

13. Januar 2011

Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen – Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher prüfen

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv)

**anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Deutschen Bundestag am 19. Januar
2011 (BT-Drs. 17/2343)**

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. – vzbv
Fachbereich Wirtschaft
Markgrafenstr. 66
10969 Berlin
wirtschaft@vzbv.de
www.vzbv.de

Einführung

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) begrüßt ausdrücklich, dass sich der Ausschuss mit der verbraucherbezogenen Forschung und der Gesetzesfolgenabschätzung für Verbraucher befasst.

Eine moderne Verbraucherpolitik braucht zur Bewertung von Lösungsvorschlägen und als Grundlage für situations- und zielgruppengerechte Entscheidungen die Unterstützung durch die verbraucherbezogenen Wissenschaften.

Allerdings ist der Zustand der Verbraucherforschung in Deutschland im Vergleich zu ihrer Blütezeit in den 1970er Jahren mittlerweile eher beklagenswert.

Eine kurze Renaissance gab es erst nach der BSE-Krise und der Gründung des Bundesverbraucherministeriums, als Teile der Wissenschaft eine Diskussion um eine neue und aktivierende Verbraucherpolitik geführt haben.

Um diesen Prozess zu unterstützen, hat der vzbv 2002/2003 ein Gutachten zum Stand der Verbraucherforschung in Deutschland erstellen lassen und dessen Ergebnisse mit den – nach wie vor, wenn auch verstreut, aktiven – Verbraucherforschern im Rahmen einer Tagung diskutiert. Die grundlegenden Fragen, vor allem aber Angebote zur Problemlösung und Organisation einer Wiederbelebung des wissenschaftlichen und praxisorientierten Diskurses, sind im entsprechenden Tagungsband ausführlich dokumentiert.¹ Viele der vom Ausschuss gestellten Fragen ließen sich bereits mit dieser Dokumentation und den exzellenten Beiträgen der geladenen Experten sowie der Arbeit des Wissenschaftlichen Beirats beim BMELV beantworten.

In den vom Ausschuss gestellten Fragen drückt sich klar aus, wie groß der Bedarf nach mehr empirischen und wissenschaftlichen Erkenntnissen ist. Viele der Fragen wären eigene Forschungsprojekte und können daher im Rahmen dieser Stellungnahme nicht erschöpfend beantwortet werden. Schon diese Tatsache spricht aus sich heraus am deutlichsten für den Bedarf nach mehr Forschung – sowohl bei den Grundlagen von Verbraucherpolitik als auch bei den anwendungsorientierten Fragen.

Sind schon fundiertere Erkenntnisse und Expertenwissen bei produktbezogenen Themen ratsam, gilt dies erst recht bei grundlegenden und strukturellen Fragen, etwa den Verbraucherinteressen bei Fragen der Wachstumsbeschleunigung, im Lebensmittelhandel, auf den Finanzmärkten oder beim Umbau von Institutionen.

Bislang wird aus Mangel an zugespitzten wissenschaftlichen Erkenntnissen zu schnell auf „traditionelle“ Festlegungen und verbraucherpolitische Paradigmen zurückgegriffen.

Information, Kontrolle, Verbot – das Arsenal der verbraucherpolitischen Maßnahmen braucht aber schon lange eine wissenschaftliche Überprüfung und Auffrischung.

Eine moderne Verbraucherpolitik muss sich sehr viel differenzierter als bisher mit der Frage auseinandersetzen, in welcher Situation und in welchem Markt welche Register des staatlichen Handelns gezogen werden sollten – und welche Auswirkungen das jeweils auf die Entwicklung von Wirtschaft, Gemeinwesen und Demokratie haben wird.

¹ Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.): Verbraucherforschung in Deutschland (Schriftenreihe des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur Verbraucherpolitik, Band 1), 2005.

Die zunehmende Ökonomisierung des Alltags, die Entstehung von nach wie vor jungen „Wohlfahrtsmärkten“ und die Privatisierung von wesentlichen Dienstleistungen bringen weiterhin Probleme und offensichtlichen Marktstörungen hervor.

Der Rückgriff auf die Tugenden der klugen Hausfrau oder der Verweis auf den aufgeklärten Verbraucher greift an diesen Stellen ohne Frage zu kurz. Die meisten wissenschaftlichen Disziplinen sind mit ihren Erkenntnissen zu den Faktoren wirtschaftlichen Verhaltens schon lange hinweg über die neoklassische Fixierung auf den *homo oeconomicus*. In konkreten Wirkungsanalysen wird stets berücksichtigt, dass allein der Zugang zu mehr Information und ein möglichst freier Wettbewerb nicht ausreichen, um der Rolle des Verbrauchers in der Wirtschaft gerecht zu werden.

Hier setzt der Bedarf nach mehr Erkenntnissen aus der wissenschaftlichen Forschung an. Langfristig erfolgreiche Strategien für verbraucherpolitische Konzepte müssen berücksichtigen, dass der Gegenstand der Regelung komplex ist, dass auch gut informierte Verbraucher widersprüchlich handeln und dass verbraucherpolitische Eingriffe in Wirkungsketten eingebunden sind.

Das „richtige“ verbraucherpolitische Eingreifen des Staates lässt sich immer nur situativ und mit Blick auf Wirkungszusammenhänge beantworten. Dabei ist es von vorrangiger Bedeutung, dass Entscheidungen auf der Grundlage einer analytischen Prüfung der beobachteten Fakten gefällt werden – und nicht allein auf der Grundlage von theoretischen Festlegungen oder Zielvorgaben.

