

DEUTSCHER BUNDESTAG
Tagesordnung Öffentliche Anhörung
zum Thema:

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz
Ausschussdrucksache
17(10)350-A
zur öffentlichen Anhörung
am 19.01.2011

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

Fragenkatalog und Antworten des
Instituts für Verbraucherjournalismus
an der SRH Hochschule Calw

vorgelegt vom

Institut für Verbraucherjournalismus (ifv) GmbH
an der SRH Hochschule Calw
Prof. Dr. Christoph Fasel

Calw, 9. Januar 2011

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

- Das geplante Forschungsprojekt des BMELV „Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ könnte durchaus einen Durchbruch in Richtung einer neuen Verbraucherforschung darstellen.
- Es gibt immer wieder ermutigende Ansätze, doch viele bleiben noch an der entscheidenden Nahtstelle von der Erkenntnis hin zur Vermittlung stecken.
- Der Wissenschaftliche Beirat „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ beim BMELV ist eine hilfreiche Institution zur grundsätzlichen Klärung von zentralen Fragen der Verbraucherforschung und der Verbraucherpolitik, der als Transmissionsriemen zwischen Wissenschaft und Praxis unverzichtbar sein dürfte. Seine Aufgaben dürften in Zukunft noch an Bedeutung zunehmen. Er ist eine Vorstufe eines anzudenkenden „Runden Tisches“ der Verbraucherforschung.

2. Welche Forschungsvorhaben sind im Siebten Forschungsrahmenprogramm der EU verbraucherpolitisch relevant und wie ist die verbraucherbezogene Forschung in Deutschland im europäischen Vergleich zu bewerten?

- Das Wort „Verbraucher“ („consumer“) taucht in der Zwischenevaluation des Siebten Rahmenforschungsprogramms der beauftragten Expertengruppe aus dem November 2010 insgesamt nur zweimal an unbedeutenden Stellen auf.
- Wegen der dezidiert wirtschaftspolitischen Zielsetzung des Forschungs-Rahmenprogramms (Stichwort Lissabon-Strategie) sind verbraucherbezogene oder kulturelle oder übergeordnete Fragestellungen nicht in seine Konzeption eingeflossen.
- Im Themenbereich „Lebensmittel, Landwirtschaft, Fischerei und Biotechnologie“ des spezifischen Programms „Zusammenarbeit“ spielt der Verbraucher eine gewisse Rolle. Hier sind partielle Ansatzpunkte für eine verbraucherpolitisch orientierte Forschung in Rudimenten erkennbar.
- Wie der renommierte Konsumforscher Folke Ölander bereits im Jahre 2005 überzeugend darstellte, ist die verbraucherpolitisch orientierte Forschung in Europa „allerorts ein Stiefkind“, wie er es bezeichnete. In Deutschland gab es in den 70er Jahren noch eine auch international hervorsteckende Grundlagenforschung zum Verbraucherverhalten und zur Verbraucherpolitik. Unter anderem hat Professor Dr. Gerhard Scherhorn als „Papst der Verbraucherforschung“ Wegweisendes zu den Aufgaben und Themen einer solchen Forschung erarbeitet. So hat er die Gründung einer „Verbraucherakademie“ vorgeschlagen, woraus die spätere „Stiftung Verbraucherinstitut“ erwuchs (2001 in den Verbraucherzentrale Bundesverband integriert). Beispielsweise wurde damals die „Zeitschrift für Verbraucherforschung“ gegründet (jetzt „Journal of Consumer Policy“).

- In den letzten Jahren stellt sich diese deutsche Forschungstradition allerdings nur noch in reduzierter Gestalt dar, da sie zersplittert ist und unkoordiniert von einzelnen Forschungspersonlichkeiten getragen wurde (eine „Punktwolke“, wie Professor Dr. Lucia Reisch das treffend formuliert hat).
- Heute unterscheidet sich der niedrige Aktivitätsstand der deutschen verbraucherpolitischen Forschung kaum von dem anderer europäischer Länder.
- Einen immer noch gültigen Überblick über die tatsächliche Situation gibt die Studie „Verbraucherforschung in Deutschland“, die der Verbraucherzentrale Bundesverband 2003 durchführen ließ.

