zu reduzieren und robuste Strategien einzusetzen. Robust bedeutet, dass sie gerade auch unter instabilen Entscheidungsbedingungen erfolgversprechend sind, wenn zum Beispiel früher gültige Zusammenhänge nicht mehr gültig sind.

Die Unterscheidung zwischen Problemen des Risikos und der Unsicherheit wird in der Verbraucherforschung tatsächlich jedoch oft vernachlässigt, obwohl John Maynard Keynes und Frank Knight bereits 1921 in den Wirtschaftswissenschaften auf diese hinwiesen. Das Kontinuum, auf dem jedes Entscheidungsproblem angesiedelt werden kann, reicht von Risikoproblemen über Probleme der Mehrdeutigkeit bis hin zu Problemen radikaler Ungewissheit. Wenn alle Optionen und die Folgen des Verfolgens dieser Optionen bekannt sind – also die Wahrscheinlichkeiten des Eintretens dieser Folgen zumindest sehr zuverlässig geschätzt werden können – dann liegt ein Problem des Risikos vor. Diese wurden später auch als Wahlmöglichkeiten unter Risiko bzw. Entscheidungen unter Risiko beschrieben. Ein typisches Beispiel ist Roulette im Casino, in welchem die Gewinn- und Verlustchancen von Kombinationen von Farben und Zahlfeldern verhältnismäßig leicht bestimmt werden können.

Können die Eintrittswahrscheinlichkeiten hingegen nicht zuverlässig geschätzt werden oder sind Konsequenzen grundsätzlich nicht abschätzbar, liegt Unsicherheit vor. Ein deutliches Beispiel hierfür gibt die Anbahnung einer Partnerschaft. Die Ungewissheit einer hypothetischen Beziehung mit dem unbekannten Menschen und zu vielen beachtenswerten Eigenschaften im Verhältnis zum möglichen eigenen Erfahrungsschatz erlauben keine echten Folgenabschätzungen oder differenzierte Gewichtungen.

Die konzeptionelle Unterscheidung von Risiko und Ungewissheit ist für die Darstellung und Behandlung von Entscheidungsproblemen, aber auch für die Ausbildung von geeigneten Kompetenzen von entscheidender Bedeutung. Die Anwendung eines zuverlässigen Risikomodells auf ein Problem mit radikaler Un-

gewissheit kann beispielsweise zu weitreichenden Analysefehlern führen (Neth et al., 2014). In der Forschungsliteratur der Psychologie (Gigerenzer & Selten, 2014) und den Wirtschaftswissenschaften und Verhaltensökonomie (Mousavi & Gigerenzer, 2014, 2017) wird die entscheidende Rolle der Unterscheidung reflektiert. Letztlich ist unvermeidbar: Eine erfolgreiche Entscheidungsfindung unter Ungewissheit hängt von der Anpassung der gewählten Entscheidungsstrategien an die Entscheidungsumwelt ab (Simon, 1990).

## Teil 2: Entscheidungsstrategien für ungewisse Verbraucherumwelten

Wie wählen Verbraucher und Verbraucherinnen objektiv bedarfsgerechte, subjektiv bedürfnisgerechte und vor allem qualitätsgesicherte Informationen für ihre Entscheidungen unter Ungewissheit? Die Frage, die man für die Suche nach der Antwort, zuerst beantworten muss, lautet: Wie entscheiden Experten und Expertinnen kompetent unter Ungewissheit? Eine zentrale Rolle nehmen hier die Heuristiken ein, einfache Entscheidungsregeln, die eine schnelle Entscheidung ermöglichen und dabei als kognitive Strategien einen Teil der verfügbaren Informationen ignorieren. Sie haben einen festen Platz im methodischen Repertoire professioneller Entscheider und Entscheiderinnen (z.B. Artinger et al., 2015). Gerd Gigerenzer, Jochen Reb und Shenghua Luan (2022) haben dies am Beispiel der Personalrekrutierung zuletzt anschaulich illustriert. Hiernach setzten Elon Musk bzw. Jeff Bezos auf heuristische Hinweise auf außergewöhnliche Fähigkeiten bzw. zusätzlich persönliche Bewunderung und Team-Performance-Veränderung, um die Ungewissheit beim einzelnen Jobkandidaten zu reduzieren. Analog können Experten und Expertinnen für evidenzbasierte Gesundheitsinformationen eine digitale Angebotslage von Gesundheitsinformationen sehr gut und besonders schnell durchleuchten.

Nicht nur Gerd Gigerenzer und Kollegen zeigten die wichtige Rolle einfacher Entscheidungsstrategien ausgebildeter Experten – doch wenn sie das Ergebnis tausender Stunden Erfahrung sind, wie können Laien davon profitieren? Zwingend sind Ansätze der institutionellen Bildung sowie klassische Förderansätze von Digital- und Medienkompetenzen bis hin zu digitaler Gesundheitskompetenz, wenn es um Verbraucherfragestellungen in der digitalen Welt geht. Einzuzuräumen ist jedoch auch, dass die Erreichbarkeit von Verbrauchern, die weder Bildungseinrichtungen besuchen noch Verbraucherbildungsformate aufsuchen, extrem begrenzt ist. Die Gruppe der 40 bis 60-Jährigen – von denen wiederum die wenigsten studieren oder eine Volkshochschule besuchen – stellte 2022 etwa

den größten Anteil der Bevölkerung (Statistisches Bundesamt, 2024). Der einzelne Verbraucher bzw. Verbraucherin braucht die Unterstützung im Alltag.

Daraus ergibt sich der zentrale Lösungsvorschlag, langjährige Erfahrung von Experten und Expertinnen für eine kompetenzförderliche Entscheidungsunterstützung in den Verbraucherentscheidungen des Alltags nutzbar zu machen (Rebitschek, 2024).

Kompetenzförderliche Entscheidungsunterstützung lässt sich durch den Begriff des Boostings beschreiben, gemäß welchem transparente Werkzeuge die Handlungsfähigkeit des Verbrauchers bzw. der Verbraucherin erhöhen und zugleich im aktiven Handeln unterstützen (Herzog & Hertwig, 2019). Boosts zielen dabei auf die Kognition des bzw. der Einzelnen und/oder seine bzw. ihre Gestaltung der eigenen Entscheidungsumwelt (Hertwig & Grüne-Yanoff, 2017). Beispiele sind Entscheidungsbäume, natürliche Häufigkeitsbäume, Lesestrategien oder auch Faktenboxen (<https://www.scienceofboosting.org/tag/digital>). Würde man also mit Hilfe von erfahrenen Expertinnen und Experten solche Boosts entwickeln (z.B. wie im Verbraucherforschungsprojekt RisikoAtlas, Harding Center for Risk Literacy, 2020a) und diese den Verbrauchern und Verbraucherinnen zur Verfügung stellen (z.B. als App, Harding Center for Risk Literacy, 2020b), könnten sie von Entscheidungsunterstützung unter Ungewissheit profitieren. Erwarten lässt sich, dass transparente Werkzeuge schrittweise durch deren Anwendung verinnerlicht werden, sodass sie irgendwann gar nicht mehr in der aktiven Handlung aufgerufen werden müssen.

Nur welche Boosts sind geeignet, die Unsicherheit zu reduzieren? „Fast-and-frugal trees“: Eine Klasse von Algorithmen in Form schnell einsetzbarer und sparsamer Entscheidungsbäume (FFTs) (Martignon, Vitouch, Takezawa, & Forster, 2003). Diese Art von Algorithmus zielt darauf ab, einen Entscheidungsprozess auf eine Handvoll hoch prädiktiver Kombinationen von Hinweisen zu reduzieren, die als Cues bezeichnet werden. Verbraucherinnen und Verbraucher können Entscheidungsoptionen robust klassifizieren. Sie können zum Beispiel feststellen, ob ihnen mit Hilfe einer aufgefundenen Gesundheitsinformation eine informierte Entscheidung möglich ist (Rebitschek & Gigerenzer, 2020), indem sie das Vorhanden- oder Nichtvorhandensein bestimmter Hinweise überprüfen (zum Beispiel die Angabe von numerischer Evidenz). Jeder Hinweis führt entweder zum nächsten Hinweis oder zu einem Ausgang (zum Beispiel einer Entscheidung), der nicht wieder aufgehoben werden kann (nicht-kompensatorisches Modell). Die FFTs werden in feststehender Reihenfolge abgearbeitet (lexikographisch). Im Gegensatz zu Entscheidungsbäumen im Allgemeinen gibt es bei FFTs keine Verzweigungen – mit Ausnahme des letzten Hinweises, der in zwei Optionen verzweigt

(Martignon, Katsikopoulos, & Woike, 2008). Dementsprechend endet letztlich jeder FFT in Klassifizierungen, Entscheidungen oder Handlungsempfehlungen. FFTs beschränken sich auf ein Minimum an prädiktiven Hinweisen, was FFTs zu einer Art formaler Heuristik macht (Gigerenzer & Gaissmaier, 2011). In der Tat kann heuristisches Entscheiden von Experten und Expertinnen durch geeignete Verfahren analysiert und in FFTs formalisiert beschrieben werden (Keller et al., 2014).

Forschungen im Finanzwesen (Aikman et al., 2014), in der Medizin (Green & Mehr, 1997), in der Psychiatrie (Jenny, Pachur, Williams, Becker, & Margraf, 2013) und zu militärischen Fragestellungen (Keller, Czienskowski, & Feufel, 2014) haben gezeigt, dass FFTs schnelle und zuverlässige Entscheidungen ermöglichen – sie schneiden ähnlich gut ab wie komplexere Modelle (z.B. logistische Regression, Random Forest Tree und Support Vector Machine). Am Beispiel der Gesundheitsinformationen für eine informierte Gesundheitsentscheidung wurde etwa gezeigt, dass eine beschränkte Prüfung von maximal vier Hinweisen ausreicht, um neun von zehn nicht-informierende Angebote auszusortieren (vor der Corona-Pandemie, welche die Informationslandschaft im deutschsprachigen Markt für Gesundheitsinformationen veränderte); obwohl immer auch informierende Angebote Gefahr laufen, fälschlicherweise aussortiert zu werden, Rebitschek & Gigerenzer, 2020. Wichtiger statt solcher Gütenachweise in Form von Akkuratessen ist allerdings die Wirksamkeit (effectiveness). Ein Laborexperiment mit 204 Teilnehmern und Teilnehmerinnen, die im Mittel 40 Jahre alt waren (16 Jahre Standardabweichung), zeigt, dass drei beauftragte Internetrecherchen zu Antibiotika bei Erkältungen, Eierstockkrebsvorsorge und zur Impfung gegen Masern, Mumps und Röteln deutlich erfolgreicher hinsichtlich qualitätsgesicherter Informationen waren, wenn Teilnehmenden ein Fast-and-frugal tree gegeben wurde. Damit hatten diese die Unsicherheit um die Ergebnistreffer ihrer Recherche reduzieren können (Rebitschek, 2024).