Um an diesen Punkt zu kommen

- müssen wissenschaftliche Grundlagen und Methoden weiterentwickelt werden;
- müssen Fragen der verbraucherpolitischen Experten gesammelt, systematisiert und koordiniert werden;
- müssen vorhandene Daten zentral verfügbar gemacht und ausgewertet werden;
- müssen neue Datenquellen wie Verbraucherbeschwerden umfassender erschlossen und harmonisiert werden.

Eine wichtige Voraussetzung dafür ist die Revitalisierung und strukturelle Förderung der modernen verbraucherbezogenen Forschung.

Stellungnahme zu ausgewählten Fragen des Ausschusses

1. Wie bewerten Sie die finanzielle und strukturelle Forschungsförderungspraxis der Bundesregierung und die Ressortforschung des BMELV im Hinblick auf die Politik beratende Verbraucherforschung?

Der Haushalt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) beläuft sich 2011 auf 11,646 Milliarden Euro, eine Steigerung gegenüber dem Vorjahr um rund 783 Millionen Euro oder 7,2 Prozent.² Die Mittel für Ressortforschung des BMELV wurden dagegen durch Umschichtungen und Einsparungen weiter gekürzt. Von den in 2011 zur Verfügung stehenden 390 Millionen Euro sollen 8,5 Millionen Euro für die Finanzierung von Entscheidungshilfen ausgegeben werden. Dagegen stehen aber zum Beispiel 340 Millionen Euro, die in die Finanzierung der Innovationsförderung und der Bundesforschungsinstitute des BMELV fließen. Damit liegt der Schwerpunkt der Wissenschaftsförderung des BMELV auch in 2011 auf den Bereichen Pflanzenbau und -schutz, Bodenkunde, Tierernährung, Sicherheit von landwirtschaftlichen Erzeugnissen der Primärproduktion sowie Agrar- und Forstwirtschaft.

Für die wissenschaftlich gestützte Analyse des verbraucherpolitischen Instrumentariums, die Untersuchung von aktuellen Grundsatzfragen oder die Entwicklung von Methoden bleibt vergleichsweise wenig übrig. Daran ändert auch die geplante Vergabe des „Gutachtens zu Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ durch das BMELV nichts.

Um der Querschnittsaufgabe der Verbraucherpolitik gerecht zu werden und entsprechenden Einfluss auf die gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Diskurse zu nehmen, müsste auch die anteilige Verwendung der Forschungsförderungsmittel überdacht und erweitert werden.

Um es klar zu sagen: Die Notwendigkeit und Qualität der geförderten Institute und ihrer Forschung soll damit nicht in Frage gestellt werden. Bei zweifellos knappen Mitteln und gleichzeitig schon länger wirkenden grundlegenden Veränderungen in Verbrauchermärkten und Konsumwelten sollten aber die inhaltlichen Prioritäten des Ressorts einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Dabei sollte auch geprüft werden, inwiefern Mittel aus den Bereichen der Innovationsförderung auch für die verbraucherbezogene Forschung verwendet werden können.

Zusätzlich sollte im Forschungsförderungsplan des Bundes (BMBF) ein deutlicher Schwerpunkt auf verbraucherorientierte Forschung gelegt werden. Statt wie bisher die verbraucherbezogene Forschung (z.B. im Zusammenhang mit der sozial-ökologischen Forschung) eher auf problematische, weil unnachhaltige Konsummuster zu lenken (Verbraucherverhalten als Problem), sollte die Verankerung eines eigenen Schwerpunktes „Verbraucherwissenschaften“ erwogen werden. Dadurch könnte die nötige Aufmerksamkeit auf die aktuellen Grundsatzfragen gelenkt und so kurzfristig Mittel für die Intensivierung des interdisziplinären Austausches bereitgestellt werden. Hier müssten sowohl verhaltens-, als auch institutionen- und instrumentenorientierte Forschungsvorhaben und politikwissenschaftliche Ansätze gefördert werden.

Die Einrichtung der neuen Stiftungsprofessur für Verbraucherrecht an der Universität Bayreuth ist ebenso wie die Durchführung des geplanten Gutachtens zur Lage der Verbraucher als wichtige Initiative des BMELV sehr zu begrüßen. Es muss aber klar

² Pressemitteilung des BMBF, Juli 2010, <http://www.bmbf.de/press/2897.php>

sein, dass damit nur erste Schritte auf einem lange vernachlässigten Weg gemacht werden.

3. Für welche verbraucherpolitischen Forschungsgebiete besteht Ihrer Meinung nach in Deutschland und auf europäischer Ebene besonders dringender Forschungsbedarf?

Zeitgemäßes verbraucherpolitisches Handeln sollte das Ziel haben, die Verbraucher in ihrer Lebenswirklichkeit zu erreichen und die gesamtwirtschaftliche Komponente der Verbraucherpolitik zu berücksichtigen. Verbraucherpolitik beschränkt sich daher nicht auf Ernährungs- oder Gesundheitspolitik. Sie ist immer auch Wirtschaftspolitik von der Nachfrageseite und Sozialpolitik. Daraus ergeben sich wichtige Aspekte der Verhaltensforschung, aber auch Fragen der Instrumenten- und Institutionenforschung.

Benötigt werden außerdem mehr praktische Hilfsmittel. Die Übertragung von wissenschaftlichen Ergebnissen auf die konkreten politischen Anwendungsfragen muss erleichtert werden. Eine Diagnostik und Methodik wird gebraucht, mit deren Hilfe die verbraucherpolitischen Maßnahmen differenzierter und dem jeweiligen Anlass gemäß besser getroffen werden können. Das bedeutet in erster Linie: bewusster und sensibler für ihre Auswirkungen. Dieser Ansatz umfasst auch eine Methodik für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen nach §44 GGO, die unbedingt entwickelt und angewendet werden sollte, damit auch der Querschnittsfunktion der Verbraucherpolitik entsprechende Geltung verschafft wird.