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

- Wie schon der Wissenschaftliche Beirat „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ beim BMELV im Jahre 2004 zutreffend feststellte, stammen die neuen und praxisbezogenen Forschungsfragen aus den Bereichen Verhaltensforschung (insbesondere Informationsverhalten, branchenspezifische Konsumstile etc.), Institutionen-Forschung (Staat, NGOs, Presse und Medien, Internationale Organisationen, Verbraucherexperten, Unternehmen), und Instrumentenforschung (Rechtsschutz, Bildung, Information und Beratung, Organisation etc.). Dieser Themenrahmen sollte auch in einer neuen Verbraucherforschung vorrangig bearbeitet werden, um anwendungsreife Erkenntnisse für staatliche und institutionengestützte Verbraucherpolitik zu generieren. Dies gilt auch für die europäische Ebene.

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

- Fragen der Informationsvermittlung: Wie gestaltet man erfolgreiche Information und Beratung (Erfolgsbedingungen, Gestaltungsfragen, Zielgruppen, Segmentierung, mediale versus personale Information, heuristische Verfahren der Rezipienten, Marktanomalien, Codes der sprachlichen Vermittlung)?
- Fragen der medialen Kanäle: Wie kann man bestimmte Verbrauchergruppen am besten erreichen?
- Fragen der Verbraucher-Kompetenz: Welche Konsum-Kompetenzen sind jetzt und in Zukunft gefordert und auf welche Weise können sie gefördert werden? Hier kann an die Bildungsinitiative des BMELV zur Vermittlung von Alltagskompetenzen (zusammen mit dem Verbraucherzentrale Bundesverband im Jahr 2010 gestartet) sowie an die Netzwerkkonferenz „Verbraucherbildung – Konsumkompetenz stärken“ im November 2010 angeknüpft werden.

- Wenn gemäß der Erkenntnisse der „Behavioral Economics“ Konsumententscheidungen naturgemäß mit Fehlern behaftet sind, sollten solche Konsumententscheidungen eine größere Fehlerfreundlichkeit aufweisen (Prüfung und ggf. Ausweitung der bestehenden gesetzlichen Regelungen zum Umtauschrecht und Widerrufsrecht, sowie auch freiwillige Regelungen der Anbieterseite im Bereich von Kulanz und Reklamationen).
- Das Feld der „Konsumsozialisation“ sollte von Grund auf beleuchtet werden. Forschungsfragen wären etwa: Wie wirkt sich der Alltagskonsum und das Leben in der Wohlstandsgesellschaft auf die menschliche Entwicklung aus (Auswirkungen des symbolischen Konsums auf das Selbstbild; Zusammenhang zwischen Erlebniswelten des Konsums und psychischem Wohlbefinden; Konsum und gesellschaftliche Integration und Partizipation; virtuelle Welten und Selbsterfahrung; Konsum als Quelle von Suchtabhängigkeiten; Konsum als Ursache des Strebens nach kurzfristiger Bedürfnisbefriedigung; Konsum und Hedonismus)? Derartige Themen der Konsumsozialisation sind bislang nur rudimentär und nur in der angelsächsischen Konsumforschung behandelt worden, können aber einen konstruktiven Beitrag zur Erklärung und Lösung unserer Wohlstandsprobleme leisten.
- Welche Rolle kann die kollektive Nachfrage am Markt spielen und wie ist diese Rolle der Verbraucher sicherzustellen oder zu gewährleisten (wirtschaftswissenschaftlicher Makroaspekt der Verbraucherpolitik, um die Märkte zum Leben zu bringen)?

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?