Entscheidender für den Erfolg dieser Methode sind jedoch wahrscheinlich weniger die Güteeigenschaften als die verständliche Transparenz des Werkzeugs selbst. Als interpretierbare Modelle, die transparent sind und diejenigen, die sie verwenden, aufklären, unterstützen Fast-and-Frugal Trees eigenverantwortliches Handeln von Verbrauchern und Verbraucherinnen. Sie können als grafisch aufbereitete Baumstruktur sowohl digital in Apps, auf Websites als auch analog auf Plakaten und Broschüren verwendet werden. Sie können einfach weitergegeben, Schülerinnen und Schülern erklärt und vom einzelnen Anwender bzw. der Anwenderin erinnert werden.

Auf den Punkt gebracht: Fast-and-Frugal-Trees vermitteln den Blick des Experten bzw. der Expertin auf ein unsicheres Problem, indem sie die Erfahrung und Intuition langjähriger Experten kondensieren und formalisieren. Sie bieten eine heuristisch hoch valide und zugleich verständliche Prüfkombination, mit der Verbraucher und Verbraucherinnen die Spreu vom Weizen trennen können und zugleich ihre Kompetenzen stärken, auch ohne das Werkzeug zukünftig so zu handeln. Dem folgend stellt sich die Frage, was erforderlich ist, damit eine systematische Verbraucherschutzstrategie entwickelt und auf nationaler Ebene implementiert werden kann.

### **Teil 3: Assistierte Unsicherheitsreduktion als Verbraucherschutzstrategie mit Hilfe von KI realisieren**

Die Modellierung von präskriptiven Modellen, deren Einsatz hilft, die Unsicherheit um Optionen zu reduzieren, setzt einen Datensatz mit Probleminstanzen, Entscheidungshinweisen und Zielvariablen (z.B. unproblematische und problematische Gesundheitsinformationen) voraus. Bei der Entscheidungsfindung von Verbrauchern sind nutzbare und vor allem repräsentativ valide Datensätze in hochdynamischen und algorithmengesteuerten Entscheidungsumgebungen die Ausnahme. Alternativ müssen Entwickler also Problemfälle aus der Umgebung entnehmen, Entscheidungshinweise auf der Grundlage von Experten und Literatur auswählen und Zielvariablen sammeln oder untersuchen (Keller et al., 2014).

Ein expertenbasierter Entwicklungsprozess nach dem Vorbild des Projekts RisikoAtlas, welches Verbraucherschutzorganisationen Methoden und Instrumente zur Unterstützung der Verbraucher und Verbraucherinnen unter Risiko und Unsicherheit an die Hand gibt (Harding Center for Risk Literacy, 2020a; Rebitschek, 2024) lässt sich heute durch die Fortschritte bei den generativen Modellen (z.B. ChatGPT), konkret mit Hilfe der large language models (LLM) zur Analyse von Textdaten bzw. Webseiten-Daten (Chew et al., 2023; Tai et al., 2024) einrichten und implementieren. Folgende Teilprozesse gehören dazu:

- Prozesse der Problemdefinition, auf die eine Entscheidungsunterstützung angewendet werden soll, sowie zur Feststellung des Charakters der Ausgabe der Entscheidungsunterstützung, d.h. Empfehlung oder Anweisung, z.B. konkrete Verbrauchersituationen und Entscheidungsprobleme; u.a. mit Hilfe von Expertenworkshops



- Prozesse der Auswahl und Operationalisierung von Zielvariablen und ihrer wünschenswerten Ausprägungen, z.B. leitlinienbasierte Qualitätsvorgabe, u.a. mit Hilfe von Expertenworkshops
- Repräsentative Sampling- und Vermessungsprozesse für die Entscheidungsfälle und ihre Entscheidungsumwelten; welche Regelmäßigkeiten gibt es; hierbei erlauben LLMs zum einen mittels Schnittstellen ein Crawling und Charakterisieren von digitalem Material (z.B. Text- zu Tabulardaten) und zum anderen Analysen, welche Hinweise wie oft und gemeinsam auftreten
- Ermittlung von Kandidaten-Hinweisen durch systematische Rechercheprozesse in Fachliteratur, grauer Literatur und spezifischer Experten-Workshop-Formate
- Prozesse zur Überprüfbarkeit und Verständlichkeit von Hinweisen aus Laiensicht
- Prozesse, um jeden Hinweis-Status (Vorhandensein, Abwesenheit, ggf. Abstufung) für jeden beobachteten Fall zu kodieren; dies ist ein zentraler Anwendungsfall von LLM, welche eine qualitative Kodierung von beliebigen digitalen Materialien ermöglichen einschließlich Ton- und Videoaufnahmen
- Statistische Auswahl von prädiktiven Hinweisen
- Prozesse zur Feststellung der Qualität eines jeden beobachteten Falls anhand der wünschenswerten Ausprägungen, z.B. mit Hilfe von Expertenworkshops
- Modellierungs- und Validierungsprozesse, z.B. mit Hilfe von Algorithmen für maschinelles Lernen (Phillips et al., 2017).
- Fehlerkostenanalyse-Prozesse, gemäß welcher festgestellt werden muss, welche Stakeholder-Gruppen von Fehlklassifikationen in welcher Weise betroffen sein könnten; z.B. mit Hilfe von Expertenworkshops
- Wirksamkeitstestungen in Form randomisiert-kontrollierter Experimente mit den geplanten Nutzerinnen und Nutzern

LLM sind ein einzigartiger Hebel, um eine ökonomisch effiziente Surveillance der verbraucherrelevanten Angebotsmärkte zu leisten. So ließen sich zum Beispiel die Verteilungen von Hinweisen auf Internetseiten oder in Videos mit Bezug zu einer bestimmten Qualitätsrichtlinie verfolgen. Ein theoretisches Beispiel wäre es, zu messen, wie viele Informationsseiten zu einem bestimmten Zeitpunkt auf ausgewählte Falschinformationen verweisen. In Verbindung mit spezifischen Experten-Konsultationsprozessen (Harding Center Risk Literacy, 2020a) sind kontinuierliche Modellierungen von präskriptiven Unterstützungswerkzeugen für bestimmte Verbraucherfragestellungen möglich.

Alle Feststellungen in diesem Kapitel laufen auf die Frage hin, welche Organisationen bzw. welches Netzwerk die „assistierte Unsicherheitsreduktion“ als Ver-

braucherschutzstrategie realisieren könnten. Potenzielle Multiplikatoren, welche Verbraucher und Verbraucherinnen erreichen, sollten Strategien für das Deployment bzw. die Dissemination solcher Werkzeuge entwickeln. Das schließt auch konkrete Evaluationsstudien vor- und nach Einführung ein. Wenn es gelingt, eine systematische Produktion (Entwicklung, Pilotierung, Validierung, Evaluation) von Unsicherheit-reduzierenden Assistenzwerkzeugen in Form eines wiedererkennbaren Formats zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu bringen, würde das gravierende Verbesserungen bedeuten. Man würde die dominanten Ansätze der Verbraucherinformation, die vor allem versuchen, schlechten Informationen gute entgegenzusetzen, vorzugsweise auf eine neue Schutzebene überführen, die auf Unsicherheitskompetenzen als spezifische zu adressierende Herausforderung für den Verbraucheralltag fokussiert.

Limitationen. Wie alle Werkzeuge, die man entwickelt, um in instabilen Umwelten zu navigieren, können auch kompetenzfördernde Algorithmen immer nur von begrenzter Gültigkeit sein. Die Verbraucherumwelten sind wie oben ausgeführt dynamisch und die verwendeten Hinweise verlieren mit der Zeit ihre prädiktive Gültigkeit, die Spreu und den Weizen voneinander zu unterscheiden. Zum einen haben die Menschen in Deutschland Erwartungen und Wünsche an die Güte von Algorithmen, die der Entscheidungsunterstützung dienen (Rebitschek, Gigerenzer, & Wagner, 2021). Zum anderen können transparente Instrumente zur Entscheidungsunterstützung Opfer von manipulativen Strategien werden, welche das Instrument auszuspielen gedenken. Das bedeutet, wenn Informationsanbieter bzw. Entscheidungsarchitekten (Münscher, Vetter, & Scheuerle, 2016) lediglich die Erfüllung eines gewünschten Hinweises in Betracht ziehen (z.B. das Angeben von Quellen), ohne die Angebote tatsächlich zu verbessern. Infolgedessen sei an dieser Stelle eine abschließende Anmerkung gestattet: Diejenigen, welche Entscheidungsunterstützungen für Verbraucher und Verbraucherinnen entwickeln, sollten anstreben, nur Hinweise einzubeziehen, deren Erfüllung nicht nur prädiktiv, sondern kausal zwingend für zu erkennende Qualität ist. Jeder Versuch, von einem solchen Unterstützungsinstrument nicht aussortiert zu werden, kann dann nur noch darin bestehen, tatsächlich bessere Qualität anzubieten. Insofern könnten letztlich transparente Modelle wie die angestrebten Unterstützungsinstrumente performativ auf den Markt einwirken. Dies ist ein lohnender Untersuchungsgegenstand für die Verbraucherforschung in Deutschland.

## Danksagungen

Teile der Forschung wurden im Rahmen des Projektvorhabens RisikoAtlas durchgeführt. Die Förderung dieses Vorhabens erfolgte aus Mitteln des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) aufgrund eines Beschlusses des deutschen Bundestages. Die Projektträgerschaft erfolgte über die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im Rahmen des Programms zur Innovationsförderung. Ich danke Katharina Sawade für das Gegenlesen des Manuskripts. Meine Dankbarkeit gilt ferner meinem verstorbenen Kollegen Professor Gert G. Wagner, welcher diese Verbraucherforschung auf ihrem Weg unterstützt hat.