Die politikwissenschaftliche Governance-Forschung sollte ebenfalls betont werden, weil sie das Potential hat, wichtige Modi der Verbraucherpolitik anwendungsorientiert zu untersuchen.

4. Welche Grundsatzfragen der Verbraucher- und Ernährungspolitik, der verhaltenswissenschaftlichen Konsumforschung und der Kennzeichnung nachhaltiger Produkte sollten in einem neu aufzulegenden Forschungsprogramm vordringlich beforscht werden?

11. Wie bewerten Sie den Forschungsbedarf und Forschungsstand

- a) zu den steigenden Anforderungen an Verbraucherinnen und Verbraucher und individuellem Verbraucherverhalten,**
- b) zu den Lebensrealitäten von Familien im heutigen Konsumalltag,**
- c) Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe und der**
- d) Finanzierung von Verbraucherarbeit?**

Die Liste der drängenden Fragen, die eine moderne Verbraucherpolitik vor dem Hintergrund von Liberalisierung und Privatisierung und dem hohen Niveau an Eigenverantwortung beantworten muss, wird täglich länger. Die systematische Sammlung, Kategorisierung und Bewertung dieser offenen Fragen ist bereits ein Forschungsauftrag in sich. Angesichts dieser Vielfalt ist es an dieser Stelle nicht möglich, die zu beforschenden (Grundsatz-) Fragen abschließend zu benennen. Die nachfolgende Aufzählung ist daher nur beispielhaft zu verstehen:

Beispiele für zu beforschende Grundsatzfragen

- je nach Markt (z.B. Finanzmarkt, Energiemarkt, Gesundheitsmarkt, Telekommunikationsmarkt etc.) gibt es Bedarf an Grundlagenforschung, was z.B. die Marktstruktur und insbesondere die Wettbewerbssituation anbelangt, die Folgen der Marktliberalisierung für Verbraucher, die Netzinfrastrukturen oder die Transparenz von Preisen, Kosten und Qualität. Diese Fragen haben wir in unseren Grundsatzpapieren und Stellungnahmen zu spezifischen Märkten konkret benannt und können bei Bedarf nachgereicht werden
- Transparenz und Einschätzung der Qualität von Wertschöpfungsketten
- Veränderungen der Relation von Preis und Qualität; Einpreisung von sozial-ökologischen Kosten möglich?
- Qualität von Humandienstleistungen
- Beziehungen zwischen Reifegraden von Märkten und Verbraucherproblemen
- Innovationsimpulse durch Nachfrageorientierung?

Beispiele für Forschungsbedarf bei Verbraucherinformation

- Welche Informationen werden in welchen Märkten benötigt? Wann und wo wird eher Orientierungswissen und Alltagskompetenz benötigt?
- Wie lässt sich Überlastung durch Entscheidungs- und Informationsflut verringern?
- Wie gestaltet man eine nützliche und verständliche Information? (Qualität, Kanäle und Erreichbarkeit)
- Wo liegen die Grenzen von Information und Kennzeichnung und was wird darüber hinaus benötigt? (Beispiel Finanzmarkt: Produktinformationsblätter)
- Welche Kosten bringt die Eigenverantwortung für Verbraucher mit sich? (Beispiel Altersvorsorge: Kosten für Informationsbeschaffung, volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Kosten von Fehl- oder Nichtentscheidungen)

Beispiele für Forschungsbedarf bei Verbraucherverhalten

- Welche Faktoren beeinflussen das Verhalten bzw. die Entstehung von Problemlagen? (Beispiel Ernährung: Faktoren zur Förderung / Minderung von Übergewicht)
- Wie lassen sich Diskrepanzen zwischen Wissen und Handeln erklären und überwinden? (Beispiel Gesundheit: Ernährung; Beispiel Nachhaltigkeit: Preis vs. Werte)
- Wie können Verbraucher in ihren vielfältigen und wandelbaren Lebenswelten erreicht werden? (Information, Beratung, Aufklärung, Kompetenzen, Konsumstile etc.)
- Welche Orientierungs- und Entscheidungsstrategien wenden Verbraucher in unterschiedlichen Märkten an und welche verbraucherpolitischen Ableitungen (z.B. für neue Instrumente) lassen sich daraus ziehen?

Beispiele für Forschungsbedarf bei Methoden und Instrumente

- Wie lässt sich die Wirksamkeit von verbraucherpolitischen Instrumenten zuverlässig messen und verbessern? Nach welchen Maßstäben und Indikatoren?
- Wie lässt sich die Effektivität von marktbasieren Regelungeninstrumenten messen?
- Wie können Verbraucherbeschwerden in einen Mechanismus für Marktbeobachtung und Marktstudien eingebunden werden?
- Welche konkreten Mittel gibt es, um Verbraucher in die Entwicklung bzw. Überprüfung verbraucherpolitischer Maßnahmen einzubinden?
- Wie lassen sich die Folgen einer gesetzlichen Regelung für den Verbraucher abschätzen? Können Szenarien und Wirkzusammenhänge in einem standardisierten analytischen Muster erstellt werden?

Beispiele für Forschungsbedarf bei Finanzierungsfragen der Verbraucherarbeit

- (Wie) Können Unrechtsgewinne oder Kartellstrafen für die Finanzierung der Verbraucherarbeit verwendet werden?

5. Welche Instrumente der Forschungsförderung sind in den Bereichen verhaltenswissenschaftliche Konsumforschung, verbraucher- und ernährungspolitische Grundsatzfragen und nachhaltiger Konsum besonders geeignet und wie bewerten Sie Vorschläge zur Einrichtung einer interdisziplinären Forschungseinrichtung in Abgrenzung zu Kompetenzclustern bzw. einer geförderten Vernetzungsstruktur?