- Zu den Instrumenten: Sinnvoll sind gezielte themenspezifische Aufträge, die aus einem Gesamtkonzept für eine künftige Verbrauchersforschung abgeleitet werden. Ebenso sinnvoll wäre auch die Errichtung einer Stiftungsprofessur sowie langfristig die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses.
- Zu einer interdisziplinären Forschungseinrichtung: Empfehlenswert wäre die Schaffung eines bundesweit übergreifenden wissenschaftlichen Leitungsinstitutes mit klar definierten Aufgaben (Vernetzung der verschiedenen Akteure, Erarbeitung von Forschungskonzepten für die verschiedenen Forschungsfelder, Projektvergabe, Transfer zwischen Wissenschaft und Verbraucherpolitik, Förderung von Kooperationen und Netzwerken).
- Ein erster Schritt in Richtung eines solchen Institutes wäre eine geförderte Vernetzungsstruktur über einzelne Forschungsstandorte hinaus. Das Leitungsinstitut sollte eine bundesweite Institution sein (Kompetenzzentrum Verbrauchersforschung). Da Cluster vornehmlich als interdisziplinä-

re Zusammenschlüsse unterschiedlicher Kompetenzen an einem Standort definiert sind, würde ein reines Kompetenzcluster nicht weit genug greifen, um die disparaten Forschungsansätze aus dem ganzen Bundesgebiet zusammenzuführen.

- Vorhandenes Wissen besser erschließen: Auch Ergebnisse der nicht-universitären Forschung (Marktforschungsinstitute, Wirtschaftsforschungsinstitute, Statistisches Bundesamt, Marketingforschungen der Unternehmen, Erkenntnisse verwandter Disziplinen wie der Kommunikationsforschung) sollten, soweit verfügbar und hilfreich, im Leitungsinstitut zusammengeführt werden (dies diene zudem der verbesserten Auswertung vorhandenen Datenmaterials, Sekundärstudien, sowie der Erstellung von Meta-Studien).

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

- Kurzfristig die Vernetzung der wissenschaftlichen Akteure (Förderung gemeinsamer Projekte, interdisziplinäre Tagungen unter Einbeziehung der verbraucherpolitischen Akteure).

- Kurzfristig auch die Einrichtung einer Internet-Plattform für den interdisziplinären Austausch und die Diskussion wissenschaftlicher Hypothesen und Ergebnisse sowie die Veröffentlichung von Gutachten und Meta-Studien.

- Mittelfristig die Neueinrichtung eines Leitungsinstitutes.

- Mittelfristig die Einrichtung von Stiftungsprofessuren für Verbraucherpolitik und Verbraucherschutzforschung.

- Mittelfristig die Einrichtung eines Forschungs-Datenzentrums, das die bestehenden Datenbanken zu einer neuen Infrastruktur zusammenfügt.

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

- Der Stand der Zielgruppenforschung ist auf der Anbieterseite sehr hoch: Die Marketingforschung ist ausgesprochen zielgruppenorientiert. Diese Ergebnisse stehen der Verbraucherforschung jedoch nicht zur Verfügung.

- Eine Verbraucherforschung, die sich auf einzelne Segmente der Verbraucher konzentriert, findet bis auf wenige Ausnahmen (vzbv-Studie „Verbraucherschutz in der Einwanderungsgesellschaft“ von 2007, Studie des MLRV in Baden-Württemberg über Finanzinformation für Senioren) nicht statt.

- Besonders zu beachten sind Gruppen, bei denen das Risiko fehlerhafter Konsumententscheidungen besonders hoch ist (Verbrauchergruppen wie Migranten, formal geringer Gebildete, Kinder und Jugendliche, ältere Bürgerinnen und Bürger).

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

- Die Marketingforschung hat einen breiten Fundus an Erkenntnissen und Einsichten zum Entscheidungsverhalten von Konsumenten erarbeitet. Diese Erkenntnisse beruhen auf Forschungsfragen, die auf dem Anbieterinteresse basieren und für die Verbraucherpolitik von daher nicht immer geeignet sind. Gleichwohl sollte die Marketing-Forschung zum Zwecke verbraucherpolitischer Anwendungen systematisch ausgewertet werden.

