



**Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen –
Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher prüfen (BT-Drs. 17/2343)**

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Deutschen Bundestages

19. Januar 2011

**Schriftliche Stellungnahme von
Dipl.-Volksw. Andreas Zahn**

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)350-C

zur öffentlichen Anhörung

am 19.01.2011

Universität Hohenheim
Institut für Volkswirtschaftslehre, 520 F
70593 Stuttgart

Tel. 0711-459 - 22597
Fax. 0711-459 - 24081
E-Mail azahn@uni-hohenheim.de

Fragenkatalog

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

Die Forschungsförderung des BMELV im Bereich des Verbraucherschutzes ist gekennzeichnet durch ein breites Spektrum an Zielen und Aufgaben, wobei dem wirtschaftlichen Verbraucherschutz gegenüber dem gesundheitlichen Verbraucherschutz und der Produkt- und Prozessqualität von Lebensmitteln eine untergeordnete Bedeutung zukommt. Dies zeigt sich sowohl im Forschungsplan 2008 als auch beispielsweise im Programm zur Innovationsförderung. In diesem Programm spielen Fragen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes praktisch keine Rolle, obwohl auch Fragen der Innovation im Rahmen der Zielstellung des Programms bei Problemstellungen des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes von Bedeutung sein könnten (z.B. Innovationen zu Finanzprodukten, Finanzinformationen für die Verbraucher und deren Bewertung, oder auch Innovationen im Verbraucherschutz und der Informationsinstrumente beispielsweise in Energie- oder Telekommunikationsmärkten).

Schließlich bleibt allgemein festzuhalten, dass die Ressortforschung des BMELV nur einen Teilbereich der staatlich geförderten nationalen Forschungslandschaft zur Verbraucherforschung darstellt. Daneben treten als Auftraggeber für Forschung beispielsweise auch andere Bundesministerien (z.B. BMWi), die unterschiedlichen für den Verbraucherschutz zuständigen Länderministerien, Kommissionen und Beiräte sowie nachgeordnete Behörden auf Bundes- und Landesebene auf. Daraus erwachsen nicht nur Herausforderungen für die Transparenz von Forschungsergebnissen,

sondern auch für den Austausch der unterschiedlichen Ebenen und der Nutzung von Ergebnissen für den politischen Entscheidungsbereich. Aus dieser Problemstellung könnte gerade vor dem Hintergrund der begrenzten Ressourcen für die Verbraucherbeforschung eine gemeinsame Plattform für die Publikation von Forschungs- und Untersuchungsergebnissen zur Verbraucherbeforschung in Deutschland unter Federführung des BMELV einen wünschenswerten Lösungsansatz darstellen.

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

Im Bereich der Kooperation umfasst das 7. FRP der EU zehn Themengebiete, von denen in Bezug auf verbraucherpolitische Fragestellungen besonders der Querschnittsbereich (8) Sozial-, Wirtschafts- und Geisteswissenschaften sowie auch die Themengebiete (2) Lebensmittel, Landwirtschaft, Fischerei und Biotechnologie; (4) Nanowissenschaften, Nanotechnologien, Werkstoffe und neue Produktionstechnologien von Relevanz sein dürften. Daneben findet im Rahmen des FRP bzw. als Maßnahme der Gemeinsamen Forschungsstelle eine Förderung des Instituts für Gesundheit und Verbraucherschutz (IHCP)¹ in Ispra/Italien statt, welches sich Projekten insbesondere des gesundheitlichen Verbraucherschutzes widmet.

Zum Vergleich der verbraucherbezogenen Forschung in Deutschland mit anderen EU-Staaten kann keine detaillierte Antwort gegeben werden.

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

<ul style="list-style-type: none"> – Informationswirkung und Bewertung von Informationsinstrumenten 	<p>Weiterer Forschungsbedarf ist zur Informationswirkung, der Informationsqualität und der daraus abzuleitenden Ausgestaltung von verbraucherpolitischen Informationsinstrumenten gegeben.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – Evaluierungsmethodik verbraucherpolitischer Instrumente 	<p>Die Evaluierungstheorie und die Evaluierungspraxis für die Instrumente des wirtschaftlichen- und gesundheitlichen Verbraucherschutzes weist in methodischer Hinsicht weiteren Forschungsbedarf auf. Erkenntnisse können einen Beitrag zur Optimierung des Regulierungsrahmens, zur Standardisierung der Bewertungsansätze und zur Übertragung auf andere Anwendungsgebiete leisten.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – Wechselverhalten von Konsumenten 	<p>Ausgehend von den für verschiedene Märkte und Entscheidungssituationen vorliegenden empirischen Ergebnissen (Waddams Price et al. 2005, Gamble et al. 2009) besteht insbesondere zur Nutzung der Erkenntnisse zu nicht-rationalem Verhalten und der Ableitung effektiver verbraucherpolitischer Rahmenbedingungen weiterer Forschungsbedarf.</p>

¹ Für weitere Informationen zum Arbeitsprogramm des Institute for Health and Consumer Protection (IHCP) vgl. <http://ihcp.jrc.ec.europa.eu>.