Die Einrichtung einer interdisziplinären Forschungseinrichtung, die mit entsprechenden öffentlichen Mitteln ausgestattet wird und als eine Art Leitungsinstitut fungieren kann, erscheint notwendig. Zu den Aufgaben einer solchen Einrichtung würde die Bestandsaufnahme und Vernetzung der bestehenden verbraucherbezogenen Forschung in Deutschland und Europa gehören. Außerdem die Erarbeitung von Forschungskonzepten, die auf der Kategorisierung vorhandenen Datenmaterials (existierende universitäre Forschung, Marktforschung, öffentliche Statistiken, Beschwerdedaten und andere Problemindikatoren zu Marktstörungen) beruhen. Nötig wäre aber auch die Bereitstellung von Geldern im Rahmen eines Forschungsprogramms „Verbraucherwissenschaften“, aus dem die Förderung von Forschungsvorhaben realisiert werden kann.

Die Einrichtung einer ökonomischen oder politikwissenschaftlichen Stiftungsprofessur sowie die gezielte Nachwuchsförderung sollten Teil eines Gesamtkonzeptes sein.

Sinnvoll wäre neben der Grundlagenforschung auch die Vergabe von themenspezifischen Aufträgen, die aus einem Gesamtkonzept für künftige Verbraucherpolitikforschung abgeleitet werden und sich stark an den Bedürfnissen der verbraucherpolitischen Praktiker orientieren.

Die Methodik einer Marktbeobachtung aus Verbrauchersicht sowie die Entwicklung eines Konzepts zur Gesetzesfolgenabschätzung wären wichtige anwendungsorientierte Beiträge, die als konkrete Ausgangspunkte für verbraucherpolitische Maßnahmen kurzfristig erarbeitet werden sollten.

Ergänzt werden könnte die Struktur auch durch den Aufbau eines „Sachverständigenrates für Verbraucherfragen und nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik“, der in seinen Aufgaben den staatlich beauftragten Sachverständigenräten zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und für Umweltfragen oder auch dem Normenkontrollrat und der Monopolkommission gleicht.

6. Welche Maßnahmen sind kurz- und langfristig erforderlich, die verbraucherbezogenen Forschung angemessen auszubauen und welche Fördermaßnahmen halten Sie für vordringlich?

s. Antworten zu Frage 1

7. Wie bewerten Sie den aktuellen Stand der zielgruppenspezifischen Verbraucherforschung und welche Verbraucherinnen und Verbraucher bedürfen einer besonderen Aufmerksamkeit?

Die Zielgruppenforschung ist ein wichtiges Mittel der Marketingforschung und Absatzförderung. Die Ergebnisse dieser privaten Forschungen, in die Millionen-Budgets fließen, stehen der Verbraucherforschung in der Regel nicht zur Verfügung.

Nach unserer Einschätzung spielen in der aktuellen Verbraucherforschung Studien, die sich auf bestimmte Segmente der Bevölkerung, auf Konsumstile oder Zielgruppen konzentrieren, kaum eine Rolle.

Besonderere Aufmerksamkeit bedürfen in der wissenschaftlichen Untersuchung jene Gruppen, bei denen das Risiko zur Fehl- oder Nichtentscheidung erhöht ist und denen daher eine besondere Schutzbedürftigkeit zugesprochen wird. Zu diesen Gruppen zählen u.a.:

- Kinder und Jugendliche
- Ältere Verbraucher
- Familien
- Migranten
- Geringverdiener
- Geringqualifizierte

Mit Blick auf die verhaltensbezogene Forschung sind aber nicht nur Zielgruppen interessant. In Kenntnis der Bedeutung, die verschiedene Einflussfaktoren in Entscheidungssituationen haben können (*power of the situation*), wäre es auch aufschlussreich, wenn Märkte mit besonders häufig auftretenden Störungen / Problemfällen dahingehend untersucht werden könnten.

Die Marketingforschung bringt Erkenntnisse darüber, dass in Supermärkten „Bückzonen“, „Sonderangebotshindernisse“ und „Parkbereiche für Männer“ eingerichtet werden sollten, um den Absatz zu fördern. Aus verbraucherpolitischen Untersuchungen mit diesem Situationsfokus könnten sich ganz neue Hinweise ergeben, wie das

Instrumentarium der Verbraucherpolitik erweitert und verbessert werden könnte, damit Verbraucher Handlungsbarrieren oder Fehleinschätzungen überwinden können.

8. Was wissen wir über das Entscheidungsverhalten von Verbrauchern und was kann oder soll die Verbraucherforschung zur Klärung dieser Fragen beitragen?

9. Welche empirischen Untersuchungen und experimentellen Ansätze der Verhaltensökonomik sind für die Verbraucherforschung von besonderer Bedeutung?

