

PD Dr. Wolfram Lamping
Georg-August-Universität Göttingen
Seminar für Politikwissenschaft
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen
0551/39-10611
wolfram.lamping@sowi.uni-goettingen.de

privat: Am Drosch 2, 31582 Nienburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)350-E

14.01.2011

Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Anhörung „Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen“ am 19.1.2011 in der 28. Sitzung des BT-Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Aus der Sozialpolitikforschung kommend, habe ich mich in meiner Forschungs- und Lehrtätigkeit mit der Schnittstelle von Verbraucher- und Sozialpolitik beschäftigt. Konkret: Mit den Auswirkungen der Vermarktlichung auf der einen Seite und der sukzessiven Einführung von Wohlfahrtsmärkten in den Kernbereichen der sozialen Leistungserbringung auf der anderen Seite. Hierbei lag, wie bei diesem Interessenschwerpunkt vorhersehbar, der Schwerpunkt auf der *Situation benachteiligter Bevölkerungsgruppen* als Objekte der jüngeren Sozialreformen und als nunmehr verstärkt eigenverantwortliche Subjekte auf Märkten. Der Staat verweist hierbei auf eine stärkere Eigenverantwortlichkeit der Individuen als aktive Träger von eigenen Anstrengungen, für ihre eigene soziale Sicherung zu sorgen. Dieser Wandel von Rolle und Funktion des Staates in der Sozialpolitik führt dazu, dass die Sozialstaatsbürger zunehmend zu aktiven, informierten, selbstkontrollierten und selbstverantwortlichen Unternehmern ihrer selbst werden und klassische Marktfähigkeiten entwickeln müssen, die sich in den einzelnen Sozialversicherungszweigen allerdings sehr unterschiedlich stellen. Ganz augenscheinlich hat die zunehmende Vermarktlichung (marktförmige Organisation mit echten Wahlmöglichkeiten) von immer Lebensbereichen dazu geführt, dass die Betroffenen auf diesen Märkten ganz klassisch als Verbraucher¹ agieren müssen. In den neuen Entscheidungsräumen können indes neue soziale Ungleichheiten v.a. entlang der Dimensionen Einkommen, Bildung und Risiko aufbrechen und sich über ungleiche Zugangschancen zu den Sicherungsleistungen und in der Nutzung der neuen Wahlmöglichkeiten verfestigen. Angesichts des Risikos von riskanten und folgenreichen Entscheidungen (und Fehlentscheidungen) auf komplexen und

¹ Im Folgenden verwende ich den Begriff „Verbraucher“ der Einfachheit halber geschlechtsneutral; mit der männlichen Form sind natürlich beide Geschlechter gemeint und angesprochen.

bisweilen hoch intransparenten Märkten steht eine anspruchsvolle Verbraucherpolitik vor vielfältigen Herausforderungen, die von der klassischen Verbraucherschutzpolitik über die Setzung intelligenter Rahmenbedingungen und eine bessere wissenschaftliche Fundierung von Politikvorschlägen (Instrumenten etc.) bis zur zeitnahen begleitenden Wirkungs- und Folgenforschung reichen. Das Leitbild (und wohl besser: Trugbild) des „mündigen Verbrauchers“ scheint einer wirklichkeitsnahen Perspektive auf das Handeln von Konsumenten auf den neuen Wohlfahrtsmärkten eher im Weg zu stehen. Vor diesem Hintergrund beantworte ich die folgenden Fragen aus dem Fragenkatalog wie folgt:

Fragen 1 und 2:

Da ich aus der Sozialpolitikforschung komme kann ich zu den ersten beiden Fragen nach einem kurzen Überblick nur sagen, dass zwar die Bedeutung der Verbraucherpolitik und der Bedarf an diesbezüglicher wissenschaftlicher Grundlagenforschung stetig gewachsen sind, jedoch eine umfassende wissenschaftliche Basis nach wie vor fehlt und ganz offenbar für Forschungsaufträge bislang nur sehr begrenzt Mittel verfügbar gemacht wurden. Zudem scheint sich der Eindruck zu erhärten, dass die bundesdeutsche verbraucherpolitische Forschung – d.h. die wissenschaftliche Grundlagenforschung ebenso wie die unabhängige politikbegleitende verbraucherbezogene Wirkungsforschung - eher fragmentiert und wenig vernetzt ist, wodurch Synergieeffekte und Potentiale verschleudert werden. Ferner sollten und könnten die Universitäten eine wichtige(re) Rolle beim Aufbau und der Zusammenführung verbraucherbezogener Erkenntnisse spielen; in den Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften indes ist die Verbraucherperspektive weder in Forschung noch in der Lehre hinreichend verankert. Verbraucherbezogene Forschung wird, um dies zu pointieren, an den Universitäten – und ganz im Gegensatz zu ihrer praktischen, lebensweltlichen Relevanz – eher randständig behandelt. Daher wäre es sicher Gewinn bringender, die eher verstreuten verhaltensökonomischen (oder: verhaltensrealistischen) Verbraucherforschungen und Forschungsergebnisse stärker zu bündeln, sie zu fördern und sie gezielter für die Gesetzgebung nutzbar zu machen. Dies könnte bspw. bedeuten, diese typische Querschnittspolitik in eigens dafür eingerichteten, interdisziplinären Forschungseinrichtungen anzusiedeln und Kompetenz (sowie finanzielle Kapazität) dort stärker zu bündeln. Abschließend scheint mir die internationale Anbindung und Einbettung jedenfalls in den vor mir untersuchten sozialpolitischen Bereichen noch verbesserungsbedürftig. Von daher scheint mir eine stärkere und systematischere wissenschaftliche Fundierung der Verbraucherpolitik ausgesprochen notwendig.