- Private Finanzentscheidungen Ausgehend von bisherigen Arbeiten (vgl. Frage 8) erscheint eine weitergehende Untersuchung von Entscheidungsstrukturen und der Qualität von Entscheidungen zur privaten Altersvorsorge, Kreditverträgen und anderen Investitionsentscheidungen unter variierenden Rahmenbedingungen von Relevanz. In diesem Kontext ist auch zu klären, welche Weiterentwicklung von verbraucherpolitischen Instrumenten sich in Verbindung mit den aktuellen Forschungsergebnissen zum Verhalten der Konsumenten bei Finanzentscheidungen für die spezifische Situation in Deutschland ableiten lässt.

- Ermittlung und Wirkung von Mindestqualitätsstandards Standards zur Festlegung von Produkt- und Dienstleistungsqualität stellen ein national wie international häufiges verbraucherpolitisches Instrument dar. Gleichzeitig bergen sowohl die optimale Gestaltung des Standards wie auch die Analyse der Auswirkungen auf die Entscheidung des Konsumenten und auf die Gesamtwirtschaft weitere offene Fragen. Auch der Prozess und die Methodik der Ermittlung eines optimalen Standards in einer repräsentativen Demokratie, gerade im Rahmen einer möglichen Abweichung vom rationalen Verhalten auch auf der Seite der politischen Entscheidungsträger, wären von Interesse. (vgl. auch Frage 17)

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

Aus den in der Antwort auf Frage 3 genannten Forschungsgebieten lassen sich in Verbindung mit den unter Frage 4 genannten Bereichen die folgenden Grundsatzfragen ableiten:

- Welche methodischen Fortschritte können zur ökonomischen Bewertung der Auswirkungen von Informationsverbesserungen für Konsumenten erzielt werden (vgl. auch Frage 8)?
- Wie wirken (staatliche) verbraucherpolitische Instrumente und Maßnahmen *insbesondere im Verbund* mit parallel existierenden anderen Instrumenten? Und wie lässt sich bei der Koexistenz von Instrumenten mit gleicher oder ähnlicher Zielsetzung die Wirkung des Einzelinstruments empirisch identifizieren, bewerten (sowie gegebenenfalls die Effizienz der Instrumente insgesamt verbessern)?
- Ausgehend von der These einer stärkeren Heterogenität der Konsumpräferenzen, wie kann staatliche Verbraucherpolitik gestaltet werden, damit diese eine Wohlfahrtssteigerung ermöglicht ohne unverhältnismäßig stark Konsumenten in ihrer Entscheidung einzuschränken

oder zu bevormunden? Konkret: Wie weit sollten „Nudges“² innerhalb der verbraucherpolitischen Strategie mit dem Ziel der Wohlfahrtssteigerung gehen?

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?

Grundsätzlich ist eine Stärkung der Forschungsförderung in den oben genannten Bereichen sehr zu begrüßen. Wie auch unter Frage 12 deutlich wird, erscheint in der Verbraucher- und Konsumforschung vor allem ein interdisziplinärer Ansatz zielführend, was auch in der Ausrichtung der Forschungsförderung Berücksichtigung finden sollte.

Eine sinnvolle Möglichkeit einer solchen interdisziplinären Forschungsförderung könnte in einem durch das BMELV und BMBF gemeinsam initiierten „Call for Proposal“ für Projektvorhaben mit einem bestimmten thematischen Bezug beispielsweise zu verbraucher- und ernährungspolitischen Grundsatzfragen bestehen. Dabei könnte ein Schwerpunkt auf die Förderung von Verbundvorhaben unterschiedlicher Forschungsdisziplinen zur Förderung der Vernetzung gelegt werden.

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

siehe Antworten zu den Fragen 5, 8, 12 und 16

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

Es liegen Erkenntnisse unterschiedlicher Forschungsansätze und Disziplinen zum Entscheidungsverhalten von Individuen vor. Aus einer ökonomischen Perspektive ist dabei besonders die Analyse des Entscheidungsverhaltens von Individuen unter unvollständigen Informationen von Interesse. In diesem Kontext liegen theoretische wie auch empirische Arbeiten beispielsweise zu den Risikopräferenzen von Individuen und ihrem Entscheidungsverhalten vor (vgl. z.B. Sinn 1980). Auch der wichtige, an der Realität orientierte, in der Regel negative Einfluss von Informationskosten auf Entscheidungen zur weiteren Suche und Nachfrage von Informationen, und damit letztlich auf die Konsumententscheidung, wurde intensiv untersucht (vgl. für einen Überblick Stiglitz 2000). Ebenfalls der freiwillige Beitrag von Konsumenten zu einem öffentlichen Gut (wie z. B. dem Erhalt der sauberen Umwelt durch die eigene nachhaltige Konsumententscheidung) lässt sich im wesentlichen bereits u.a. durch Ansätze zum rationalen Handeln bei Altruismus erklären.

² „Nudges“ sind kleine „Anstöße“ zur Beeinflussung des Verbraucherverhaltens und Bestandteil von Entscheidungsarchitekturen, ohne dabei wesentlich die ökonomischen Anreize der Konsumenten zu verändern (vgl. Thaler et al. 2008).