Unsere bei Prof. Reisch und Prof. Oehler in Auftrag gegebene Untersuchung, in der diese Fragestellungen mit aufgegriffen wurden³, ergab folgende Erkenntnisse:

- Wenn man den Abschied vom statischen Verbraucherbild des rationalen, gut informierten *homo oeconomicus* wagt und sich auf den flexiblen, facettenreichen und realen Verbraucher einlässt, der in seinen individuellen Lebenswirklichkeiten handelt, dann verabschiedet man sich auch von vielen einfachen Gewissheiten.
- Denn: Verbraucher agieren intuitiv, reflexhaft und auf Basis vereinfachender Heuristiken (Faustregeln). Sie machen systematische Fehler, bereuen diese Fehler und begehen sie später erneut. Sie entwickeln Strategien, um sich gegen kurzsichtiges, impulsives Verhalten zu wappnen und längerfristige Ziele zu erreichen. Sie handeln nicht immer nur nach der Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens, sondern entscheiden auch altruistisch, bringen Opfer (Geldspende, ethisch motivierter Konsum) und folgen Kriterien von Fairness und Gerechtigkeit.
- Warum tun sie das? Die Zahl an kleinen und größeren Entscheidungen, die ein Verbraucher an einem normalen Tag zu treffen hat, lässt sich heute kaum noch zählen. Die Zeit, die er oder sie täglich dafür aufwenden müsste, um alle verfügbaren Informationen auszuwerten und gegeneinander abzuwägen, um dann die für ihn optimale Entscheidung zu treffen, liegt weit über dem, was wir in unserem „Nebenjob“ als Verbraucher leisten können und wollen. Aus naheliegenden Gründen verlassen sich also die meisten Verbraucher in der Realität auf eine Mischung aus Erfahrungswissen, Routinen und Faustregeln. Diese Verfahren funktionieren gut und ohne erhebliche Zufuhr zusätzlicher Informationen, so lange es sich um Such- und Erfahrungseigenschaften von Produkten oder Dienstleistungen handelt – also mehr oder weniger direkt überprüfbare Charakteristika.
- Unterschiede und Abweichungen beim Erfolg dieser „Pi-mal Daumen“-Strategien sind darüber hinaus auf den Wissensstand im jeweiligen Thema und die generelle wirtschaftliche und soziale Kompetenz des individuellen Verbraucher zurückzuführen.

Viele dieser Erkenntnisse, die auch auf der Verhaltensökonomik basieren, nutzt und integriert die Anbieterseite schon lange in ihren Geschäftsmodellen.

In der Konsumforschung und im Marketing ist längst bekannt, dass Konsumenten real weit weniger perfekte Entscheidungen treffen als theoretisch angenommen und politisch erwünscht (und häufig unterstellt) wird.

³ Andreas Oehler / Lucia Reisch: Behavioral Economics – eine neue Grundlage für Verbraucherpolitik? Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, Dezember 2008. Online abrufbar: http://www.vzbv.de/mediapics/studie_behavioral_economics_12_2008.pdf

Damit steht die Rolle von Information als Premium-Mittel der Verbraucherpolitik unter besonderer Beobachtung. Verhaltenswissenschaftliche und verhaltensökonomische Erkenntnisse weisen darauf hin, dass im Konsumalltag neue Hilfsmittel entwickelt und gefördert werden müssen, die ergänzend neben Information und Transparenz treten.

Grundlegende verhaltenswissenschaftliche, soziologische und psychologische Erkenntnisse sollten in verbraucherpolitische Strategien oder Maßnahmen unbedingt integriert werden. Das Lernen über Entscheidungs- und Orientierungsstrategien von Verbrauchern ermöglicht es, verbraucherpolitische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele besser zu erreichen.

Eine Verengung der Verbraucherforschung auf die verhaltensökonomische Perspektive ist dabei aber auch nicht sinnvoll. Entscheidend ist die interdisziplinäre Vernetzung der verschiedenen Forschungsperspektiven und ihrer Erkenntnisse.

Die Verbraucherpolitik könnte die Erkenntnisse der *Behavioral Economics* grundsätzlich zu zwei unterschiedlichen Strategien nutzen: Sie kann entweder ihre Interventionen bewusst so gestalten, dass die Verhaltenstendenzen ausgenutzt werden (→ *nudges und defaults*, z.B. Voreinstellung bei Altersvorsorge und anderen sozialstaatlichen Fragen). Sie kann aber auch ihre Interventionen und Politiken darauf ausrichten, die Verhaltens“fehler“ zu mildern oder zu überwinden, indem sie auf Bildung und Kompetenzaufbau setzt, z.B. zur Förderung der finanziellen Allgemeinbildung.

Wenn verbraucherpolitische Maßnahmen darauf aufbauen, dass andere Faktoren als Information und Wettbewerb mit in den Blick genommen werden, kann das Instrumentarium erfolgreich erweitert werden. Insbesondere die Frage nach dem Weg vom Wissen zum Handeln und die Suche nach Faktoren, mit deren Hilfe Eigeninitiative stimuliert werden kann, werden dabei auch einen Mehrwert für andere Politiken haben.

Letztlich muss immer wieder die Frage gestellt werden, wer (Staat, Wirtschaft, gesellschaftliche Institutionen, die Verbraucher selbst) aus welchen Motiven und mit welchem Ziel das institutionelle Design und damit den Kontext der Entscheidungssituationen maßgeblich beeinflusst – und damit große Teile des Konsums steuert. Eine Nicht-Beeinflussung gibt es nur in reinen Modellen, nicht in der Realität. Bei aller notwendigen Skepsis gegenüber jeder Form von Paternalismus ist es unvermeidlich, über eine freiheitlich orientierte Fürsorgehaltung des Staates und seiner Institutionen zu sprechen (*libertarian paternalism*) – und dafür zu sorgen, dass Verbraucher nicht nur als Motoren der Wirtschaft, sondern auch als Bürger in der Demokratie ein Recht auf Gestaltung gerade in diesen Fragen eingeräumt wird.

15. Was wissen Verbraucher über die Angebotslage auf den Märkten und wie transparent sind die Märkte für Verbraucher?

Eine Pauschalantwort ist hier nicht möglich. Das Wissen hängt wesentlich von der Struktur und dem Funktionieren der verschiedenen Märkte ab. Nur einige wenige Beispiele:

Der deutsche Energiemarkt ist einerseits von einem Oligopol gekennzeichnet, andererseits zählen wir mittlerweile rund 15.000 Stromtarife, die kein Verbraucher – egal zu welcher gesellschaftlichen Gruppe er gehört – überblicken kann und will.