## Literaturverzeichnis

- Aikman, D., Galesic, M., Gigerenzer, G., Kapadia, S., Katsikopoulos, K., Kothiyal, A., ... & Neumann, T. (2021). Taking uncertainty seriously: simplicity versus complexity in financial regulation. *Industrial and Corporate Change*, 30(2), 317–345.
- Arbeitsgruppe GPGI (2016). Gute Praxis Gesundheitsinformation, Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen, 110–111, 85–92.
- Artinger, F., Petersen, M., Gigerenzer, G., & Weibler, J. (2015). Heuristics as adaptive decision strategies in management. *Journal of Organizational Behavior*, 36(S1), S33–S52.
- Blastland, M., Freeman, A. L., van der Linden, S., Marteau, T. M., & Spiegelhalter, D. (2020). Five rules for evidence communication. *Nature*, 587(7834), 362–364.
- Chew, R., Bollenbacher, J., Wenger, M., Speer, J., & Kim, A. (2023). LLM-assisted content analysis: Using large language models to support deductive coding. *arXiv preprint arXiv:2306.14924*.
- Dries, C., McDowell, M., Rebitschek, F. G., & Leuker, C. (2024). When evidence changes: Communicating uncertainty protects against a loss of trust. *Public Understanding of Science*, 09636625241228449.
- Friedewald, M., J. Lamla, and A. Roßnagel, Informationelle Selbstbestimmung im digitalen Wandel. 2017: Springer.
- Fritz, W., & Thiess, M. (1986). Das Informationsverhalten des Konsumenten und seine Konsequenzen für das Marketing. In F. Unger (Ed.), *Konsumentenpsychologie und Markenartikel* (pp. 141–176). Heidelberg: Physica-Verlag HD.
- Gigerenzer, G., Reb, J., & Luan, S. (2022). Smart heuristics for individuals, teams, and organizations. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 9, 171–198.
- Gigerenzer, G., Rebitschek, F. G., & Wagner, G. G. (2018). Eine vermessene Gesellschaft braucht Transparenz. *Wirtschaftsdienst*, 98(12), 860–866.
- Gigerenzer, G., & Selten, R. (Eds.). (2002). *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*. MIT press.
- Green, L., & Mehr, D. R. (1997). What alters physicians' decisions to admit to the coronary care unit?. *Journal of Family Practice*, 45(3), 219–227.

- Harding Center for Risk Literacy. (2020a). Projekt "RisikoAtlas". <https://www.risikoatlas.de/de/das-risikoatlas-projekt/forschung>
- Harding Center for Risk Literacy. (2020b). RisikoKompass. <https://www.risikoatlas.de/de/werkzeuge-und-methoden/informierte-informationssuche/app-zur-entscheidungsunterstuetzung/risiko-kompass?view=methode>
- Hertwig, R., & Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 12, 973–986.
- Herzog, S. M. & Hertwig, R. (2019). Kompetenzen mit »Boosts« stärken. In C. Bala, M. Buddensiek, P. Maier & W. Schuldzinski (Hrsg.), *Verbraucherbildung: Ein weiter Weg zum mündigen Verbraucher* (S. 19–40). Verbraucherzentrale.
- Jenny, M. A., Pachur, T., Williams, S. L., Becker, E., & Margraf, J. (2013). Simple rules for detecting depression. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, 2(3), 149–157.
- Keller, N., Czienskowski, U., & Feufel, M. A. (2014). Tying up loose ends: A method for constructing and evaluating decision aids that meet blunt and sharp-end goals. *Ergonomics*, 57, 1127–1139.
- Keynes, J. M. (1921). A treatise on probability. *Economic Journal*, 49, 558–568.
- Knight, F. H. (1921). *Risk, uncertainty, and profit*. Boston: Houghton Mifflin.
- Lamla, J. (2021). Kritische Bewertungskompetenzen. Selbstbestimmtes Verbraucherverhalten in KI-gestützten IT-Infrastrukturen. Expertise für das Projekt „Digital tales Deutschland“ von JFF–Jugend, Film, Fernsehen eV, 31, 2021.
- Lee, B. K., & Lee, W. N. (2004). The effect of information overload on consumer choice quality in an on-line environment. *Psychology & Marketing*, 21(3), 159–183.
- Lühnen, J., Albrecht, M., Hanßen, K., Hildebrandt, J., & Steckelberg, A. (2015). Leitlinie evidenzbasierte Gesundheitsinformation: Einblick in die Methodik der Entwicklung und Implementierung. *Zeitschrift für Evidenz, Fortbildung und Qualität im Gesundheitswesen*, 109(2), 159–165.
- Lux, T., Breil, B., Dörries, M., Gensorowsky, D., Greiner, W., Pfeiffer, D., ... & Wagner, G. G. (2017). Digitalisierung im Gesundheitswesen—zwischen Datenschutz und moderner Medizinversorgung. *Wirtschaftsdienst*, 97(10), 687–703.
- Martignon, L., Katsikopoulos, K. V., & Woike, J. K. (2008). Categorization with limited resources: A family of simple heuristics. *Journal of Mathematical Psychology*, 52(6), 352–361.
- Martignon, L., Vitouch, O., Takezawa, M., & Forster, M. R. (2003). Naive and yet enlightened: From natural frequencies to fast and frugal decision trees. *Thinking: Psychological perspectives on reasoning, judgment and decision making*, 189–211.
- Mathur, A., Kshirsagar, M., & Mayer, J. (2021). What makes a dark pattern... dark? Design attributes, normative considerations, and measurement methods. *Proceedings of the 2021 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 360, 1–18.
- Mousavi, S., & Gigerenzer, G. (2014). Risk, uncertainty, and heuristics. *Journal of Business Research*, 67(8), 1671–1678.
- Mousavi, S., & Gigerenzer, G. (2017). Heuristics are tools for uncertainty. *Homo Oeconomicus*, 34, 361–379.
- Münscher, R., Vetter, M., & Scheuerle, T. (2016). A review and taxonomy of choice architecture techniques. *Journal of Behavioral Decision Making*, 29(5), 511–524.

- Neth, H., Meder, B., Kothiyal, A., & Gigerenzer, G. (2014). Homo heuristicus in the financial world: From risk management to managing uncertainty. *Journal of Risk Management in Financial Institutions*, 7(2), 134–144.
- Phillips, N. D., Neth, H., Woike, J. K., & Gaissmaier, W. (2017). FFTrees: A toolbox to create, visualize, and evaluate fast-and-frugal decision trees. *Judgment and Decision Making*, 12(4), 344–368.
- Rebitschek, F. G., & Gigerenzer, G. (2020). Einschätzung der Qualität digitaler Gesundheitsangebote: Wie können informierte Entscheidungen gefördert werden?. *Bundesgesundheitsblatt-Gesundheitsforschung-Gesundheitsschutz*, 63, 665–673.
- Rebitschek, F. G. (2024). Boosting consumers: Algorithm-supported decision-making under uncertainty to (learn to) navigate algorithm-based decision environments. In *Knowledge and digital technology* (pp. 63–77). Cham: Springer Nature Switzerland.
- Rebitschek, F. G., Gigerenzer, G., & Wagner, G. G. (2021). People underestimate the errors made by algorithms for credit scoring and recidivism prediction but accept even fewer errors. *Scientific reports*, 11(1), 20171.
- Simon, H. A. (1990). Invariants of human behavior. *Annual review of psychology*, 41(1), 1–20.
- Statistisches Bundesamt (2024). Bevölkerung nach Altersgruppen. <https://www.destatis.de/DE/The men/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/bevoelkerung-altersgruppen-deutschland.html>
- Tai, R. H., Bentley, L. R., Xia, X., Sitt, J. M., Fankhauser, S. C., Chicas-Mosier, A. M., & Monteith, B. G. (2024). An Examination of the Use of Large Language Models to Aid Analysis of Textual Data. *International Journal of Qualitative Methods*, 23, 16094069241231168.



## Verbraucherschutz durch Corporate Governance?\*

### A. Gegenstand und Gang der Untersuchung

Die Auseinandersetzung mit Fragen der Corporate Governance, also den Formen guter Leitung und Überwachung von Unternehmen, ist vor rund 25 Jahren aus dem angelsächsischen Raum nach Deutschland gekommen. Sie stand seinerzeit nicht nur in Großbritannien und den USA, sondern in vielen Teilen der westlichen Welt, ganz im Zeichen der Shareholder Value-Doktrin, d. h. dem Unternehmensziel der Steigerung des Aktionärsvermögens. Als Folge der Finanzkrise im Jahr 2008 hat sich insoweit durchaus eine gewisse Akzentverschiebung ergeben. So wurde 2009 in der Präambel des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) die aktionärsbezogene Formel der Ursprungsfassung zum Kodexinhalt<sup>1</sup> durch folgenden Programmsatz ersetzt: „Der Kodex verdeutlicht die Verpflichtung von Vorstand und Aufsichtsrat, im Einklang mit den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft für den Bestand des Unternehmens und seine nachhaltige Wertschöpfung zu sorgen (Unternehmensinteresse)“.<sup>2</sup> Es gehört heute gewissermaßen zum guten Ton in Wissenschaft und Praxis der Unternehmensführung, vom Stakeholder-Ansatz zu sprechen, also die Bedeutung verschiedener Bezugsgruppen des Unternehmens – den sog. Stakeholdern – zu betonen. Bei näherem Hinsehen zeigt sich allerdings, dass der Governance-Diskurs nach wie vor in hohem Maße aktionärszentriert ist. Dieser Befund muss aus verschiedenen – teils auch auf dieser Tagung vertreten – disziplinären Perspektiven verblüffen. So fällt bereits aus soziologischem Blickwinkel auf, dass nicht jeder Mensch Aktionär ist, wohl aber Verbraucher bzw. Verbraucherin. Ferner und vor allem ist der Betriebswirtschaftslehre, gemeinsam mit der Rechtswissenschaft zuständig für Corporate Governance, die bekannte Kaufmannsweisheit geläufig: „Der Kunde ist König“.

---

\* Der Beitrag beruht auf einem gemeinsam mit Peter Kenning verfassten Aufsatz. Gegenüber der Vortragsfassung wurden teilweise neuere Entwicklungen und Quellen ergänzt.

1 „Der Kodex verdeutlicht die Rechte der Aktionäre, die der Gesellschaft das erforderliche Eigenkapital zur Verfügung stellen und das unternehmerische Risiko tragen.“ Präambel Abs. 2 DCGK 2002 = DCGK 2008.