Die Verbraucherforschung in einem verhaltenswissenschaftlichen Sinn hat besonders zur Frage des Entscheidungsverhaltens unter unterschiedlichen Informationssituationen einen wichtigen Beitrag geleistet³. Dabei wurde bereits durch Kahneman et al. 1973 ein wichtiger Beitrag zum Prognoseverhalten und zur Entscheidungsfindung von Individuen unter unvollständiger Information erstellt. Auch zur Frage des Verhaltens bei komplexen Entscheidungen wie beispielsweise Investment- oder Altersvorsorgeentscheidungen durch private Haushalte ist ein intensiver Forschungsprozess vorhanden. Exemplarisch dazu seien die empirischen Ergebnisse zur Bedeutung von Verkäufern im Entscheidungsprozess, die Relevanz kognitiver Restriktionen sowie die Vereinfachungsstrategien bei Entscheidungen und bei der Bildung von Erwartungen (Charter et al. 2010, Kohlert et al. 2009) genannt. Auch die Wirkung von Ausgangssituationen und sogenannte Anker-effekte auf die Entscheidung wurden gezeigt (für einen Überblick vgl. Oehler et al. 2009, Thaler et al. 2008).

Besonders die empirische und experimentelle Forschung kann einen wichtigen Beitrag zur Erweiterung der Erkenntnisse zum Entscheidungsverhalten der Verbraucher leisten (vgl. auch Antwort zu Frage 9). Begrenzend für die Umsetzung entsprechender Forschungsansätze ist vielfach jedoch der schwierige Zugang zu geeigneten Mikrodaten auf Konsumentenebene. Die Wirkung beispielsweise einer veränderten Vorschrift zur Produktkennzeichnung lässt sich in vielen Fällen nur durch eine Befragung von Haushalten, der Erhebung und Auswertung von abgrenzbaren Marktdaten (z.B. nur in bestimmten Testmärkten) oder anderen aufwendigen Verfahren bewerten. Folglich wären eine Erweiterung der finanziellen Förderung solcher Forschungsansätze sowie die Erleichterung der Möglichkeiten zur Datenerhebung wünschenswert.

Ein weiterer Beitrag der Verbraucherforschung kann auch darin bestehen, methodische und empirische Erkenntnisse aus anderen Themengebieten der Ökonomie, oder aus anderen Disziplinen, noch stärker auf Fragestellungen zum Entscheidungsverhalten von Individuen und ihren verbraucherpolitischen Implikationen anzuwenden. Exemplarisch sei hier die Systematisierung und vergleichende Analyse von Ansätzen zur Bewertung von Zahlungsbereitschaften für Produkt- und Informationsänderungen genannt. Auch in Bezug auf die Prüfung der Anwendbarkeit von sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen zur Weiterentwicklung von Befragungsdesigns zur Untersuchung von Entscheidungsverhalten von Verbrauchern (z.B. Eye-Tracking-Verfahren, Validitätssteigerung von Internet Surveys) kann in der Verbraucherforschung als ein Untersuchungsgegenstand identifiziert werden.

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

Zunächst ist hervorzuheben, dass die experimentelle Ökonomik („experimental economics“) nicht unmittelbar mit der Verhaltensökonomik („behavioral economics“) gleichzusetzen ist, u.a. da sich die Forschung in der Verhaltensökonomik nicht nur Experimenten als Instrumentarium bedient (Shogren et al. 2010). Aus dem mittlerweile breiten Forschungsspektrum der Verhaltensökonomik sind im Hinblick auf die Verbraucherforschung und verbraucherpolitische Problemstellungen die folgenden Ansätze von Interesse⁴:

³ Für einen Überblick wichtiger Ansätze vgl. Oehler et al. 2009, Keser 2008 sowie Camerer et al. 2004.

⁴ Vgl. auch Frage 8 sowie Keser 2008 als Überblick zum Einsatz experimenteller Methoden in der Verbraucherforschung.

- Experimentelle Untersuchungen zum Mechanismusdesign und zur Untersuchung von Anreizen für Handlungen von Haushalten beispielsweise unter unterschiedlichen Informationsbedingungen
- Überprüfung des Informationsverhaltens und der Informationsnutzung von einzelnen Verbrauchern oder auch Gruppen von Konsumenten
- Experimentelle Studien inwiefern von Individuen offenbarte Einstellungen tatsächlich in reales Verhalten übersetzt werden und welche Rahmenbedingungen dies beeinflussen (Thaler et al. 2008), Beispiel: In zahlreichen empirischen Studien bekundet eine hohe Zahl der Konsumenten ein großes Interesse an Nachhaltigkeit und einem eigenen Beitrag zum nachhaltigen Konsum. Gleichzeitig bleiben die Entscheidungen zu einem tatsächlichen nachhaltigen Konsumverhalten meist weit hinter den Bekundungen zurück.⁵

Die Ansätze und Beispiele zeigen, dass experimentelle Methoden gerade auch zur ex-ante Bewertung von Regulierungsoptionen und ihrer genauen Feinsteuerung einen wichtigen praktischen Beitrag leisten können.

11. Wie bewerten Sie den Forschungsbedarf und Forschungsstand

a) zu den steigenden Anforderungen an Verbraucherinnen und Verbrauchern und individuellem Verbraucherverhalten,

Mit der Herausbildung von neuen Märkten mit Entscheidungsrelevanz für Verbraucherinnen und Verbraucher (z. B. Energie, private Altersvorsorge) sind auch neue Anforderungen verbunden. Gleichzeitig sind bestehende Märkte komplexer und für den einzelnen Verbraucher auch meist relevanter geworden (z. B. Wahl einer geeigneten privaten Altersvorsorge, Tarife innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung). Auf diesem Gebiet z. B. der „Neuen Wohlfahrtsmärkte“ sind bereits Forschungsbeiträge unterschiedlicher Disziplinen vorhanden.⁶ Weiterer Forschungsbedarf insbesondere auch mit Fokus auf den Schutz der Verbraucher und Instrumente für bestimmte Konsumentengruppen ist jedoch gegeben.