- Viele Aspekte des Entscheidungsverhaltens sind jedoch ungeklärt, wenn man als leitendes Erkenntnisziel die Verbraucherbelange zur Grundlage nimmt, und widersprüchlich (wie insbesondere die „Behavioural Economics“ zeigen). Hier hat eine wirklich interdisziplinäre Verbrauch erforschung ein weites Aufgabenfeld, insbesondere was Entscheidungen zum Kauf und generell zum Lebensstil (nachhaltiger Konsum) betrifft. Auf diese Weise könnte die Verbraucherforschung die Erfolgsbedingungen der verbraucherpolitischen Instrumente besser erklären und deren Wirksamkeit überprüfen und optimieren.

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

- Von besonderer Bedeutung sind die experimentell gestützten Untersuchungen zur Problematik der so genannten „Framing-Effekte“ (Auswirkungen der Präsentationsformen der Information auf Wahrnehmung und Entscheidungen) und zu systematischen Kognitionsproblemen (beispielsweise Überbetonung der Gegenwart, außer Acht lassen der Zukunft, übermäßige Orientierung an zuletzt beobachteten Wahrnehmungen und Signalen, übermäßige Nachahmung von Dritten bei Stresssituationen) sowie zu den heuristischen Verfahrensweisen der Entscheidungsfindung (im Widerspruch zu überlegtem Verhalten wie bei der Verlust-Aversion, der Tendenz zur Selbstbestätigung oder der Tendenz zum Status Quo).

10. Wie bewerten Sie den derzeitigen verbraucherpolitischen Forschungsstand in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern und welche besonderen Ansätze verfolgen diese Länder in ihrer Verbraucherforschung?

- Obwohl keine umfassenden aktuellen vergleichenden Studien zum verbraucherpolitischen Forschungsstand in Europa vorliegen, lässt sich doch sagen, dass in allen Ländern eine verbraucher-

politisch orientierte Forschung weder im universitären noch im außeruniversitären Bereich von sichtbarer Bedeutung wäre.

- Beispiele für fortschreitende Forschungsansätze sind zu beobachten in England und Neuseeland (Quelle: vgl. dazu die ausführliche Synopse von Reisch/Farsang in: Verbraucherforschung in Deutschland. Schriftenreihe des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur Verbraucherpolitik, Band 1, Berlin: 2005, S. 206 ff.)

- In den letzten Jahren erlebt die experimentelle Wirtschaftswissenschaft, im engen Zusammenhang mit der Verhaltensökonomie, einen enormen Aufschwung, wobei deutsche Forscher nach den Amerikanern als zweitwichtigste Gruppe gelten. Auch nach der Zahl der experimentellen wirtschaftswissenschaftlichen Laboratorien (zum Beispiel eine der jüngsten Einrichtungen in Göttingen) ist Deutschland führend. Auf dieser Basis sind künftig wertvolle Anregungen auch für die verbraucherpolitische Forschung zu erwarten.

- In den USA, den Niederlanden und in Großbritannien hat sich das Forschungsgebiet der speziellen Informationsvermittlung von Verbraucherthemen an randständige Verbrauchergruppen durch „Entertainment Education“ (EE) im letzten Jahrzehnt deutlich etabliert. Eine vergleichbare Forschung für den deutschen Sprachraum steht bislang noch aus. Ein EE-Forschungs- und Beratungsprojekt der SRH Hochschule Calw soll dieses an Bedeutung für die Verbraucherinformation und Verbraucherteilhabe wachsende Forschungsgebiet in der Verbraucherforschung der Bundesrepublik Deutschland ab dem Jahre 2011 verstärkt etablieren.

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?**

a) Der aktuelle Forschungsstand zu den steigenden Anforderungen an Verbraucherinnen und Verbraucher ist ausgesprochen niedrig; entsprechend hoch ist der Bedarf an theoretischen und empirischen Untersuchungen.

b) Ähnliches gilt zu den Lebensrealitäten von Familien. Sehr viele Untersuchungen beziehen sich auf die Kategorie „Haushalt“, deren Ergebnisse nur zu einem Teil auf die Situation von Familien übertragen werden können. Familie ist nicht einfach nur „ein Konsument plus x“, Familien sind sehr spezifische soziale Systeme und setzen sich aus Menschen unterschiedlicher Generationen, mit Unterschieden bei Bewusstsein, Einkommen, Konsumwünschen, Konsumverhalten etc. zusammen. Hier gilt es, neue Rückschlüsse auf das Funktionieren solcher Systeme unter verbraucherpolitischen Forschungsaspekten zu finden.