2 Präambel Abs. 2 DCGK 2009.

Es stellt sich damit die Frage, warum der Kunde in der Diskussion von Standards guter Unternehmensleitung und Überwachung bislang kaum Beachtung findet. Anders gewendet soll im Folgenden untersucht werden, ob und inwieweit die stärkere Einbeziehung des Kunden (und insbesondere des Verbrauchers) in die bislang stark gesellschaftsrechtlich geprägte Diskussion über Corporate Governance den Verbraucherinteressen größeres Gewicht verleihen kann.<sup>3</sup>

Im Folgenden wird zunächst der schöne Satz „Der Kunde ist König“ kurz unternehmenstheoretisch unterfüttert (Abschnitt B.). Die zahlreichen Nobelpreise, welche die hierbei verwendeten Theorien geadelt haben, können aus Zeitgründen nicht im Einzelnen erwähnt werden. Anschließend folgt – wiederum nur in wenigen Strichen – ein Abriss der wichtigsten gegenwärtigen Mechanismen zum Schutz von Kundeninteressen (Abschnitt C.), bevor Perspektiven für einen ergänzenden Interessenschutz durch Vorkehrungen der Corporate Governance vorgestellt werden (Abschnitt D.). Dem Tagungsthema entsprechend konzentrieren sich die Überlegungen zu C. und D. auf die spezielle Kundengruppe der Verbraucherinnen und Verbraucher. Ein Fazit und Ausblick (Abschnitt E.) schließen den Beitrag ab.

## B. Bedeutung des Kunden im Wertschöpfungsprozess

Unternehmen sind Orte arbeitsteiliger Wertschöpfung, die Beiträge verschiedenster Akteure erfordert.<sup>4</sup> Als wichtige Stakeholder zu nennen sind etwa Aktionäre und Gläubiger (Bereitstellung von Eigen- und Fremdkapital), Lieferanten (Material, Vorprodukte etc.), Arbeitnehmer (Arbeitskraft), der Staat (Infrastruktur) und die Gesellschaft, welche die *Licence to Operate* vergibt und damit die Geschäftstätigkeit der Unternehmung legitimiert. Nicht zuletzt gehören auch die Kunden zu den Stakeholdern. Zu denken ist zum einen an die Kundenbeiträge im Rahmen der Produktion (Beispiel: Endmontage von Regalen durch Verschraubung von Regalbrettern; Self Check-in am Flughafen usw.). Zum anderen – und dieser Aspekt steht hier im Vordergrund – haben die Kunden im Wertschöpfungsprozess die originäre Funktion, zur Entrichtung eines Preises bereit zu sein. Nur durch diese Bereitschaft, den aufgerufenen Preis zu zahlen, wird überhaupt der ökonomische

3 Siehe hierzu grundlegend v. Werder/Kenning, DB 2023, 81, sowie *dies.*, So kann der Kunde wirklich zum König werden. Verbraucher müssen mehr Macht über Unternehmen bekommen, FAZ v. 15.5.2023, S. 16.

4 Hierzu und zum Folgenden eingehend v. Werder, Führungsorganisation, S. 7 ff. und S. 47 ff. mzn.



mische Wert eines Produktes oder einer Dienstleistung definiert. Falls weltweit kein einziger Mensch gewillt ist, für ein bestimmtes Produkt Geld auszugeben, dann ist dieses Gut im Klartext *ökonomisch* Schrott.<sup>5</sup> In diesem Sinne ist der Kunde tatsächlich König, und zwar König des Wertschöpfungsprozesses.

### C. Schutz des Verbrauchers: Status Quo

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich mit dem Schutz durch den Markt, dem Schutz durch spezifische Einrichtungen und dem Schutz durch Verbraucherrecht grob drei Kategorien institutioneller Schutzmechanismen für Verbraucherinteressen unterscheiden.<sup>6</sup> Der Hinweis auf den existierenden *Verbraucherschutz durch den Marktprozess* – volkstümlich gesagt die „Abstimmung mit den Füßen“ – ist ein gängiges ökonomisches Argument. Wenn ich mit A nicht mehr zufrieden bin, gehe ich eben zu B. Die Aktivierung dieses Schutzes ist vom Prinzip her relativ einfach und wirksam, sofern es um den Kauf simpler und allseits verfügbarer Waren wie ein T-Shirt geht. Wenn es sich hingegen um komplexere Problemlösungen wie z. B. Bankverbindungen, die private technische Informations- und Kommunikationsinfrastruktur u. v. a. m. handelt, wird es teilweise schon eher schwierig. Letztlich ist dieser Schutz durch den Markt nämlich abhängig von der Marktmacht des Verbrauchers bzw. genereller des jeweiligen Kunden. Und die Marktmacht wiederum ist eine Funktion zahlreicher Faktoren wie den Alternativen, die realistisch zur Verfügung stehen, getätigten Investitionen, Wechselkosten, Zeitaufwand und nicht zuletzt – auch als Schnittstelle zur Corporate Governance – der Rechtsposition.<sup>7</sup> Als genereller Ansatz für den Verbraucherschutz ist der Marktmechanismus unter Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten folglich durchaus differenziert einzuschätzen.

Mit Blick auf den *Schutz durch spezifische Einrichtungen* sei an dieser Stelle aus Zeitgründen exemplarisch nur eine Auswahl einschlägiger Institutionen genannt, die sich teils allgemeiner den generellen Interessen von Verbrauchern und Verbraucherinnen widmen, teils aber auch gezielter spezielle Verbrauchergruppen vertreten. Sie lassen sich einteilen in Behörden, nicht-behördliche, staatlich finanzierte Einrichtungen und bedarfsfeldbezogene Vereinigungen.<sup>8</sup> Wichtige *Be-*

---

5 Das schließt andere Qualitätsmerkmale der Produkte wie technische Brillanz oder ästhetischen Reiz nicht aus.

6 Hierzu und zum Folgenden ausführlich v. Werder/Kenning, DB 2023, 81, 84 ff.

7 Zum Schutz durch Verbraucherrecht näher S. 106.

8 Zu diesen Institutionen näher v. Werder/Kenning, DB 2023, 81, 84 ff.

hören, die zur Wahrnehmung von Aufgaben des Verbraucherschutzes ermächtigt wurden, sind beispielsweise das Bundeskartellamt, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die Bundesnetzagentur und das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Zur Gruppe der *nicht-behördlichen, staatlich finanzierten Einrichtungen* zählen etwa die Verbraucherzentralen und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) e.V., der Sachverständigenrat für Verbraucherfragen sowie die Stiftung Warentest. Die *bedarfsfeldbezogenen Vereinigungen* umfassen z. B. die Organisationen „Pro Bahn“ und „Flight Right“ (Bedarfsfeld „Mobilität“) sowie den „Bund der Energieverbraucher e.V. (BDE)“ und den „Deutsche Mieterbund e.V. (DMB)“ (Bedarfsfeld „Energie/Wohnen“).

Der *Schutz durch Verbraucherrecht* ist zunächst dadurch charakterisiert, dass es kein Verbraucherrecht im Sinne eines in sich geschlossenen, kohärenten Rechtsgebiets oder gar in Form eines Verbraucherrechtsgesetzbuchs gibt.<sup>9</sup> Das Verbraucherrecht wird vielmehr durch eine Vielzahl verstreuter Normen in ganz unterschiedlichen Gesetzen wie dem BGB (z. B. Recht des Verbrauchsgüterkaufs), dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), dem Produkthaftungsgesetz (ProdHaftG) u. v. a. m. konstituiert. Neben seiner Fragmentierung zeichnet sich dieser Schutzmechanismus durch die Selektivität seiner Regelungsgegenstände aus, die letztlich von politischen Prozessen abhängt und nicht selten mit einem Time Lag der Gesetzgebung verbunden ist.<sup>10</sup> Problematisch ist ferner das in der Regulierung verbreitete Informationsparadigma vom mündigen Verbraucher. Es bedarf wohl keiner näheren Begründung, dass die Vorstellung vom aufgeklärten Kunden, der alles „Kleingedruckte“ (Allgemeine Geschäftsbedingungen, Beipackzettel, Internethinweise zum Datenschutz etc.) vor seiner Kaufentscheidung aufmerksam und verständlich studiert, schon aufgrund des hiermit verbundenen *information overload* eine kontrafaktische Prämisse darstellt. Ein Hinweis allein auf die vieldiskutierte „Cookie-Plage“<sup>11</sup> sollte an dieser Stelle genügen. Als letzte Hürde eines wirksamen rechtlichen Verbraucherschutzes sind die potenziellen Probleme der faktischen Durchsetzung berechtigter Ansprüche zu erwähnen, die mit erheblichem finanziellen, zeitlichen (und je nach psychologischer Disposition auch nervlichen) Aufwand verbunden sein kann. Analog zum bekannten Phänomen der „rationalen Apathie“ des Kleinaktionärs<sup>12</sup> darf daher die These aufgestellt werden, dass Verbraucherinnen und Verbraucher nicht selten von vornherein auf die Geltendmachung von Ansprüchen verzichten.

9 v. Werder/Kenning, DB 2023, 81, 86.

10 Hierzu und zum Folgenden v. Werder/Kenning, DB 2023, 81, 87 ff.

11 Assion, NZG 2022, 777.

12 Siehe hier nur die Erläuterung bei v. Werder/Kenning, DB 2023, 81, 88 Fn. 85.

Schon angesichts dieses – notgedrungen nur kursorischen – Durchgangs durch wichtige Mechanismen des Verbraucherschutzes lässt sich somit als Zwischenfazit konstatieren, dass diese Schutzvorkehrungen je für sich durchaus mehr oder weniger wirksam sein können, allerdings systematisch nur punktuellen und häufig zeitverzögerten Interessenschutz gewähren. Im Folgenden wird daher der Frage nachgegangen, ob der herkömmliche Verbraucherschutz durch stärkere Betonung der Kunden als Stakeholdergruppe im Rahmen der Corporate Governance sinnvoll flankiert werden kann.