b) zu den Lebensrealitäten von Familien im heutigen Konsumalltag,

Aus wissenschaftlicher Perspektive ist dies nur schwer allgemein zu beantworten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass viele der unter a) dargelegten Herausforderungen auch auf die Situation von Familien zutreffen.

c) Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe

Der Charakter von Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe ist unbestritten. Auch zu den Effekten verbraucherpolitischer Maßnahmen, wie mehr Wettbewerb auf Konsumgütermärkten, mehr

⁵ Zuletzt gezeigt durch die Ergebnisse einer repräsentativen Studie des Umweltbundesamts (Umweltbewusstsein in Deutschland 2010), in der zwei Drittel der Bevölkerung einen großen oder sehr großen Beitrag durch ihr Konsumverhalten auf den Schutz der Umwelt sehen, aber nur 8% der deutschen Bevölkerung sich z.B. für Ökostrom entschieden haben.

⁶ Für einen Überblick zu diesem Thema vgl. Lamping 2009.

Transparenz oder geringere Transaktionskosten auf dem Gesamtmarkt; existiert bereits eine ausführliche Literatur.⁷ Aus ökonomischer Sicht ergeben sich insbesondere offene Fragen zur Effizienz und Wohlfahrtswirkung von Instrumenten, wenn mit verbraucherpolitischen Maßnahmen unterschiedliche Ziele verfolgt werden oder ein Ziel mit parallelen Instrumenten erreicht werden soll (vgl. dazu auch Frage 4).

d) Finanzierung von Verbraucherarbeit?

Zur Finanzierung von Verbraucherarbeit wurde bereits in den Jahren 2007-2009 an der Universität Hohenheim ein Forschungsprojekt im Auftrag der BLE durchgeführt und aktuelle ausführliche Ergebnisse zu Finanzierungsansätzen auch im internationalen Vergleich erarbeitet.⁸ Teilweise wurden dort getroffene Empfehlungen (vgl. insb. die Stiftungsfinanzierung) bereits umgesetzt. Für eine Beurteilung einer in dieser Studie ebenfalls diskutierten vermehrten Nutzung von Straf- und Bußgeldern für die Arbeit von Verbraucherschutzorganisationen (auch in Verbindung mit der Stiftungslösung) zeigt sich für die damit verbundenen ökonomischen sowie juristischen Fragestellungen weiterer Forschungsbedarf.

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

Grundsätzlich sollten die Erkenntnisse aus verschiedenen Disziplinen in die Verbraucherforschung und die Politikberatung einfließen, da verschiedene Perspektiven auf den gleichen Untersuchungsgegenstand zum Erkenntnisgewinn beitragen können. Dabei dürften insbesondere Ergebnisse aus der experimentellen Wirtschaftsforschung (d.h. sowohl Teilgebiete der Volkswirtschaftslehre als auch der Betriebswirtschaftslehre), der Psychologie und Schnittstellen aus diesen Disziplinen von besonderer Bedeutung sein. Zur Untersuchung von Mechanismen und Rahmenbedingungen von politischen Entscheidungsprozessen sind neben politikwissenschaftlichen auch ökonomische Ansätze von Relevanz.

Der effiziente und erfolgreiche Einsatz des staatlichen verbraucherpolitischen Instrumentariums setzt generell eine etablierte Evaluationspraxis der Instrumente und Maßnahmen voraus. Somit sollte, damit Verbraucherforschung ihre unterstützende Funktion für die Politik wahrnehmen kann, in Analogie beispielsweise zur Arbeitsmarktpolitik, und in noch stärkerem Maße wie bisher schon, bei der Verabschiedung von Gesetzen zur Verbraucherpolitik eine Evaluierung vorgesehen werden. Damit verknüpft sein dürfte nicht nur eine Intensivierung der verbraucherpolitischen Forschung insgesamt, sondern auch eine Weiterentwicklung der methodischen (Evaluierungs-) Praxis in den unterschiedlichen Disziplinen bezüglich der verbraucherpolitischen Fragestellungen.

⁷ Vickers 2004, Hagen 2006 und Hagen et al. 2007.

⁸ Becker, Tilman (2009): Abschlussbericht des Forschungsvorhabens Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland, Projektnummer: 514-02.05-2806HS024, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

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)?

Entgegen des in der Debatte zur verbraucherpolitischen Forschung zum Teil beklagten Theoriedefizits bzw. des fehlenden wissenschaftlichen Fundaments (vgl. Fischer, 2010, Thorum, 2010) zeigt sich durchaus ein umfangreicher Beitrag unterschiedlicher theoretischer Ansätze zu verbraucherpolitischen Problemstellungen. Kennzeichnend für dieses sowohl theoretische als auch methodische Fundament ist jedoch, dass dieses nicht so deutlich eingegrenzt ist wie in anderen Politikgebieten, was bei der unbestreitbar enormen Breite des Themenspektrums und der komplexen Entscheidungssituationen für die Verbraucher nachvollziehbar wird.