Im Markt für private Altersvorsorgeprodukte haben wir das Manko, das Verbraucher die verschiedenen Finanzprodukte nicht vergleichen können, selbst wenn sie wollten, weil es an vergleichbaren Informationen zu Gebühren, Provisionen und Renditeentwicklung gibt.

Der Gesundheitsmarkt ist ein reiner Fachexperten-Markt – kaum ein Verbraucher ist in der Lage, seine Strukturen, seine Gesundheitsausgaben und die Qualität der Leistungserbringer und -produkte zu beurteilen.

Die Liste der Beispiele ließe sich ohne weiteres fortsetzen. Allein diese letzten, von uns in Auftrag gegebenen Gutachten geben Aufschluss über die Situation von Verbrauchern im Markt, auch hier ließe sich die Gutachtenliste weiter fortführen:

- Alles „Riester“? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis, Gutachten Prof. Dr. Andreas Oehler im Auftrag des vzbv, 2009
- Erfolgsfaktoren von Smart Metering aus Verbrauchersicht, Forsa-Studie im Auftrag des vzbv, 2010
- CO2-Einsparpotenziale für Verbraucher, Gutachten des Öko-Instituts im Auftrag des vzbv, 2010
- Digitale Profilbildung und Gefahren für die Verbraucher, Gutachten der TU München im Auftrag des vzbv, 2010
- Verbraucherrelevante Fragen und Vorschläge für alternative Ausgestaltungsmöglichkeiten im Urheberrecht, Gutachten RA Kreutzer im Auftrag des vzbv, 2011

Für einen besseren Gesamtüberblick könnte der vom BMELV ausgeschriebene Lagebericht sorgen – vor allem dann, wenn er nicht nur einmalig ausgeschrieben wird. Unter den europäischen Nachbarn betreibt das britische *Office of Fair Trading* (OFT) eine vergleichsweise umfassende und vor allem konstante Marktbeobachtung. So bietet sie eine fortlaufend aktualisierte Anleitung für die Durchführung von Marktstudien (*Market studies guidance*) und bietet auch reguläre Kanäle, über welche die Durchführung neuer Marktstudien angeregt werden kann. Allein die aktuellen Marktstudien decken ein breites Spektrum ab: private Gesundheitsfürsorge, verschiedene Finanzprodukte, Verbraucherverträge, medizinische Mobilitätshilfen (Rollstühle, Rollatoren etc.), Außenwerbung, Beeinflussung durch die Art der Preisauszeichnung.⁴

Auf europäischer Ebene versucht die Kommission mit Hilfe des europäischen Verbraucherbarometers (*Consumer Market Scoreboard*) eine ähnlich dauerhafte Marktbeobachtung zu ermöglichen. Seit 2008 „misst“ und wertet es jährlich verbraucherrelevante Teile des Binnenmarktes aus. Dabei folgt es fünf wiederkehrenden Schlüsselindikatoren, deren „Ausschlag“ Anlass für vertiefte Sektoruntersuchungen geben kann: Preise, Zufriedenheit, Verbraucherbeschwerden, Anbieterwechsel, Sicherheit. Nach anfänglich noch recht disparaten Statistiken findet nun eine schrittweise Harmonisierung der Methodik statt, was auch den Erkenntnisgewinn erhöhen wird.

Um ähnlich wie im Bereich der Wirtschaftspolitik einen Überblick über die Situation von Verbrauchern in den Märkten zu haben, bedarf es vor allem:

- eines regelmäßigen Berichts über die Lage der Verbraucher, der insbesondere auf Intransparenzen und Informationsprobleme eingeht

⁴ Mehr Informationen online verfügbar: <http://www.offt.gov.uk/OFTwork/markets-work>

- einer Unterstützung des europäischen Verbraucherbarometers durch die Bundesregierung
- einer Ausweitung der Marktwächterfunktion der Verbraucherverbände

16. Verbraucherverbände verfügen aus ihrer Beratungspraxis über zahlreiche Erfahrungsberichte aus der Praxis, oft werden sie als erste auf Missstände aufmerksam: Welche Rolle sollten daher Verbraucherverbände – denen oft die Mittel fehlen, ihre Daten systematisch auszuwerten und zu nutzen – in der Verbraucherforschung spielen?

Der Frage liegt eine richtige Situationsbeschreibung zu Grunde. Wir Verbraucherverbände, vor allem die Verbraucherzentralen der Länder, nehmen eine wichtige Rolle in der Marktbeobachtung ein: Wir sind ein Seismograph. Nur das aktuellste Beispiel: Im November haben wir zusammen mit den Verbraucherzentralen auf Basis einer Verbraucherbefragung einen Bericht zu Anspruch und Wirklichkeit der Fluggastrechte erstellt.

Aus dem direkten Kontakt mit Verbrauchern – die Verbraucherzentralen führen pro Jahr durchschnittlich allein rund 3 Millionen Beratungsgespräche durch – erhalten wir plastische Einblicke in die Realität der Märkte. Tarifchaos, Servicewüste, Schönrechnerei von Kosten, Knebelverträge, neue betrügerische Maschen im Internet oder bei unerlaubter Telefonwerbung – die Beratung der Verbraucherzentralen löst nicht nur individuelle Verbraucherprobleme. Die Auswertung des Beratungsbedarfs sowie die Analyse der Beschwerden und Anfragen ermöglichen systematische Erkenntnisse über Anbieterverhalten und das Funktionieren von Märkten.