c) Es ist inzwischen unbestrittene Erkenntnis und Grundlage allen wissenschaftlichen und praktischen Bemühens, dass Verbraucherpolitik eine Querschnittsaufgabe darstellt, die fast alle Lebensbereiche, soziale Rollen und politische Ressorts berührt. Da dieser Sachverhalt offen zu Tage liegt, wurden hierzu bislang kaum systematische Untersuchungen durchgeführt. Der Forschungsbedarf ist eher gering, allerdings muss die Konsequenz aus dem Charakter der Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe vielen Akteuren in Politik, Wissenschaft und Medien noch weiter verdeutlicht werden.

d) Im Blickpunkt sowohl der Verbraucherpolitik wie der Forschung stand bislang vorrangig weniger ein Forschungsbedarf zu dieser Frage als vielmehr ein Handlungsbedarf. Letzterer wurde soeben zu einem erheblichen Teil und in viel versprechender Weise durch die Gründung der „Deutschen Stiftung Verbraucherschutz“ erfüllt. Dies bedarf aber der weiteren Unterstützung. Grundsätzlich sollte die langfristige Sicherung der für eine moderne Verbraucherpolitik erforderlichen Ressourcen auch in Unabhängigkeit von aktuellen Ereignissen in Wirtschaft und Politik sichergestellt werden.

12. Welche Disziplinen und welche Methoden sind wichtig, um Verbraucherpolitik durch Verbraucherforschung unterstützen zu können?

- Die verbraucherpolitisch orientierte Forschung sollte sich an der modernen Marketing-Forschung orientieren, die sich aller Disziplinen bedient, um den Konsumbürger in ihrem Sinne zu durchleuchten. Neuerdings tragen auch die Geschichtswissenschaft und die moderne Hirnforschung zu Einsichten über unsere Konsumnatur bei.

- Vorrangig ist ein Wissenstransfer von der Marketing-Forschung und der Verhaltensökonomie in die Hypothesenbildung und Untersuchungsplanung der Verbraucherforschung. Geeignete Kanäle dieses Transfers können den Erkenntnisstand der Verbraucherforschung dramatisch erhöhen, ohne dass die Verbraucherforschung selbst eigene Primärerhebungen jeweils neu anstellen müsste. Das methodische Inventar der empirischen Sozialforschung und das heuristische Verfahren zur Hypothesen-Bildung der Sozialforschung sollten in voller Breite auch der Verbraucherforschung zur Verfügung stehen. Zu den empirischen Methoden sollten insbesondere repräsentative Studien mit gebotener Fallzahl sowie Längsschnitt-Studien durchgeführt werden, die sensibel Veränderungen im Konsum-Alltag registrieren und frühzeitig auf Probleme im Verbraucheralltag aufmerksam machen können.

- Entsprechende Vorstufen derartiger systematischer Erkundungen unserer Konsumwelt stellen die „Verbraucher-Monitore“ dar, wie sie beispielsweise in Bayern und Berlin seit kurzem erprobt werden. Derartige bestehende Instrumente sollten zu einem bundesweiten Verbraucher-Monitor zusammengeführt werden. Auch dies könnte eine Aufgabe des genannten Leitinstituts sein. Wichtig ist die Unabhängigkeit eines solchen Werkzeugs von ähnlichen, schon bestehenden Instrumenten und Wirtschaftsakteuren.

- Um den Transfer der Erkenntnisse zu den Akteuren der Verbraucherpolitik, Medien und den Verbrauchern selbst kompetent zu gestalten bedarf es der weiteren Einbeziehung der Kommunikationsdisziplinen: Journalistik, Kommunikationswissenschaft, Öffentlichkeitsarbeit.

13. Wie stellt sich die Praxis der qualitativen Marktforschung dar und wo liegen die Herausforderungen, Chancen und Grenzen bei der Erforschung der Motivation für Verbraucher zu konsumieren?