## D. Ergänzender Schutz durch Corporate Governance: Perspektiven

Nach Abs.1 Satz 1 der Präambel des Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) wird unter „Corporate Governance [...] der rechtliche und faktische Ordnungsrahmen für die Leitung und Überwachung eines Unternehmens verstanden.“ Eine stärkere Berücksichtigung der Kunden und speziell der Verbraucher in der Corporate Governance bedeutet somit im Grundsatz, dass die Interessen dieser Stakeholdergruppe – ergänzend zu den Belangen anderer Stakeholder wie namentlich der Anteilseigner – substanziellen Eingang in diesen Ordnungsrahmen für die Unternehmensführung finden. Anders als beim herkömmlichen betrieblichen Kundenmanagement,<sup>13</sup> das auf Abteilungsebene stattfindet, werden auf diese Weise Kundeninteressen bereits auf der obersten Führungsebene der Leitung durch den Vorstand und der Überwachung durch den Aufsichtsrat repräsentiert. Die Kundeninteressen können auf diese Weise Top Down über die Strategie, die Unternehmensplanung und die operativen Aktivitäten in den Wertschöpfungsprozess einfließen. Ganz in diesem Sinne einer ganzheitlichen Unternehmenssteuerung empfiehlt der Kodex für den generellen Aspekt der Nachhaltigkeit, dass in „der Unternehmensstrategie [...] neben den langfristigen wirtschaftlichen Zielen auch ökologische und soziale Ziele angemessen berücksichtigt werden“ sollen (Empf. A.1 Satz 2 DCGK), die „Unternehmensplanung [...] entsprechende finanzielle und nachhaltigkeitsbezogene Ziele umfassen“ soll (Empf. A.1 Satz 3 DCGK) und das „interne Kontrollsystem und das Risikomanagementsystem [...], soweit nicht bereits gesetzlich geboten, auch nachhaltigkeitsbezogene Ziele abdecken“ sollen (Empf. A.3 Satz 1 DCGK). Der prinzipielle Vorteil dieser Lösung aus Verbrauchersicht wäre, dass ihre Belange im Rahmen der Unternehmensführung oben an der Hierarchiespitze bildlich gesprochen

---

13 Hierzu v. Werder/Kenning, DB 2023, 81, 86 f.

„in den Trichter der Entscheidungsprozesse“ gegeben werden. Sie könnten so beginnend bei der Konkretisierung des Unternehmenszwecks – neudeutsch „Purpose“<sup>14</sup> – über die Festlegung der grundlegenden Strategie zur Realisierung des Unternehmenszwecks, die detailliertere Planung für die einzelnen Unternehmensbereiche zur Ausfüllung des strategischen Rahmens bis hin zu den Operations berücksichtigt werden. Dabei wären nach einer betriebswirtschaftlichen Leitmaxime nachhaltiger Unternehmensführung (hierzu sogleich) auf jeder Stufe des Führungsprozesses die Kundeninteressen – nach der sog. doppelten Wesentlichkeit der aktuellen Nachhaltigkeitsdiskussion<sup>15</sup> genauer die Auswirkungen der Unternehmensaktivität auf die Verbraucher (inside-out) und die Einflüsse aus der Verbrauchersphäre auf die Unternehmung (outside-in) – mit den Belangen der übrigen Stakeholder zu einem angemessen, an der langfristigen Prosperität der Unternehmung orientierten Ausgleich zu bringen.

Eine stärkere Verankerung der Kunden- bzw. Verbraucherperspektive in der Corporate Governance bietet nicht nur offensichtlich Chancen für diese Stakeholder. Vielmehr ergeben sich bei näherem Hinsehen – betriebswirtschaftlich natürlich von zentraler Bedeutung – auch aus Sicht der Unternehmung Ansatzpunkte für eine Steigerung des nachhaltigen Unternehmenswerts.<sup>16</sup> Wie eingangs im Rahmen der unternehmenstheoretischen Analyse dargelegt, erfordert der Wertschöpfungsprozess Beiträge verschiedenster Stakeholder. Die Stakeholder werden diese Beiträge auf Dauer aber nur bereitstellen, wenn sie hierfür hinreichende Anreize erhalten – in Form attraktiver Kurssteigerungen und Dividenden (Aktionäre) bzw. Zinsen (Gläubiger), Löhne und Arbeitsbedingungen (Arbeitnehmer) usw.. Dies ist der zweite Teil der sogenannten Anreiz-Beitrags-Theorie.<sup>17</sup>

Ausgehend von diesem plausiblen Zusammenhang lässt sich als generelle Leitmaxime einer nachhaltig erfolgreichen Unternehmensführung das Ziel formulieren, die Ansprüche aller relevanten Stakeholder der betreffenden Unternehmung in ausreichendem und so angemessen ausbalanciertem Ausmaß zu erfüllen (und aufgrund entsprechender Leistungsfähigkeit auch erfüllen zu können), dass diese Bezugsgruppen auf Dauer bereit sind, ihre notwendigen Beiträge zum Wert-

14 Hierzu noch näher in Abschnitt E.

15 Näher S. 113.

16 Grundsätzlich aufgeschlossen für eine stärkere Institutionalisierung von Kundenbelangen in der Corporate Governance aus juristischer Sicht *Bachmann*, ZHR 2023, 166, 192 f.

17 Zur Anreiz-Beitrags-Theorie nach Barnard *Schreyögg*, Organisationstheorie, in: HWO, Sp. 1069, 1073.

schöpfungsprozess zu leisten.<sup>18</sup> Diese betriebswirtschaftliche Leitmaxime liegt im Prinzip ganz auf der Linie der juristischen Richtschnur für Vorstand und Aufsichtsrat, das Unternehmensinteresse zu wahren.<sup>19</sup>

Es ist im Grunde genommen ganz einfach: Wenn Unternehmen für den Kunden nicht mehr ausreichend attraktiv sind, wenn sie für die Arbeitnehmer nicht mehr ausreichend attraktiv sind etc., dann werden sie je nach Marktmacht der einzelnen Stakeholdergruppen<sup>20</sup> – aktuelles Stichwort: Wettbewerb um gute Köpfe oder etwas martialisch *war for talents* – über kurz oder lang kaum mehr erfolgreich sein können. Je wirksamer Unternehmen hingegen z. B. einen Informationsaustausch mit ihren Kunden organisieren,<sup>21</sup> umso eher tragen sie selbst zur Umsetzung der Leitmaxime nachhaltiger Unternehmensführung bei. Eine Adressierung kunden- bzw. verbraucherbezogener Interessen im rechtlichen Ordnungsrahmen der Unternehmensführung, die unternehmensübergreifend gilt und so gleiche Governanceverhältnisse schafft (*level playing field*), kann daher durchaus im Unternehmensinteresse liegen.

Die voranstehenden prinzipiellen Überlegungen sollen anhand von drei konkreten Beispielen veranschaulicht werden, die in zwei Fällen bestehende Governanceregelungen für die Aktionäre auf den Kundenkontext übertragen und in einem weiteren Fall inzwischen bereits realisierte Regulierungsmaßnahmen aufgreifen. Die beiden ersten Beispiele betreffen Analogien zum aktienrechtlich vorgesehen Aktionärsforum sowie zum Investorendialog des Aufsichtsratsvorsitzenden, den der Deutsche Corporate Governance Kodex anregt. Das dritte Beispiel geht auf die inzwischen vorliegenden Standards zur praktischen Umsetzung der künftigen Nachhaltigkeitsberichterstattung nach der europäischen Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) ein.

Nach § 127a AktG können Aktionäre oder Aktionärsvereinigungen im *Aktionärsforum* des Bundesanzeigers andere Aktionäre auffordern, gemeinsam oder in Vertretung einen Antrag oder ein Verlangen nach diesem Gesetz zu stellen oder in einer Hauptversammlung das Stimmrecht auszuüben. Das 2005 eingerichtete Aktionärsforum ermöglicht somit Anteilseignern und nicht zuletzt Kleinanlegern, die vergleichbar mit einzelnen Verbrauchern und Verbraucherinnen meist eher

---

18 Näher v. Werder, Führungsorganisation, S. 47 ff., hier S. 50. Die Leitmaxime adressiert *nicht nur*, über die ökologischen Interessen der Stakeholder der Unternehmung wie z. B. den Investoren, Arbeitnehmern, Kunden bzw. Verbrauchern und nicht zuletzt der Gesellschaft *aber nicht zuletzt auch* das „Grüne“ der Nachhaltigkeit.

19 Eingehender v. Werder, Führungsorganisation, S. 47 f.

20 Siehe nochmals oben, S. 105.

21 Zu diesbezüglichen künftigen Berichtspflichten näher S. 113.

voneinander isoliert sind, für bestimmte Angelegenheiten wie etwa die Bestellung eines Sonderprüfers eine relativ niedrighschwellige Koordination ihrer Interessen. Es bedarf keiner großen Fantasie, dass die Eröffnung eines entsprechenden Kundenforums für die Kommunikation von Verbrauchern untereinander sowie mit dem Unternehmen eine interessante Koordinationsplattform darstellen kann, um z. B. Unregelmäßigkeiten der unternehmerischen Tätigkeit zu begegnen oder proaktive Initiativen zur Steigerung des Kundennutzens angebotener Produkte und Dienstleistungen zu planen. Organisatorische Details wie etwa die Voraussetzungen für den Zugang zum Forum bedürfen naturgemäß eingehender Erörterungen und hinreichend flexibler Lösungen. Zumindest deuten aber bereits existierende, auf freiwilliger Basis organisierte Vereinigungen wie etwa der „Deutschsprachige SAP Anwendergruppe e.V. (DSAG)“<sup>22</sup> mit 3.800 Mitgliedsunternehmen<sup>23</sup> sowohl auf die Praktikabilität als auch auf ein gewisses Einflusspotential solcher Einrichtungen hin.

Gem. Anregung A.6 DCGK sollte der Aufsichtsratsvorsitzende in angemessenem Rahmen bereit sein, mit Investoren über aufsichtsratspezifische Themen Gespräche zu führen. Dieser sog. *Investorendialog* ist unter Gesellschaftsrechtlern nach wie vor nicht völlig unumstritten,<sup>24</sup> gerade in größeren Unternehmen inzwischen aber verbreitete Praxis. Dabei deuten jüngere empirische Befunde an, dass sich die Außenkommunikation des Aufsichtsratsvorsitzenden nicht ausschließlich auf Investoren beschränkt, sondern mitunter auch mit anderen Gesprächspartnern wie Politikern und NGOs erfolgt.<sup>25</sup> Wenngleich ohne Zweifel grundsätzlich der Vorstand und in Sonderheit der Vorstandsvorsitzende die AG nach außen vertritt, könnten Rechtslage und Rechtspraxis durchaus dahingehend modifiziert werden, dass in Fällen gravierender Beeinträchtigungen von Kundeninteressen auch der Aufsichtsratsvorsitzende als Sprecher für das Unternehmen sowie Ansprechpartner für legitimierte Kunden- bzw. Verbraucherrepräsentanten fungieren darf bzw. sollte.