Zum Spektrum der für die Verbraucherpolitik relevanten Ansätze und zur Rolle der Verhaltensökonomik sei auf die oben genannten Quellen sowie die Antworten zu den Fragen 3, 4, 8, 9 und 12 verwiesen. Trotz des enormen Bedeutungsgewinns für verhaltenswissenschaftliche Ansätze in der Verbraucherforschung können auch weiterhin andere Ansätze einen wichtigen Anhaltspunkt zu Fragen wie z. B. der Gewährleistung von Wettbewerb und der Notwendigkeit eines Staatseingriffs leisten. So können aus ökonomischer Perspektive weiterhin in der Verbraucherpolitik insbesondere Befunde aus der Wettbewerbsökonomik, der Industrieökonomik, der Umweltökonomik und der Ordnungspolitik abgeleitet werden.

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

Eine generelle Beurteilung erscheint an dieser Stelle weder zielführend noch möglich, denn diese Frage bedarf einer differenzierten Betrachtung in Bezug auf einzelne Märkte. Dabei wäre generell zunächst die Marktabgrenzung sowohl im Sinne der Produktabgrenzung als auch einer geographischen Abgrenzung von Relevanz. Die Markttransparenz für die Verbraucher unterscheidet sich stark und ist sowohl von dem interessierenden Gut als auch von der Konsumentin/dem Konsumenten selbst und ihren/seinen individuellen Merkmalen und Fähigkeiten abhängig. So hat sich in zahlreichen tendenziell komplexeren Produkt- oder Dienstleistungsmärkten während der letzten Jahre z. B. durch den Einsatz internetbasierter Vergleichsportale die Markttransparenz erheblich verbessert. Gleichzeitig wird diese Informationsmöglichkeit aber nur von einem Teil der Verbraucher zur Entscheidungsfindung genutzt. Parallel sind manche Märkte in den letzten Jahren überhaupt erst für den Verbraucher entscheidungsrelevant geworden (siehe z. B. Wechsel des Gasanbieters) und dementsprechend gering ist die Erfahrung der Konsumenten mit Entscheidungen auf diesem Markt. Diese Aspekte sind bei einer Analyse von Einzelmärkten im Sinne der Fragestellung zu berücksichtigen.

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?

In Deutschland existiert ein breites Spektrum an Verbraucherverbänden, die in der Mehrzahl eine thematische Fokussierung auf spezifische Märkte oder Konsumentengruppen aufweisen. Sie nehmen aufgrund ihrer Nähe zum Konsumenten zweifelsohne eine wichtige Indikator- und Identifikationsfunktion für verbraucherpolitische Problemstellungen oder Entscheidungsherausforderungen der Konsumenten wahr. Dementsprechend können sie auch im Bereich der angewandten Verbraucherforschung eine wichtige Rolle spielen. Direkt könnten Verbände vermehrt im Rahmen von Verbundprojekten an konkreten Fragen der Verbraucherforschung beteiligt werden und bei den folgenden Projektphasen einen ergänzenden Beitrag leisten: Projektinitiierung (z.B. Problemanalyse), Projektdurchführung (z. B. Kooperation bei Befragungen von Verbrauchern und der Umsetzung von experimentellen Ansätzen), Projektevaluierung und Projekttransfer (Umsetzungsperspektiven für die gewonnenen Erkenntnisse). Ein Beispiel für eine z.T. ähnliche Zusammenarbeit innerhalb von Verbundstrukturen zwischen Forschung und Verbraucherverbänden war das Teilprojekt 1.6 des vom BMBF geförderten Verbundprojekts IT Foodtrace zur Rückverfolgbarkeit und Qualitätssicherung von Lebensmitteln.⁹ An diesem Teilprojekt arbeiteten sowohl das Fachgebiet Agrarmärkte und Agrarmarketing der Universität Hohenheim als auch die Verbraucherzentrale Baden-Württemberg.

Eine Kooperation im Bereich der angewandten Forschung kann für Verbraucherverbände nicht nur eine Möglichkeit der Drittmittelgewinnung darstellen, sondern auch den Rahmen für den verstärkten fachlichen Austausch ermöglichen. Bei geeigneten Themen sollten solche Verbundprojekte mit einer Beteiligung auch von Verbraucherverbänden (ggf. auch unter Kooperation mit Unternehmen) in der angewandten Forschung gezielt ausgeschrieben und gefördert werden.

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

Zweifelsohne ist für die Vertreter von Verbraucherinteressen im Sinne der Frage ein hoher Anreiz zur adäquaten Wahrnehmung ihres Selbstzwecks, also der Wahrnehmung und Vertretung der Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher gegeben. Die Bedeutung dieses Anreizes ist insbesondere vor dem Hintergrund der Zunahme der Interessengruppen und damit der gestiegenen Wettbewerbsintensität weiter gewachsen. Interessensvertreter leben von ihrer Reputation und das hohe Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger beispielsweise in die Verbraucherzentralen¹⁰ ist ein Indiz ihrer guten Arbeit. Es impliziert aber auch die Notwendigkeit, dieses Vertrauen durch entsprechendes Handeln aufrecht zu erhalten. Zur Beantwortung der Fragestellung wird zunächst auf die unterschiedlichen Herausforderungen für die Interessenvertreter und daran anknüpfend auf einzelne methodische Lösungsperspektiven eingegangen.

Interessensvertreter sind grundsätzlich mit einem Informationsproblem sowie mit einer Koordinierungs- und Legitimationsherausforderung konfrontiert. Das Informationsproblem besteht in

⁹ Zu mehr Informationen zur Projektstruktur und zu Projektergebnissen vgl. http://www.itfoodtrace.de/de/teilprojekte/tp1_6.php.