Konkret können aus dem Direktkontakt mit Verbrauchern folgende Anhaltspunkte gewonnen werden:

- Warnsignale für Marktversagen (aktuelle Beispiele: Finanzmarkt, Energiemarkt, Telekommunikationsmarkt)
- Wirksamkeit von regulativen Eingriffen (Beispiel: Regeln zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung)
- Hinweise auf akuten Beratungs- und Informationsbedarf (Beispiel: Lebensmittelsicherheit, Schutz persönlicher Daten)
- Hinweise für neue Verbraucherthemen (Beispiel: Risiken durch Nanopartikel und Gentechnik)

Die Erkenntnisse aus der Arbeit mit Verbrauchern bilden daher eine wichtige Quelle für die Gestaltung von Verbraucherpolitik, die sich an den Bedürfnissen von Verbrauchern orientiert. Es ist Teil des Systems, dass individuell betroffene und schutzbedürftige Verbraucher auf Handlungsbedarf hinweisen, der zu Lösungen führt, von denen alle Verbraucher und vertrauenswürdigen Anbieter profitieren.

Zieht man den Aufwand in Betracht, den ein Verbraucher betreiben muss, um eine offizielle Beschwerde einzureichen oder aktiv Beratung zu suchen, dann kann man deutlich sehen, dass die Erfassung von Verbraucherbeschwerden eine wichtige Quelle für wirtschafts- und verbraucherpolitische Beobachtungen bietet. Verbraucherbeschwerden (die nicht einmal den alltäglichen Ärger über Ineffizienzen und Intransparenzen in Märkten berücksichtigen) sind ein Schatz an Erkenntnissen. Der

transdisziplinäre Austausch zwischen Praktikern und Wissenschaftlern sollte an dieser Stelle weiterentwickelt werden, um auch Untersuchungsdesigns und die Ableitung von Forschungsfragen stärker an konkreten Problemlagen zu orientieren.

Der vzbv und die Verbraucherzentralen wollen ihre Daten und Erkenntnisse sowohl für die Politik als auch die Forschung in optimierter Form zur Verfügung stellen. Hierzu läuft bereits ein Prozess zur Einführung einer bundesweit harmonisierten Statistik, die sich auch an der Systematik des EU-Verbraucherbarometers orientiert.

Allerdings ist die Systematisierung, Aufbereitung und Auswertung von Daten eine zeit- und kostenintensive Aufgabe. Unterstützung des Bundes bei der Ausdehnung dieser Aktivitäten ist dringend gewünscht und notwendig – beispielsweise durch eine zentrale Koordination aller nationalen Stellen, an denen Verbraucherbeschwerden eingehen, unter Verwendung der EU-Systematik. Auch die Einbindung eines Verbraucherlotsentelefon in die Erfassung von Eckdaten könnte erwogen werden.

Ein Vorschlag zu diesem Aspekt von Marktbeobachtung wird auch in dem im Oktober 2009 abgeschlossenen Gutachten „Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland“ gemacht.⁵

17. Inwieweit können Interessenvertreter wie die Verbraucherzentralen Bedürfnisse der Verbraucher überhaupt wiedergeben und besteht nicht die Gefahr, dass Verbraucherinteressen fehlerhaft interpretiert werden?

Dass es *den* Verbraucher nicht gibt, ist uns und den Verbraucherzentralen sehr bewusst. Verbraucherinteressen sind systembedingt diffuse und heterogene Interessen. Verbrauchergruppen unterscheiden sich in Hinblick auf Alter, Geschlecht, Herkunft, Erfahrungshintergründe und persönliche Präferenzen – dementsprechend unterschiedlich sind auch ihre Interessen. Selbst ein und derselbe Verbraucher kann in unterschiedlichen sozialen Rollen (Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Elternteil, Bürger...) interne Interessenkonflikte erleben.

Eine individuelle Bedürfnis- bzw. Situationsanalyse bildet die Grundlage der persönlichen Verbraucherberatung in den Verbraucherzentralen. Die Verbraucherzentralen werden von den unterschiedlichsten Verbrauchertypen aufgesucht, so dass sie über einen sehr guten Überblick über typische Bedürfnislagen von Verbrauchern verfügen. Es liegt in der Natur unserer Rolle, dass z.B. Verbraucherzentralen in der Regel erste Anlaufstelle für Beschwerden und Problemanzeigen sind – und weniger für positive Erfahrungsberichte der Verbraucher.

Die Auswertung der so genannten Verbraucherkontakte erfolgt daher problemorientiert und konzentriert sich auf die Feststellung, wie der Markt tatsächlich funktioniert und ob es Hinweise für systemische Schwächen gibt, die Anlass für verbraucherpolitisches Handeln geben. Aufgabe der Verbraucherverbände ist es dazu beizutragen, dass Märkte für Verbraucher funktionieren (individuell und kollektiv) und eventuelle strukturelle Probleme aufgespürt und gelöst werden können.

Der vzbv und die Verbraucherzentralen haben in der Vergangenheit bereits wiederholt

⁵ Becker, Tilman: Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland, Hohenheim 2009. Online verfügbar:
http://www.ble.de/cdn_090/nn_467292/SharedDocs/Downloads/04_Forschungsfoerderung/03_EH-Vorhaben/AB-FinanzierungsmodellVerbraucherarbeit,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/AB-FinanzierungsmodellVerbraucherarbeit.pdf

Vorschläge für eine Verbesserung dieser Marktwächterrolle gemacht. Denn eine Verfeinerung der Methodik von Marktbeobachtung und die wissenschaftliche Begleitung bei der Auswertung von Daten sind zweifelsohne wünschenswert und können mit den begrenzten Mitteln des vzbv nur bedingt vorangetrieben werden.