- „Qualitative“ Marktforschung unterliegt leicht einem Missverständnis und wird deshalb oft überschätzt. In der empirischen Sozialforschung dient die „qualitative“ oder oft auch „interpretative“ Forschung der Illustrierung konkreter Einzelfälle, dem besseren Verständnis noch ungeklärter Zusammenhänge und insbesondere der Formulierung realitätsbezogener Hypothesen. Deren dann folgende Überprüfung zum Zweck belastbarer und verallgemeinerungsfähiger Aussagen ist nur mit quantitativen Verfahren möglich. Qualitative und quantitative Forschung gehören daher unbedingt zusammen. Beide Verfahren sind im Übrigen nur sinnvoll anzuwenden im widerspruchsfreien Zusammenhang mit einer (möglichst) bewährten Theorie.

14. Welche theoretischen Ansätze gibt es, aus denen sich Vorschläge zur Gestaltung der Verbraucherpolitik begründen lassen, welchen Stellenwert nimmt im Spektrum verschiedener theoretischer Ansätze die Verhaltensökonomik ein und welche Befunde der Verhaltensökonomik können für die Gestaltung von Verbraucherpolitik besonders relevant sein (nennen Sie ggf. Beispiele)?

- Vorschläge lassen sich aus sehr unterschiedlichen Ansätzen ableiten. Von besonderer Bedeutung für die Begründung einer erkenntnisbasierten Verbraucherpolitik (knowledge-based consumer policy) sind die kognitiven Theorien zum Wahrnehmungs- und Entscheidungsverhalten, zur Rolle der Emotionen bei Konsumententscheidungen, die Bedeutung von Gruppeneinflüssen (insbesondere beim Thema „symbolischer Konsum“), die Identitäts-Theorien der Konsumwahl, die Ansätze zur Erklärung von Flucht- und Suchtverhalten, Modelle der Erlebnisorientierung und der Rolle der Kompensation beim Ersatzkonsum sowie Theorien der Sozialisationsforschung und Entwicklungspsychologie, die die Förderung von Verbraucherkompetenz fundieren können.

- Die Verhaltensökonomik („Behavioral Economics“) zeigt deutlich die Grenzen für rationales Entscheiden auf und erklärt, warum wir Konsumenten uns allzu oft scheinbar irrational verhalten – beispielsweise bestimmte Kaufkriterien überschätzen und negative Konsumeffekte unterschätzen. Diese Ergebnisse der Verhaltensökonomik müssen die Erkenntnisse anderer Disziplinen ergänzen und relativieren; allerdings kann sie kein Monopol beanspruchen.

- Eine wichtige Ableitung aus den Erkenntnissen der Verhaltensökonomik besteht in der Überlegung, dass man den Verbrauchern und gleichzeitig dem Gemeinwohl dienen kann, wenn so-

genannte Voreinstellungen („defaults“) dem Individuum die Entscheidung im eigenen Interesse erleichtern oder abnehmen. Auch für die erfolgreiche Informationsvermittlung liefert die Verhaltensökonomik entscheidende Einsichten.

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

- Eine ökonomische Bildung findet an unseren Schulen leider so gut wie nicht statt. Daher sind die Kenntnisse der Heranwachsenden über das Marktsystem und über einzelne Märkte sehr rudimentär und können auch von den Eltern nicht kompensiert werden. Über das konkrete Wissen über einzelne Produkte und Märkte liegen nur punktuelle Untersuchungen vor. Es ist daher davon auszugehen, dass die Verbraucher sich fallweise bei konkreten Kaufentscheidungen sehr mühsam um das erforderliche Fachwissen bemühen müssen und dass weiterhin, wie die Verhaltensökonomik zeigen konnte, die Informationslage bei auch riskanten Konsumententscheidungen oft völlig unbefriedigend bleibt – mit den entsprechenden Konsequenzen. Oft sogar kann man in Abwandlung des Sprichwortes sagen: „Sie wissen noch nicht einmal, dass sie nichts wissen“.

- Transparenz der Märkte ist auch für fleißige „information seeker“ in manchen Fällen kaum herzustellen. Nach Informationen der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg konnten Anleger vor der Finanzkrise allein auf dem deutschen Markt aus rund einer halben Million Anlageprodukte wählen!