¹⁰ Vgl. repräsentative Umfrage des *Stern* vom Juli 2010 (Verbraucher vertrauen ihren Schützern, *Stern* vom 07.07.2010, <http://www.stern.de/wirtschaft/geld/stern-umfrage-verbraucher-vertrauen-ihren-schuetzern-1580482.html>, Zugriff vom 04.01.2011).

der Schwierigkeit der Identifizierung der Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher und hat gerade vor dem Hintergrund einer in den letzten Jahren wachsenden Heterogenität der Konsummuster und Verbraucherpräferenzen an Bedeutung zugenommen.¹¹ Die Kenntnis der Interessen der Verbraucher ist jedoch gleichzeitig eine essentielle Voraussetzung für eine adäquate und damit legitimierte Vertretung der Interessen. Die Gefahr von Fehlschlüssen ist dabei vor allem jenseits eines Basiskonenses zu grundlegenden Verbraucherrechten und -interessen gegeben, wenn Interessenvertreter zur Bestimmung ihres Handlungsrahmens eine praktische Operationalisierung des Interessensbegriffs vornehmen. Konkret zeigt sich dies in der Frage, ob beispielsweise ein bestimmter Mindestqualitätsstandard oder eine Informationsnorm im Interesse der Verbraucher liegt. Hier ist grundsätzlich eine kritische Überprüfung und Distanz bei der Entscheidung geboten und diese sollte auf der empirisch validen Identifizierung und/oder einer Kosten-Nutzen-Abwägung für die Verbraucher getroffen werden. Denn vielfach ist eine für den Verbraucher zunächst klar vorteilhafte Norm mit Sekundäreffekten wie z.B. höheren Preisen verbunden.

Neben dem Informationsproblem und den bereits angedeuteten Abwägungen bei der Bestimmung des Handlungsrahmens für die Vertreter von Verbraucherinteressen kennzeichnen diese Abwägungen vor allem auch das Koordinierungsproblem. Dabei sind nicht nur gegensätzliche Interessen des angenommenen einzelnen repräsentativen Verbrauchers (z. B. günstige Nahrungsmittel, aber auch gleichzeitig der Wunsch nach nachhaltigen biologischen Standards), sondern auch unterschiedlicher Verbrauchergruppen (unterschiedliche Altersgruppen, Vorwissen, Einkommensgruppen) zu koordinieren, wenn mit „einer Stimme für die Verbraucher“ gesprochen wird. Für all diese Herausforderungen ist eine breite Informationsbasis zur Identifizierung der Verbraucherinteressen essentiell. Dazu sollten die bestehenden Identifikationsmechanismen optimiert und ggf. um neue erweitert werden, wozu die folgenden Methoden je nach Thema einen ergänzenden Baustein darstellen können:

- Verstärkter Einsatz von problemorientierten Meinungserhebungen

Der in den letzten Jahren vermehrte Einsatz von direkten Befragungen der Verbraucher sowohl durch die Fachministerien als auch insbesondere durch die Verbraucherorganisationen ist zu begrüßen¹². Er vermittelt ein klareres Bild über die Einstellung der Verbraucherinnen und Verbraucher zu bestimmten relevanten Themen und damit über den gewünschten Repräsentationsauftrag. Neben einem wünschenswerten Ausbau (und entsprechender Finanzierung) dieses Instruments erscheint auch eine aktuelle Plattform zur Erfassung beispielsweise aller zum Verbraucherschutz durchgeführten und staatlich (teil-)finanzierten Befragungen auf Bundes- und Landesebene zur effizienten Nutzung der Ergebnisse denkbar. Darüber hinaus sollten solche Befragungen stärker problemorientiert erfolgen und damit, beispielweise bei diskutierten Regulierungsoptionen, auch möglicherweise negative Preiseffekte in die Meinungsermittlung einbezogen werden. Bei einem von Seiten der Verbraucherzentrale in diesem Kontext unter Umständen geforderten direkten Markteingriff (z. B. bei Vorschriften zu Servicequalitätsstandards oder Preisgestaltungen) sollten sich die Verbrauchervertreter auch nicht eigenen Marktforschungen und anderen experimentellen Methoden der Präferenzermittlung von Konsumenten verschließen. Denn

¹¹ Nähere Informationen in Zahn, 2009, S. 73f.

¹² Beispiele für themenorientierte Meinungsermittlungen durch Ministerien sind der *Süddeutsche Verbrauchermonitor 2010* und Vorgängerstudien des Ministeriums für Ländlichen Raum in Baden-Württemberg bzw. des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz sowie die im Auftrag des VZBV erfolgte Verbraucherbefragung zur Akzeptanz von Nanotechnologie (Grobe et al. 2008).

solche Szenarien zu Veränderungen der Marktparameter und damit der Entscheidungsparameter für die Konsumenten sollten auch mit dem etablierten empirischen Instrumentarium ex ante überprüft werden um die Einstellung der Verbraucher zu ermitteln und zu vertreten.