22 Einzelheiten unter <https://dsag.de/> (letzter Abruf: 11.04.2024).

23 Siehe Freytag, Von SAP „ein Stück weit kalt erwischt“ (FAZ v. 21.9.2023, S. 18) im Bericht über eine recht turbulente Tagung mit dem Vorstandssprecher von SAP.

24 Ausführlicher Überblick zum Meinungsstand bei Schilha/Theusinger/v. Manikowsky/v. Werder et al., Die Rolle des Aufsichtsrats in der Unternehmenskommunikation, München 2023, S. 10 ff.

25 Siehe Schilha/Theusinger/v. Manikowsky/v. Werder et al., Die Rolle des Aufsichtsrats in der Unternehmenskommunikation, München 2023, S. 54.

Während der Gedanke eines – dem Aktionärsforum bzw. Investorendialog vergleichbaren – Kundenforums auf Unternehmensebene und eines Kundendialogs des Aufsichtsratsvorsitzenden bislang kaum diskutiert wird, ist eine kunden- bzw. verbraucherbezogene Komponente der *Unternehmenspublizität* bereits Gegenstand konkreter Regulierung. Die europäische Corporate Sustainability Reporting Directive v. 14.12.2022,<sup>26</sup> die von den Mitgliedstaaten spätestens bis zum 06.07.2024 in ihre nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften umzusetzen ist,<sup>27</sup> sieht erheblich erweiterte Pflichten zur Nachhaltigkeitsberichterstattung vor, die weit über die bisher notwendigen Angaben in der nichtfinanziellen Erklärung nach § 289b HGB hinausgehen<sup>28</sup> und auch kunden- bzw. verbraucherrelevante Informationen betreffen.<sup>29</sup> Nach Art. 19a Abs. 1 UAbs. 1 der Bilanzrichtlinie 2013/34/EU idF der CSRD haben große Unternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen – mit Ausnahme von Kleinstunternehmen –, bei denen es sich um Unternehmen von öffentlichem Interesse handelt,<sup>30</sup> in den Lagebericht Angaben aufzunehmen, die für das Verständnis der Auswirkungen der Tätigkeiten des Unternehmens auf Nachhaltigkeitsaspekte sowie das Verständnis der Auswirkungen von Nachhaltigkeitsaspekten auf Geschäftsverlauf, Geschäftsergebnis und Lage des Unternehmens erforderlich sind. Betroffen von der Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung sind in Deutschland rund 13.000 Unternehmen, darunter

---

26 Richtlinie (EU) 2022/2464 des europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, ABLEU vom 16.12.2022, Nr. L 322, S. 15; im Folgenden CSRD.

27 Art. 5 Abs. 1 Satz 1 CSRD. In Deutschland liegt bislang erst ein Regierungsentwurf vor, siehe Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024\\_CSRD\\_UmsG.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_CSRD_UmsG.html), zuletzt aufgerufen: 14.08.2024; im Folgenden RegE CSRD-UmsG.

28 Lanfermann/Baumüller, DK 2023, 159, 159 f.

29 Zum ausgeprägten Verbraucherakzent des Umsetzungsgesetzes auch das BMJ selbst: „Damit trägt das Gesetz insbesondere zur rechtzeitigen Erreichung des Ziels 12 der UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bei, nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherzustellen.“ (abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024\\_CSRD\\_UmsG.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_CSRD_UmsG.html), zuletzt aufgerufen: 14.04.2024).

30 Zu den im Detail komplexen Regelungen der berichtspflichtigen EU-Unternehmen und Unternehmen aus Drittstaaten eingehend Lanfermann/Baumüller, DB 2022, 2745, 2746 ff.

insbesondere Kapitalgesellschaften, haftungsbeschränkte Personenhandelsgesellschaften und Genossenschaften.<sup>31</sup>

Die CSRD wird ergänzt durch Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung, welche die anzugebenden Informationen spezifizieren und vertiefen (Art. 29b CSRD). Das erste Paket (sog. „Set 1“) dieser European Sustainability Reporting Standards (ESRS) ist inzwischen von der EU-Kommission als delegierte Verordnung erlassen worden.<sup>32</sup> Die ESRS bestehen zum einen aus zwei übergreifenden generellen Standards (ESRS 1: Allgemeine Anforderungen; ESRS 2: Allgemeine Angaben). Zum anderen umfassen sie – gegliedert nach dem ESG-Konzept der Nachhaltigkeit<sup>33</sup> – fünf bzw. vier themenbezogene Regelwerke zu ökologischen (ESRS E1-ESRS E5) bzw. sozialen (ESRS S1-ESRS S4) Themen sowie einen Standard mit Governancebezug (ESRS G1).<sup>34</sup> Dabei thematisiert der ESRS S4 „Verbraucher und Endnutzer“ dezidiert eine Fülle privatkundenrelevanter<sup>35</sup> Informationen, die im Lagebericht anzugeben sind. Die Angaben sollen es den Nutzern der Nachhaltigkeitserklärung ermöglichen, wesentliche Auswirkungen der eigenen Geschäftstätigkeit und Wertschöpfungskette des Unternehmens auf Verbraucher und Endnutzer, auch im Rahmen seiner Produkte oder Dienstleistungen, und die damit verbundenen wesentlichen Risiken und Chancen zu verstehen (Abs. 1 ESRS S4).

Die Berichtspflichten des ESRS S4 sind – wie bei den anderen themenbezogenen Standards auch – nach den drei Themenfeldern „Strategie“, „Management der Auswirkungen, Risiken und Chancen“ sowie „Parameter und Ziele“ geordnet.

- 
- 31 Pressemitteilung Nr. 27/2024 des BMJ v. 22.3.2024 (abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/0322\\_CSRD-UmsG.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/0322_CSRD-UmsG.html); letzter Abruf: 29.04.2024).
  - 32 Siehe Delegierte Verordnung (EU) der Kommission zur Ergänzung der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung.
  - 33 E = Ecology; S = Social; G = Governance.
  - 34 Siehe Anhang der Delegierten Verordnung (EU) der Kommission zur Ergänzung der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung, Anhang I Europäische Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung (ESRS).
  - 35 Das Glossar in Anhang II des Anhangs der Delegierten Verordnung der Kommission definiert auf S. 13 Verbraucher als „Personen, die Waren und Dienstleistungen für den persönlichen Gebrauch entweder für sich selbst oder für Dritte erwerben, verbrauchen oder nutzen, nicht aber für den Weiterverkauf, den Handel oder für gewerbliche, geschäftliche, handwerkliche oder berufliche Zwecke.“ und auf S. 16 Endnutzer als „Personen, die ein bestimmtes Produkt oder eine bestimmte Dienstleistung letztlich nutzen oder die für die Nutzung vorgesehen sind.“



Konkrete Angaben betreffen z. B. die Modalitäten, wie die Interessen, Standpunkte und Rechte der Verbraucher und/oder Endnutzer des Unternehmens in seine Strategie und sein Geschäftsmodell einfließen (Abs. 8 Satz 1 ESRS S4), Informationen über die Verbraucher und/oder Endnutzer, die besonders anfällig für Auswirkungen von Marketing- und Verkaufsstrategien sind (Abs. 10 Satz 2 Buchst. a) iv. ESRS S4) und Erläuterungen, ob eine Zusammenarbeit mit Verbrauchern und/oder Endnutzern oder ihren rechtmäßigen Vertretern direkt oder mit glaubwürdigen Stellvertretenden erfolgt, sowie ggf. u. a. Angaben zur Phase, Art und Häufigkeit der Einbeziehung, zur Funktion und ranghöchsten Position innerhalb des Unternehmens, die die operative Verantwortung für die Einbeziehung sowie dafür trägt, dass die Ergebnisse in das Unternehmenskonzept einfließen (hierzu und zu weiteren Einzelheiten Abs. 20 ESRS S4).

Der Standard ist anzuwenden, wenn im Rahmen der Bewertung der Wesentlichkeit gemäß ESRS 2 festgestellt wurde, dass Verbraucher und/oder Endnutzer von wesentlichen Auswirkungen betroffen sind und/oder dass wesentliche Risiken und Chancen im Zusammenhang mit ihnen bestehen (Abs. 5 ESRS S4; sog. doppelte Wesentlichkeit).<sup>36</sup> Da „Verbraucher und/oder Endnutzer.. eine wichtige Gruppe betroffener Interessenträger“<sup>37</sup> darstellen, wird diese Voraussetzung vermutlich im Regelfall erfüllt sein.

Anders als die bisherige nichtfinanzielle Erklärung nach § 289b HGB<sup>38</sup> wird der Nachhaltigkeitsbericht einer inhaltlichen Prüfungspflicht unterliegen (siehe §§ 324b-324l HGB idF des RegE CSRD-UmsG), wobei zeitlich gestaffelt zunächst eine inhaltliche Prüfung mit begrenzter Sicherheit (prüferische Durchsicht) und später eine Prüfung mit hinreichender Sicherheit vorgesehen ist.<sup>39</sup> Zudem erstreckt sich der sog. Bilanzzeit künftig auch auf diesen Teil des Corporate Reporting.<sup>40</sup>

---

36 Zur entscheidenden Bedeutung der Wesentlichkeitsanalyse für die Notwendigkeit der Aufnahme von Angaben in den Lagebericht jenseits der Pflichtangaben nach ESRS 2 *Lanfermann/Baumüller*, DK 2023, 396.

37 So zu Recht (siehe nochmals oben, Abschnitt B.) Abs. 8 Satz 2 ESRS S4 (im Original z.T. fett).

38 Hier muss lediglich formal geprüft werden, ob diese Erklärung vorgelegt wurde, siehe § 317 Abs. 2 Satz 4 HGB.

39 Zu Einzelheiten hier nur Begr.RegE CSRD-UmsG, S. 144.

40 *Baumüller*, ZCG 2022, 219, 220.