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 Verbraucherbeforschung spielen?

- Es wäre anzustreben, dass die in den Verbraucherzentralen gesammelten Erkenntnisse und Daten gesammelt und integriert würden. Anhand dieser Faktenlage könnte die Verbraucherbeforschung gezielt Forschungsfragen formulieren und Untersuchungsdesigns entwickeln, deren empirischer Bezug gesichert ist und deren Ergebnisse in der praktischen Verbraucherpolitik erfolgreich angewendet werden können. In diesem Sinne ist auch daran zu denken, dass Verbraucherzentralen in ihrem Einzugsbereich eigenständige Untersuchungen durchführen, deren Methodik zu Vergleichszwecken standardisiert ist und die im Verbund beispielsweise mit Stiftung Warentest oder Verbraucherzentrale Bundesverband als gemeinsame Projekte durchgeführt werden. Auf diese Weise können regionalspezifische Besonderheiten, insbesondere im Dienstleistungsbereich, die bundesweiten Ergebnisse ergänzen und vertiefen. Dies gilt auch für eine „Kundenforschung“ der Verbraucherzentralen, um die Informationswünsche der Verbraucher noch besser kennenzulernen und gleichzeitig auch die Daten für eine Qualitätskontrolle der eigenen Arbeit zu ermöglichen.

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

- Gerade weil die Verbraucherzentralen unmittelbar mit den Konsumenten und deren Problemen zu tun haben, sind sie in besonderer Weise befähigt, die Sorgen, Probleme, Wünsche und Hoffnungen der Verbraucher zu registrieren und weiterzugeben. Im Übrigen zeigt die wissenschaftliche Literatur, dass Verbraucherinteressen sehr unterschiedlich definiert werden können und letztlich auch Wertorientierungen (abhängig vom jeweiligen Menschenbild oder wirtschaftsordnungspolitischen Prämissen) darstellen, über die laufend ein Konsens anzustreben ist. Das Beispiel des „nachhaltigen Konsums“ zeigt, dass dies in intellektueller und pragmatischer Hinsicht erfolgreich sein kann.

- Die Gefahr einer Fehlinterpretation besteht angesichts des Querschnittscharakters der Verbraucherinteressen weniger in einer weiten Auffassung des Begriffes der Verbraucherinteressen als vielmehr in einer unnötigen Verengung, wenn eine solche Engführung – aus ökonomischen oder ideologischen Gründen – das bewährte Instrumentarium der Verbraucherpolitik unnötig limitieren will oder dessen Erfolg sogar gefährdet.

18. Wie kann „Fehlverbrauch“ diagnostiziert werden und anhand welcher Kriterien?

- Fehlverbrauch liegt immer vor, wenn „fehlerhafte“ Konsumententscheidungen dem betreffenden Konsumenten, seiner Familie, unbeteiligten Dritten, der Umwelt oder dem Gesellschafts- oder Wirtschaftssystem in vermeidbarer Weise schaden. Dies ist offensichtlich bei allen Formen suchtartigen Konsumierens, beispielsweise bei Alkohol und Nikotin, aber auch im Bereich immaterieller Süchte wie der Kaufsucht. Fehlverbrauch liegt auch vor, wenn die unbedachten externen (oder auch internen) Kosten einer Konsumententscheidung sich weder im Endverbraucherpreis angemessen niederschlagen, noch durch übergreifende Vorkehrungen kompensiert werden können. Individueller Fehlverbrauch findet häufig statt, wenn bei Gütern mit Vertrauenseigenschaften die Konsumenten nicht in der Lage sind, auf einer gesicherten Informationsbasis den tatsächlichen Wert und die Risiken eines solchen Gutes realistisch einzuschätzen – dies ist ein häufiger Grund für die so genannten Marktanomalien. Im Energiebereich gibt es einige Beispiele, wie unnötiger Stromverbrauch erkannt und vermieden werden kann.

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?