- Nutzung des Informationspotentials der Verbraucher durch direkte internetbasierte Beteiligung von Konsumenten

Die direkte Beteiligung von Verbraucherinnen und Verbrauchern und damit auch der Informationsaustausch zwischen Bürgern und ihren Repräsentanten (Politiker und Interessensgruppen) sollte gerade in einer so nah an der Lebensrealität orientierten Querschnittsaufgabe wie dem Verbraucherschutz mehr genutzt werden. Und zur Entsprechung dieses sichtbaren Beteiligungswunsches sollten auch moderne Kommunikationsformen eingesetzt werden, die bekanntlich zunehmend auch ältere Konsumenten ansprechen, und auf diese abgestimmt sind. Wichtige Erfahrungen mit der konkreten Umsetzung werden seit 2008 mit der internetbasierten Beteiligungsplattform VoicE bzw. VoiceS gesammelt.¹³ Diese ermöglichen einen Austausch der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Regionen Baden-Württemberg und Valencia insbesondere mit ihren politischen Entscheidungsträgern und Repräsentanten auf europäischer Ebene zu konkreten Regulierungsfragestellungen wie z. B. Spielzeugsicherheit oder Energieeffizienz. Bei einer für Nutzer attraktiven Weiterentwicklung dieses Ansatzes könnte dies auch eine prüfungswerte Möglichkeit zum Informationsaustausch mit den Vertretern der Verbraucherinteressen auf nationaler Ebene darstellen. Generell ist bei einem solchen interaktiven Beteiligungsinstrument zu berücksichtigen, dass Konsumenten besonders dann einen Anreiz zur Mitwirkung an solchen freiwilligen Instrumenten der Meinungsbildung zeigen, wenn nicht nur ein niederschwelliger Zugang möglich ist, sondern vor allem auch wenn eine Nutzung ihrer offenbaren Informationen im Entscheidungsprozess transparent wird. Dies gilt im Besonderen auch für das folgende mit noch höherem individuellem Aufwand verbundene Beteiligungsinstrument.

- Nutzung des Informationspotentials der Verbraucher durch ein „Verbraucherparlament“

Dieses innovative vom Verbraucherzentrale Bundesverband im Juni 2010 erstmals initiierte Verfahren zur direkten Beteiligung von Verbraucherinnen und Verbrauchern an Initiativen in einem bestimmten abgegrenzten Themenschwerpunkt ermöglichte einerseits eine starke basislegitimierte Positionierung der verbandsseitigen Verbrauchervertreter.¹⁴ Andererseits zeigte dieses Verfahren nicht nur ein Potential zur Identifizierung und Nutzung innovativer Ideen der Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern dass diese durchaus auch für teilweise unbequeme und unpopuläre Entscheidungen eintreten können, wenn im Entscheidungs- und Vertretungsprozess ihre Interessen integriert werden. Nach einer Evaluierung dieses Verfahrens könnte der Einsatz solcher „Verbraucherparlamente“ auch zu anderen Fragestellungen einen wichtigen zusätzlichen Baustein zur Optimierung, Legitimierung und Stärkung der verbandsseitigen Vertretung von Verbraucherinteressen darstellen.

¹³ Mehr Informationen unter www.eu-voices.eu. Einschätzungen und Informationen zum Projekt und zur Projektumsetzung finden sich in: Holzner et al. 2008 und Scherer et al. 2009.

¹⁴ Vgl. Projektdokumentation des Verbraucherparlaments unter <http://www.verbraucherfuersklima.de/cps/rde/xchg/projektklima/hs.xml/5737.htm>, Zugriff am 06.01.2011.

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?

Diese Frage zu einem „Verbrauchercheck“ im Gesetzgebungsverfahren ist primär aus juristischer und ggf. einer politikwissenschaftlichen Perspektive zu beantworten. Darüber hinaus scheint die Umsetzung und tatsächliche Anwendung einer solchen bereits vorgesehenen und teils praktizierten Überprüfung der Auswirkungen auf die Verbraucher vor allem die parlamentarische Praxis im Gesetzgebungsverfahren zu betreffen. Aus der Perspektive einer ökonomischen verbraucherpolitischen Forschung ist allgemein eine selbstverständlichere Einbeziehung von aktuellen Forschungsergebnissen der relevanten Disziplinen zum Verbraucherverhalten und von bisherigen Erkenntnissen zur Wirkung von verbraucherpolitischen Instrumenten zu begrüßen. Dies kann einerseits in Bezug auf eine Folgenabschätzung von Ausgestaltungsoptionen im Gesetzgebungsprozess vorab erfolgen. Andererseits ist dies durch eine bereits im Gesetz vorgesehene Klausel zur Evaluierung der jeweiligen verbraucherpolitischen Initiative (vgl. auch Fragen 9 und 12) möglich.

Aufgrund des in der Regel vorhandenen thematischen Querschnittscharakters von Gesetzesvorhaben zum Verbraucherschutz und der Anzahl von Gesetzen mit Verbraucherbezug insgesamt, ist jedoch zu hinterfragen, inwieweit eine umfangreiche ex-ante Evaluierung möglich ist. So ist zur Effizienzerhaltung im Gesetzgebungsprozess möglicherweise zunächst eine Erstbewertung der Auswirkungen auf die Verbraucher durch das Fachministerium vorzunehmen. Für komplexere Bewertungen der Auswirkungen sollte auch eine verstärkte Einbeziehung von externen unabhängigen Fachgutachtern erfolgen, z. B. im Rahmen eines erweiterten Forschungsetats zu Entscheidungshilfe- oder Demonstrationsvorhaben zum (wirtschaftlichen) Verbraucherschutz.