Die (finanzielle wie nichtfinanzielle) Unternehmensberichterstattung stellt eine der wesentlichen Komponenten der Corporate Governance dar.<sup>41</sup> Die Einführung in diesem Ausmaß erstmaliger kundenbezogener Berichtspflichten im „offiziellen“ Corporate Reporting<sup>42</sup> bedeutet damit bereits unmittelbar eine stärkere Berücksichtigung der Stakeholdergruppe Kunden und Verbraucher im Ordnungsrahmen der Unternehmensführung.<sup>43</sup> Darüber hinaus kann die erhöhte Transparenz allerdings auch weitreichende mittelbare Governanceimplikationen haben, da die Pflicht zur Veröffentlichung bestimmter Modalitäten der Unternehmensführung nicht nur den Informationsstand der Berichtsadressaten<sup>44</sup> tangiert. Sie hat vielmehr auch Folgen für die betreffenden Strukturen und Prozesse der Führung selbst, falls und soweit diese mit Blick auf ihre externe „Vermittelbarkeit“<sup>45</sup> überprüft und eventuell angepasst werden. So können „Fehlanzeigen“ – etwa hinsichtlich institutionalisierter Vorkehrungen für den Austausch mit Kunden und Verbrauchern<sup>46</sup> – durchaus das Reputationskapital mindern, so dass Unternehmen sich möglicherweise zum Umdenken veranlasst sehen und entsprechende Kommunikationskanäle (mit ihren auch verbundenen potenziellen Chancen)<sup>47</sup> etablieren.<sup>48</sup> In welchem Umfang dieses *nudging*<sup>49</sup> tatsächlich zu einer stärkeren Beachtung von Kunden- bzw. Verbraucherbelangen in der

---

41 So bildet der Komplex „Transparenz und externe Berichterstattung“ einen der insgesamt sieben Abschnitte des Deutschen Corporate Governance Kodex (siehe Abschnitt F. DCGK).

42 Im Gegensatz zu Werbung und sonstigen Formen der Vertriebskommunikation.

43 Siehe allgemein zur erweiterten Einbeziehung der Stakeholder in die Unternehmensführung durch die CSRD auch Baumüller, ZCG 2022, 219, 220.

44 Siehe auch Begr.RegE CSRD-UmsG, S. 111: „Die CSRD hilft Investoren, Verbrauchern und anderen Stakeholdern, den Nachhaltigkeitsbeitrag von Unternehmen zu bewerten ...“.

45 Dabei ist nicht ausschließlich an Reaktionen des Marktes zu denken, sondern unter Umständen – wie das Beispiel der berühmt-berüchtigten „Zielgröße Null“ für Frauenquoten (siehe an dieser Stelle nur RegE FöPoG II, BT-Drucks. 19/26689, S. 2) lehrt – auch an Folgeaktionen des Gesetzgebers.

46 Siehe nochmals S. 113.

47 Zu möglichen Vorteilen für Unternehmen beispielsweise durch (Verbraucher)Vertrauen in seine Produkte und Dienstleistungen explizit Abs. 3 Satz 2 ESRS S4.

48 Siehe zu diesem Regulierungsmechanismus der Verhaltensbeeinflussung durch Transparenz allgemein auch Baumüller, ZCG 2022, 219, 220.

49 Im gesellschaftsrechtlichen Schrifttum begegnet dieser europarechtliche Ansatz mitunter massiver Ablehnung. Pointiert z. B. *Hommelhoff/Allgeier/Jelonek*, NZG 2023, 911: „kleinstteilig vorgespurte Führungsprozesse“ (911); „erschreckend übermäßig breite, tiefgreifende, intensive und kleinsteilige Vorgaben“ (917).

Leitung und Überwachung von Unternehmen führt, lässt sich gegenwärtig nur mit Zurückhaltung abschätzen.<sup>50</sup> Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sprechen zumindest gute Gründe dafür, den mit den neuen Rechtspflichten zweifelsohne verbundenen Aufwand proaktiv zu nutzen, um (auch) kundenbezogene Aktivitäten unvoreingenommen zu evaluieren und fallweise zur Steigerung des nachhaltigen Unternehmenswerts zu revidieren.<sup>51</sup>

## E. Fazit und Ausblick

Kunden kommt im Wertschöpfungsprozess der Unternehmung wie gezeigt eine zentrale Rolle zu. Auf der Ebene der Corporate Governance findet diese Stakeholdergruppe bislang allerdings kaum Beachtung. So hatte die „Aktienrechtsreform in Permanenz“<sup>52</sup> welche die deutsche Governancedebatte der letzten 25 Jahre maßgeblich geprägt hat, im Kern vor allem die Investorenperspektive im Blick. Aufgrund europarechtlicher Impulse durch die CSRD deutet sich nun eine gewisse Neujustierung in der Stakeholderbalance der Regulierung<sup>53</sup> zugunsten der Kunden und nicht zuletzt Verbraucher an. Demzufolge müssen Unternehmen künftig auch über eine Fülle kunden- und verbraucherrelevanter Aspekte ihrer Strategie und Managementmaßnahmen berichten. Dabei werden die Berichtspflichten aller Voraussicht nach gewisse Rückwirkungen auf die Strategie und Managementmaßnahmen selbst entfalten. Diese Rückkopplungseffekte so zu steuern, dass die Ansprüche aller Stakeholder in angemessenem Maße dauerhaft bedient werden können und auf diese Weise der nachhaltige Wert der Unternehmung

---

50 Immerhin kommt eine Big Four-Studie zur CSRD von 2023 zu dem Ergebnis, dass Kunden und Kundinnen mit 70 % den mit Abstand stärksten Nachhaltigkeitstreiber darstellen, siehe PWC (Hrsg.), Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) – eine Analyse, S. 12 (die Studie kann angefordert werden unter <https://www.pwc.de/de/nachhaltigkeit/die-corporate-sustainability-reporting-directive-csrd-und-ihre-folgen.html>, zuletzt abgerufen am 16.4.2024).

51 Vgl. in diesem Zusammenhang aus juristischer Sicht Krause, Klimaschutz im Unternehmensinteresse, FAZ v. 17.4.2024, S. 18: „Berichtspflichten ... helfen Unternehmen, ihre Aktivitäten am Klimaschutz auszurichten“. Ganz im Sinne einer CSRD-getriebenen Anpassungsdynamik auch PWC, Wie die EU-Richtlinie die Wertschöpfung in Unternehmen verändert. Die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) und ihre Folgen, abrufbar unter <https://www.pwc.de/de/nachhaltigkeit/die-corporate-sustainability-reporting-directive-csrd-und-ihre-folgen.html>, letzter Abruf: 16.4.2024.

52 So bereits Seibert, AG 2002, 417.

53 v. Werder, Zur Stakeholderbalance des Rechts der Corporate Governance, FS Schwark 2009, S. 285.

gefördert wird, ist eine der wichtigen zukünftigen Aufgaben der Unternehmensführung.

Zum Abschluss noch eine Bemerkung mit Blick auf den *genius loci* der Tagung in einem Ministerium: Corporate Governance berührt nicht nur (gewissermaßen technische) juristische und ökonomische Fragen, sondern hat letztlich aufgrund der Einflussverteilung zwischen den verschiedenen Bezugsgruppen der Unternehmung qua Ordnungsrahmen letztlich auch eine eminent gesellschaftspolitische Dimension. Dieser Tatbestand mag zur Erklärung des zuweilen leicht alarmistischen Grundtons der Diktion einschlägiger Beiträge der Fachdiskussion<sup>54</sup> beitragen.

Vor diesem Hintergrund ist ein erneuter Blick zu den Angelsachsen<sup>55</sup> aufschlussreich. Während hierzulande im gesellschaftsrechtlichen Schrifttum engagiert die Argumente des Für und Wider einer Aufnahme der Figur des (vom BGH als Handlungsmaßstab von Vorstand und Aufsichtsrat mehrfach bestätigten) Unternehmensinteresses ins Aktiengesetz ausgetauscht<sup>56</sup> und das „gesellschaftsrechtliche „Reinheitsgebot“<sup>57</sup> thematisiert werden, geht man in Großbritannien offenbar entspannter, aber auch ambitionierter mit dem Thema um. Als Ergebnis eines umfangreichen, mehrjährigen Programms unter der wissenschaftlichen Leitung von *Colin Mayer* (Oxford)<sup>58</sup> hat die renommierte British Academy den Zweck der Unternehmung, also den *purpose of the company*, in folgende knappe, gleichwohl gehaltvolle programmatische Formel gegossen: „corporate purpose being about creating profitable solutions to problems of people and planet, not profiting from producing problems for either.“<sup>59</sup> Damit schließt sich der Kreis zum Anfang des Beitrags: Es wird interessant sein zu beobachten, ob dieses Verständnis vom

54 Siehe nochmals zur CSRD Fn. 49; ferner aus der gesellschaftsrechtlichen Nachhaltigkeits- und Klimadiskussion die Abschnittsüberschrift „VI. Ausweitung der Kampfzone: die Eigentümer und ihre Helfer“ (Koch, AG 2023, 553, 560) sowie die bei *Bachmann*, ZHR 2023, 166, 174 Fn. 37 mN zusammengestellten Zitate („Einlagerungen sozialpolitischer Fremdelemente“; „Unterwerfung der AG unter politisch geprägte Gemeinwohl-anliegen“; „Überbürdung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben“).

55 Zum Ursprungsort der Corporate Governance-Debatte Abschnitt A.

56 Überblick über die Diskussion bei *Bachmann*, ZHR 2023, 166, 181 ff.

57 Fleischer, DB 2022, 37, 38.

58 Siehe den Abschlussbericht British Academy, Policy & Practice for Purposeful Business, 2021.

59 *Mayer*, Journal of the British Academy, 10(s5), 1 (<https://doi.org/10.5871/jba/0010s5.001>, Posted 26 August 2022), S. 1. Nahezu wortgleich *British Academy*, Policy & Practice for Purposeful Business, 2021, S. 6.

grundlegenden Unternehmenszweck aus dem angelsächsischen Ausland die deutsche Governancedebatte erneut befruchten wird.