Die Betrachtung weiterer Faktoren und Wirkzusammenhänge, die umfassendere Einschätzungen von Verbraucherbedürfnissen erlaubt und eine verbraucherpolitisch relevante Indikatorik hervorbringt, ist dann Aufgabe der Verbraucherforschung.

19. Wie könnte ein „Verbrauchercheck“ im Gesetzgebungsverfahren, also die Prüfung der Auswirkungen von Gesetzesinitiativen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher, ausgestaltet werden und wie sollte die Berücksichtigung der Verbraucherperspektive idealerweise institutionell abgesichert sein?

Die Entwicklung eines Leitfadens zur Prüfung der Gesetzesfolgen, so wie sie in §44 GGO verankert ist, muss verschiedenen Anforderungen genügen.

Die im Gesetz geforderte Folgenabschätzung jedes Gesetzes (und nicht nur von als „verbraucherrelevant“ klassifizierten Teilbereichen) soll dazu beitragen, die *wesentlichen* Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Das umfasst sowohl die beabsichtigten als auch die unbeabsichtigten Folgen.

Anders als bei der unter §44(4)1 geforderten Darstellung der *Kosten* für die Wirtschaft, soll die nach §44(4)2 geforderte Darstellung die *Auswirkungen* des Gesetzes auf die Verbraucher umfassen.

Diese Auswirkungen beinhalten natürlich eine Kostendimension (Auswirkungen auf Verbraucherpreisentwicklung), aber auch Kosten der Informationsbeschaffung, Kosten von Verhaltensänderungen.

Die Prognosen sollten aber nicht auf diesen Aspekt beschränkt bleiben. Wichtig ist die Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Wechselwirkungen und potentiellen Veränderungen in Marktstrukturen. Viele wirtschaftspolitische Regelungen verändern die Bedingungen und Strukturen, in denen der Verbraucher handelt, und wirken sich dadurch unmittelbar auf seine Lebenswirklichkeit aus (Wettbewerbssituation, Angebotsstrukturen, Informationszugänge, Kontrollmechanismen etc.).

Einbezogen werden muss auch die potentielle Verletzung oder Beeinträchtigung von Schutzgütern (z.B. Gesundheit, Sicherheit, Freiheit, individuelle Wohlfahrt).

Ein Szenarienansatz sollte daher unbedingt die quantitative Ermittlung von monetären Kosten ergänzen.

Erste Ansätze für die praktische Gestaltung einer solchen Methodik finden sich zum Beispiel in den Überlegungen zum *Consumer Policy Toolkit* der OECD und die *Better Regulation*-Initiative der britischen Regierung. Diese Vorgehensweise müsste aber vermutlich verfeinert und ergänzt werden. Auch hier ist ein konkreter Beitrag der verbraucherpolitischen Forschung zu erwarten.

Um die Methodik im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Verbrauchern zu entwickeln, sollte die Gründung eines „Sachverständigenrats für Verbraucherfragen und nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik“ erwogen werden, der die Arbeit des Normenkontrollrats ergänzen könnte.

20. Bei welchen in nächster Zeit anstehenden Regulierungsentwürfen wäre eine Gesetzesfolgenabschätzung besonders wünschenswert, welche Fragestellungen wären dabei besonders relevant und können Sie Beispiele nennen, welche Vorhaben in anderen Ländern (z.B. USW, GB, Neuseeland) mit welchen Methoden untersucht werden?

Prinzipiell wird davon ausgegangen, dass alle Regulierungsentwürfe wenigstens einer kurzen Prüfung unterzogen werden. Beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit hier einige (bevorstehende) Regulierungsverfahren, in denen die Gesetzesfolgenabschätzung sinnvoll wäre:

- Novelle des Verbraucherinformationsgesetzes – Wie ist der Aufwand für Informationszugang für individuelle Verbraucher einzuschätzen? Wie ist die praktische Verwertbarkeit von Informationen zu bewerten? Welche Verhaltenstendenzen von Verbrauchern sollten berücksichtigt werden? (Diese Fragestellungen waren nicht Gegenstand der vom BMELV in Auftrag gegebenen Evaluationsberichte.)
- Novelle des Gesetzes zur Förderung der Erneuerbaren Energien – Welche Kosten entstehen für Verbraucher?
- Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz – Wird mit Hilfe der neuen Regelungen tatsächlich die Qualität der Anlageberatung effektiv gesichert? Effektivität und Umsetzung von Beratungsprotokollen und strukturellen Arrangements in der Anlageberatung (begleitende Evaluierung)
- Vorgaben für den Beipackzettel Finanzprodukte – Wie sind Praxistauglichkeit und Wirksamkeit einzuschätzen?
- Patientenrechtegesetz – Verbessern die Regelungen die Rechtssicherheit und Durchsetzbarkeit von Ansprüchen der Patienten?
- Versorgungsgesetz – In welcher Form und in welchem Umfang verändern die Regelungen die Versorgung der Bevölkerung mit Gesundheitsleistungen?
- GKV-Finanzierungsgesetz (begleitende Evaluierung) – Auswirkungen der erweiterten Möglichkeit für Patientinnen und Patienten im Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung, Kostenerstattung statt Sachleistung zu wählen: Bleibt es bei der Freiwilligkeit oder üben Ärzte Druck aus?
- E-Privacy-Richtlinie/“Cookie-Richtlinie“ (Umsetzungsbegleitung) – Welche Auswirkungen der Umsetzung einzelner Aspekte (insbesondere Opt in) sind im Verbraucheralltag wahrscheinlich? Welche konkreten technischen Lösungen kämen in Frage?
- Bei Fusionskontrollverfahren – Wirksamkeit von wettbewerbsschützenden Auflagen?