- Ein Verbraucher-Check ist grundsätzlich sehr zu begrüßen. Die Geschäftsordnung der Ministerien sollte um einen dementsprechenden, präzisen Passus ergänzt werden. Ein Verbraucher-Check soll untersuchen, welche Folgen politische Entscheidungen für die privaten Haushalte haben. Dabei ist zunächst zu unterscheiden, ob alle Haushalte und Konsumbürger von einem Gesetz betroffen werden oder nur bestimmte Segmente der Bevölkerung bzw. verschiedene Rollen der Konsumbürger. Bei einer Bewertung möglicher Folgen sollten daher nicht ausschließlich die Anschauungen der Gesamtbevölkerung zur Grundlage einer Evaluierung herangezogen werden. Vielmehr müssen die Belange der von der Regelung betroffenen Bürger erhoben werden. Kriterien einer solchen Bewertung sind die individuelle Wohlfahrt einerseits, die Wettbewerbswirkung der entsprechend beeinflussten kollektiven Nachfrage auf dem betreffenden Markt sowie die Kriterien der Nachhaltigkeit (Umwelt, Gesellschaft, Ökonomie).

- Eine Evaluierung möglicher Gesetzesfolgen sollte im Diskurs der Akteure gefunden werden. Als Vorbild für ein Evaluierungsgremium könnte so etwa die Konstruktion der ehrenamtlich tätigen Verbraucherkommission in Baden-Württemberg dienen.

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. USA, GB, Neuseeland) mit welchen Methoden untersucht werden?

- Ein Beispiel zu den relevanten Fragestellungen: Die Einführung der bundesweiten elektronischen Gesundheitskarte. Ihr liegt nach den bisherigen Plänen nach wie vor die Technik zugrunde, die kompletten Gesundheitsdaten aller krankenversicherten Deutschen zentral auf einer Plattform zu speichern. Dies bedeutet im Falle eines durchaus denkbaren Datenklau dass sensibelste Daten der Verbraucher – von der Erbkrankheit bis zu psychischen Störungen – publik gemacht werden könnten. Allein unter diesem Datenschutz-Aspekt für die Verbraucher müsste die Prüfung eines solchen Vorhabens schwerwiegende Bedenken gegenüber dem bislang vorliegenden Entwurf formulieren.

- Generell gilt: Gesetzesfolgenabschätzungen haben zur Ursache, das unerwartete Folgekosten für die Wirtschaft, vor allem finanzieller Art, auf ein Minimum beschränkt werden. Der Ursprung des Regulatory Impact Assessments ist also finanzieller Motivation. In der Folge sind Gesetzestexte vereinfacht und verständlicher gemacht worden, damit Unternehmen diese leichter umsetzen können, ohne Expertenstäbe anheuern zu müssen.

- Die USA besitzen seit 1980, seit der Einführung des „Regulatory Flexibility Act“, eine Gesetzesfolgenabschätzung. Umgesetzt ist sie in Form der Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), das dem Office of Management and Budget (OMB) untersteht. Das OIRA ist teils aus politischem Personal, teils aus „career civil servants“ (etwa: Berufsbeamten) zusammengesetzt.
- Die britische Regierung hat mit der „Regulatory Impact Unit“ ein direkt am Kabinetttisch angesiedeltes Büro geschaffen, das zahlreiche Gesetzesvorlagen auf Fairness und Effektivität überprüft und die Regierung gegebenenfalls berät. Dort wurden auf diese Weise zum Beispiel acht Gesetzestexte, die die steuerfreie Obergrenze für Rentenansprüche betrafen, modifiziert. Gleichzeitig kann dort die „Better Regulation Task Force“, ein unabhängiges Expertengremium, die Regierungsarbeit auf Transparenz, Verantwortlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Widerspruchsfreiheit und „targeting“, also Zielgruppenansprache der Gesetzesvorhaben, überprüfen und gegebenenfalls beanstanden.
- In Neuseeland besteht seit April 2001 die Pflicht, jedem Gesetzesentwurf eine Kostenrechnung für Effekte auf Unternehmen beizulegen. Überwacht wird dies von der „Business Compliance Cost Unit“, die beim Wirtschaftsministerium angesiedelt ist. Diese Einheit arbeitet auch in anderen Departements.