## Literaturverzeichnis

- Assion, Simon*: Ein halbes Jahr TTDSG – kein Ende der „Cookie-Plage“ in Sicht, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (NZG)* 2022, 777.
- Bachmann, Gregor*: Zielsetzung und Governance von Unternehmen im Lichte der Klimaverantwortung, *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht (ZHR)* 2023, 166–208.
- Baumüller, Josef*: Sustainable Corporate Governance in der CSRD. Neue Verantwortlichkeiten für Vorstand und Aufsichtsrat, *Zeitschrift für Corporate Governance (ZCG)* 2022, 219–222.
- British Academy*: Policy & Practice for Purposeful Business, 2021 (<https://doi.org/10.5871/bafotc/9780856726699.001>).
- Fleischer, Holger*: Klimaschutz im Gesellschafts-, Bilanz- und Kapitalmarktrecht, *Der Betrieb (DB)* 2022, 37–45.
- Hommelhoff, Peter, Allgeier, Sin, Jelonek, Mariusz*: Ausstrahlung der CSRD-Berichtsvorgaben auf die Unternehmensorganisation – zur Verantwortung der europäischen Gesetzgebungsinstitutionen, *Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht (NZG)* 2023, 911–917.
- Koch, Jens*: ESG – Zündstufen zum Megatrend, *Die Aktiengesellschaft (AG)* 2023, 553–563.
- Lanfermann, Georg/Baumüller, Josef*: Die Endfassung der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) – Darstellung und Würdigung der neuen Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung europäischer Unternehmen, *Der Betrieb (DB)* 2022, 2745–2755.
- Lanfermann, Georg/Baumüller, Josef*: Anwendungsfragen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung im Konzern nach der CSRD – Teil I: (Kapitalmarktorientierte) KMU im Konzern, *Der Konzern (DK)* 2023, 159–164.
- Lanfermann, Georg/Baumüller, Josef*: Anwendungsfragen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung im Konzern nach der CSRD (Teil 5) – Die Endfassung von „Set 1“ der ESRS und Ausblick, *Der Konzern (DK)* 2023, 394–399.
- Mayer, Colin*: The research background to the final report of the Future of the Corporation programme on ‘Policy & Practice for Purposeful Business’, *Journal of the British Academy*, 10(s5), 1–15 (<https://doi.org/10.5871/jba/0010s5.001>, Posted 26 August 2022).
- Schilha, R./Theusinger, I./v. Manikowsky, D., v. Werder, A. et al.*: Die Rolle des Aufsichtsrats in der Unternehmenskommunikation, München 2023.
- Schreyögg, Georg*: Organisationstheorie, In: *Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation (HWO)*, 4. Aufl., hrsg. von Georg Schreyögg und Axel v. Werder, Stuttgart 2004, Sp. 1069–1088.
- Seibert, Ulrich*: Aktienrechtsreform in Permanenz? *Die Aktiengesellschaft (AG)* 2002, 417–419.
- v. Werder, Axel*: Zur Stakeholderbalance des Rechts der Corporate Governance, In: *Unternehmensrecht zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Festschrift für Eberhard Schwark zum 70. Geburtstag, München 2009, 285–304.

- v. Werder, Axel: Führungsorganisation, Grundlagen der Corporate Governance, Spitzen- und Leitungsorganisation, 3. Aufl., Wiesbaden 2015.
- v. Werder, Axel/Kenning, Peter: Corporate Governance und Verbraucher, Der Betrieb (DB) 2023, 81–91.

*Kathrin Loer*

## **Instrumente in der Verbraucherpolitik – Ergebnisse der Jahrestagung als vertiefte Betrachtung**

Die Beiträge in diesem Tagungsband zeigen, was das Bundesnetzwerk für Verbraucherforschung ausmacht. Die vielen Perspektiven, verschiedene Disziplinen, die während der Jahrestagung zusammenkommen, bieten einen großen Gewinn an Erkenntnissen und Anschlussfragen, auch wenn die großen Fragen dieser Zeit abschließend nicht beantwortet werden können. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Bundesnetzwerk für Verbraucherforschung führt zu einer Vielfalt der Ansätze, die für die Verbraucherpolitik fruchtbar gemacht werden können. Dies bildet eine Grundlage für weiterführende Forschungen, insbesondere in den Bereichen Verhaltensökonomie, Soziologie und Politikwissenschaft. Aktuelle Studien betonen die Notwendigkeit, interdisziplinäre Methoden anzuwenden, um die Komplexität der Verbraucherprobleme zu verstehen und effektive Lösungen zu entwickeln.

In den verschiedenen Themen- und Problemkontexten dieses Tagungsbandes rücken die Bürger:innen als Verbraucher:innen in den Mittelpunkt, für die eine möglichst nachhaltige und verlässliche Entscheidungsumwelt gestaltet werden soll: Wie soll das geschehen – mit Regulierung, Selbstregulierung oder Koregulierung?

Die Untersuchung der Regulierungsmöglichkeiten erfordert eine umfassende Analyse der sozialen und ökonomischen Dynamiken, in denen Verbraucher:innen agieren. Hier bieten die Verhaltenswissenschaften wertvolle Perspektiven und können mit der Politikwissenschaft gekoppelt werden, um zu Effizienz und Legitimität verschiedener Regulierungsansätze und Entwicklung von geeigneten Politikstrategien beizutragen. Aktuelle Forschungen im Bereich der Verhaltenswissenschaften gehen dabei deutlich über das Konzept des „Nudging“ (Thaler und Sunstein 2008) hinaus und sprechen von „Behavioural Insights“ (Ewert, Loer und Thomann 2024). Diese umfassen eine breitere Palette von Ansätzen, die darauf abzielen, menschliches Verhalten zu verstehen und zu beeinflussen. Dazu gehören auch Strategien wie „Boosts“ (Rebitschek in diesem Band sowie Rebitschek 2023), mit denen Entscheidungsfähigkeiten von Individuen gestärkt werden, oder auch „Sludges“ (Reisch 2020, Sunstein 2021), um unnötige Hindernisse im Entscheidungsprozess zu beseitigen. Forschungsergebnisse zeigen, dass

„Behavioural Insights“ besonders wirksam sind, wenn sie in Kombination mit anderen politischen Instrumenten eingesetzt werden, um komplexe Herausforderungen wie den Klimawandel, Energiesparen und gesellschaftliche Sicherheit zu adressieren, wie es Töller in diesem Band illustriert.

Die Abschlussdiskussion der Tagung vermittelte an sehr konkreten Beispielen, wie viele Dimensionen und wie viele Knackpunkte es gibt, wenn es konkret wird und wie sich – ähnlich wie bei Charlie Chaplin in „Modern Times“ – ein Zahnrad dreht und sich unmittelbar das nächste bewegt und dann eine Dynamik in Gang gerät. Insgesamt stellt sich die Frage: Wie müssen die Rahmenbedingungen für Entscheidungen gestaltet sein, die wir als Einzelne treffen? Unternehmen, also Marktakteur:innen, befinden sich dabei in einer gewissen Sandwichposition, weil sie auf ihre Kund:innen fokussiert sind und gleichzeitig selber auch Adressat:innen von Politik sein können.

Die Vorsicht vor strenger Regulierung gerade gegenüber Unternehmen, die teilweise Unattraktivität von Ge- und Verboten sowie Kosten für Anreizsteuerung mögen Faktoren sein, die dazu beitragen, dass politische Instrumente aus dem Bereich der Information (inkl. Bildung, Aufklärung u.ä.) bevorzugt werden. Dabei treten kontinuierlich Fragen danach auf, wie diese wirksam gestaltet und eingesetzt werden können. Rebitschek veranschaulichte in Jahrestagung und Kapitel für diesen Tagungsband, wie es zu einer Weiterentwicklung der Adressat:innen-Perspektive kommen kann, die durch Informationen und durch diese Praktiken lernen und Objekte und Subjekte des Handelns werden.

Insbesondere digitale Technologien vergrößern das Spektrum an Möglichkeiten zur Gestaltung informatorischer Instrumente: Hier sind Informatik und Kommunikationswissenschaften entscheidend. Eine gezielte Verbraucher:innenbildung, die auf wissenschaftlicher Evidenz basiert, ist unerlässlich, um die Bedürfnisse und Präferenzen heterogener Zielgruppen zu verstehen und zu adressieren. Dabei müssen die Informationsbedarfe verschiedener demografischer Gruppen identifiziert und maßgeschneiderte Bildungsprogramme entwickelt werden, die sowohl allgemeinverständliche als auch spezifische Informationen vermitteln können.

Tagung und Tagungsband können noch keine abschließenden Antworten auf die Frage nach der künftigen Entwicklung politischer Instrumente geben, aber zentrale Forschungsfragen aufwerfen und politische Handlungspotentiale veranschaulichen. Dabei wird Künstliche Intelligenz (KI) eine immer größere Rolle in der Verbraucherinformation und -bildung spielen. Informatik, Psychologie sowie auch Geistes- und Gesellschaftswissenschaften müssen zusammenwirken, um einerseits zu verstehen, wie KI-Systeme gestaltet werden können, um Ver-



braucher:innen zu unterstützen, sowie andererseits ethische Standards zu wahren oder weiterzuentwickeln. Aktuelle Forschung zeigt, dass KI-gestützte Informationssysteme das Potenzial haben, personalisierte und schnelle Informationen bereitzustellen, was zu besseren Entscheidungen führen kann. Zudem können KI-basierte Bildungssysteme auf individuelle Lernbedarfe und Präferenzen zugeschnittene Bildungsinhalte bieten, die das Verständnis und die Anwendung von Verbraucher:inneninformationen erheblich verbessern können.

Bürger:innen als Verbraucher:innen bewegen sich in verschiedenen Themen- und Problemkontexten, sind selber Gestalter und letztlich auch Wähler und Wählerinnen: Denn die Gestaltung von politischen Instrumenten unterliegt letztlich der Frage, was politisch und gesellschaftlich durchsetzbar ist. Politische Akzeptanz und Durchsetzbarkeit von Regulierungen hängt stark von gesellschaftlichen Normen und Werten abhängen, die sich wandeln. Somit endete die Jahrestagung mit der offenen Frage, auf welche Ziele sich Menschen in Deutschland einigen können, welche Ziele vielleicht noch verhandelt werden, müssen und wie die Aushandlung aussehen sollte. Wissenschaftliche Erkenntnisse, wie sich in interdisziplinären Diskursen des Bundesentzwerks Verbraucherwissenschaften entstehen, können politische Akteur:innen dabei unterstützen, sich mit diesen Fragen zu befassen und nach Strategien auf die komplexen Probleme zu suchen, die weiter bestehen werden.

## Literatur

- Ewert, B., Loer, K. und Thomann, E. (2023) „Beyond Nudge: advancing the state-of-the-art of Behavioural Public Policy and Administration.“ Policy Press.
- Rebitschek, F. et al. (2023). *The Role of Information in Consumer Decision-Making*. Journal of Consumer Policy.
- Reisch, L. A. (2020). Nudging hell und dunkel: Regeln für digitales Nudging. Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaft, S. S. 87–91.
- Sunstein, C. R. (2021). *Sludge Audits: Assessing and Improving Regulatory Burdens*. Behavioural Public Policy.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Penguin.