Die Einbeziehung der Verbraucherperspektive sollte vor allem bei den verbraucherpolitischen Initiativen mit komplexen Wirkungen auf drei Säulen beruhen: zum einen durch die Beteiligung und Anhörung von unterschiedlichen Verbänden zur Repräsentierung von Verbrauchern (vgl. dazu auch die Fragen 17 und 18), zum anderen durch ein Konsultationsverfahren, bei dem auch Bürger direkt die Möglichkeit haben sich zu Initiativen zu äußern. Ein solches Verfahren findet bereits bei zahlreichen Regulierungsverfahren der EU Anwendung und könnte auf den jeweiligen Sachverhalt abgestimmt mit einer geringen Nutzerschwelle verbraucherfreundlich weiterentwickelt werden. Und als dritte Säule kann ggf. auch die Berücksichtigung der Verbraucherperspektive durch die Nutzung empirischer Ergebnisse der ex-ante Evaluierung angesehen werden. Dies ist zum einen dann gegeben, wenn die Abschätzung auch eine Befragung von Konsumenten oder bestimmten Zielgruppen umfasst. Zum anderen kann die Perspektive der Verbraucher aber auch aus Reaktionen und Entscheidungen auf bestimmte vorab evaluierte Regulierungsoptionen abgeleitet werden. Letzteres kann ggf. durch experimentelle Verfahren verifiziert werden (vgl. Frage 9).

Die Umsetzung des vorgeschlagenen Rahmens eines „Verbraucherchecks“ in der Praxis des verbraucherpolitischen Gesetzgebungsprozesses sollte in angemessenen Abständen in Bezug auf die erzielte Wirkung, die Nutzung von Forschungsergebnissen sowie in Bezug auf mögliche Bürokratiekosten bewertet werden. Bei dieser fachlichen Evaluierung könnte auch der wissenschaft-

liche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik des BMELV eine wichtige begleitende Funktion einnehmen.

Literatur

- Camerer, Colin, George Loewenstein und Matthew Rabin (2004): *Advances in behavioral economics*. New York; Princeton, N.J., Russell Sage Foundation ; Princeton University Press.
- Charter, Nick, Steffen Huck und Roman Inderst (2010): Consumer Decision-Making in Retail Investment Services: A Behavioural Economics Perspective, Final Report.
- Gamble, Amelie, E. Asgeir Juliusson und Tommy Gärning (2009): Consumer attitudes towards switching supplier in three deregulated markets. *Journal of Socio-Economics*. 38 (5), 814-819.
- Grobe, Antje, Christian Schneider, Viola Schetula, Mersad Rekić und Sandra Nawrath (2008): Nanotechnologien. Was Verbraucher wissen wollen. Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes,
- Hagen, Kornelia (2006): Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft, Projektnummer 04HS045, Ergebnisbericht. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) *Angewandte Wissenschaft*, Heft 518. Berlin.
- Hagen, Kornelia und Vanessa von Schlippenbach (2007): Verbraucherpolitik: Schutz der Verbraucher und Sicherung der Funktionsfähigkeit von Märkten. *DIW Wochenbericht*. 74 (25), 387-401.
- Holzner, Matthias und Christian Schneider (2008): Consumer Protection, European Decision-Making and the Regions – the eParticipation Project Voice. In: Cunningham, Paul und Miriam Cunningham (Hrsg.): *Collaboration and the Knowledge Economy: Issues, Applications, Case Studies Part 1*, IOS Press, 351-356.
- Kahneman, Daniel und Amos Tversky (1973): On the Psychology of Prediction. *Psychological Review*. 80 (4), 237-251.
- Keser, Claudia (2008): Experimentelle Wirtschaftsforschung kann Verbraucherpolitik unterstützen. *Wochenbericht des DIW*. (23/2008), 306-312.
- Kohlert, Daniel und Andreas Oehler (2009): Scheitern Finanzdienstleistungen am Verbraucher? – eine theoretische Analyse beschränkter Verbraucherrationalität im Kontext asymmetrischer Vertragsbeziehungen und Interessendivergenz. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. Heft 3, 81-95.
- Lamping, Wolfram (2009): Verbraucherkompetenz und Verbraucherschutz auf Wohlfahrtsmärkten: Neue Herausforderungen an eine sozialpolitische Verbraucherpolitik. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. 3/2009, 44-62.
- Oehler, Andreas und Lucia A. Reisch (2009): Behavioral Economics: eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik? *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*. 3/2009, 30-43.
- Scherer, Sabrina, Evika Karamagioli, Manuela Titorencu, Johanna Schepers, Maria A. Wimmer und Vasilis Koulolias (2009): Usability Engineering in eParticipation. *European Journal of ePractice*. (7/2009), 1-13.
- Shogren, Jason, Gregory Parkhurst und Prasenjit Banerjee (2010): Two Cheers and a Quail for Behavioral Environmental Economics. *Environmental and Resource Economics*. 46 (2), 235-247.
- Sinn, H. W. (1980): *Ökonomische Entscheidungen bei Ungewissheit*. Tübingen.
- Stiglitz, Joseph E. (2000): The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. *Quarterly Journal of Economics*. 115 (4), 1441-1478.
- Thaler, Richard H. und Cass R. Sunstein (2008): *Nudge : improving decisions about health, wealth, and happiness*. [S.l.], Yale University Press.
- Vickers, J. (2004): Economics for Consumer Policy. *Proceedings of the British Academy*. (125), 287-310.
- Waddams Price, Catherine und Chris M. Wilson (2005): Irrationality in Consumers' Switching Decisions: When More Firms May Mean Less Benefit.