Fragen 3 und 4

Seit dem Pflegeversicherungsgesetz von 1995, spätestens aber seit der Einführung der Riester-Rente 2001 ist eine Art „choice revolution“ im Sozialstaat zu beobachten. Die Versprechungen dieser Ausweitung echter Wahlmöglichkeiten (und in der Regel des Zwangs, wählen zu müssen) hängen allerdings gleichermaßen von der Mitwirkungsbereitschaft und der Mitwirkungsfähigkeit der Betroffenen ab. Je größer indes die Anteile individueller Sicherungsleistungen sind, die auf diesen „Quasi-Märkten“ produziert werden sollen und je stärker die Ergebnisse (in Form von Geld- und Sachleistungen oder Qualität) von der Fähigkeit des klugen und aufgeklärten individuellen Marktverhaltens abhängen, desto mehr steigt die Notwendigkeit, dass die Bürger um die Notwendigkeiten, Voraussetzungen und Folgen eigenen Handelns (aber auch über die Folgen des Nicht-Handelns) profunder Bescheid wissen und desto höher werden die Anforderungen an die Bürger, sich zu informierten Managern ihrer eigenen Sicherungsarrangements zu entwickeln – und desto mehr sollte Sozialpolitik durch eine elaborierte und explizite Verbraucherschutz- und Verbraucherbefähigungspolitik flankiert werden. Denn die Nutzung der neuen Wohlfahrtsmärkte, aber auch die Folgen der fundamentalen Veränderung von Sicherungsversprechen stellen hohe Anforderungen *sowohl* an die Nachfrager von Leistungen *als auch* an die Verbraucherpolitik.

Daher scheint mir die Erforschung wissenschaftlicher Grundsatzfragen der Verbraucherpolitik auf den neuen Wohlfahrtsmärkten – und hier auf den Gebieten der Pflegeversicherung (Pflegetmarkt; Qualitätssicherung, Pflege-Zusatzversicherungen, Auswahl von ambulanten Pflegeanbietern und Pflegeheimen), der Arbeitslosenversicherung (z.B. Markt für Vermittlungsgutscheine und Bildungsgutscheine), der Krankenversicherung (Kassenwahl, neue Tarifoptionen; Versicherten- und Patientensouveränität) sowie der Alterssicherung (Riester-Rente, unterschiedliche Anbieter und unterschiedliche Anlageformen) – vordringlich zu sein. In diesen Kernbereichen sozialer Sicherung spielt – politisch gewollt und bisweilen staatlich gefördert - der Markt als unsicherer Produzent sowohl von sozialen Dienstleistungen und Sozialschutz als auch von Einkommenssicherung eine zunehmend wichtigere, in seinen praktisch-lebensweltlichen Auswirkungen hingegen noch kaum hinreichend reflektierte Rolle. Verbraucherschutz und Kompetenzvermittlung im Bereich der sozialen Sicherheit werden dabei zunehmend zu einer neuen Aufgabe in einem Sozialstaat, der seinen Bürgern in einem steigenden Maße Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit abverlangt, zugleich jedoch noch wenig dafür tut, sie als (z.T. unfreiwillige) Marktteilnehmer hierfür ausreichend zu befähigen. Durch komplexe Strukturen und folgenreiche Entscheidungen drohen die ohnehin benachteiligten hier ein weiteres Mal benachteiligt zu werden. Mit anderen Worten: Die Kosten einer nicht

angemessenen Verbraucherpolitik sind daher nicht nur individuell erheblich, sondern müssen am Ende kollektiv aufgebracht werden.

Die zu erforschenden Grundsatzfragen stellen sich in den einzelnen Bereichen sehr unterschiedlich – sie stellen sich jedoch mit Blick auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen sehr eindringlich. Hierbei geht es um Fragen der Aufbereitung und Zugänglichmachung von Informationen, der zielgruppenadäquaten Schaffung von Marktorientierungswissen oder der besonderen Ansprache und Sensibilisierung solcher Bevölkerungsgruppen für die grundsätzliche Problematik. Dies betrifft auf einer kleinteiligeren Ebene auch Fragen des Verständnisses und der Bewertung von Informationen (Noten für Pflegeheime, Bewertungen von Riester-Produkten, Folgen der Wahl spezifischer GKV-Tarife etc.). Ganz besonders sind damit auch der Erwerb und Ausbau finanzwissenschaftlicher Grundkenntnisse angesprochen, denn diese Fähigkeit stellt sich in unterschiedliche Weise in allen angesprochenen Politikfeldern. Zusammenfassend: Welche Auswirkungen die Vermarktlichung von Politikbereichen und die Kreation von Konsumenten in immer mehr wohlfahrtsstaatlich relevanten Lebensbereichen haben und wie eine verantwortungsbewusste Verbraucherpolitik gerade mit Blick auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen hierauf gleichermaßen schützend und befähigend reagieren kann, gehört für mich zu den wissenschaftlich vordringlich zu beforschenden Anliegen. Dabei stellt sich für mich die eigentliche Herausforderung darin, verbraucherpolitische Initiativen stärker kompatibel mit den realen Lebenswelten und Lebenskontexten benachteiligter Bevölkerungsgruppen zu machen. Hier besteht in Deutschland noch erheblicher Forschungsbedarf.

Fragen 5 und 6:

Ich halte es zweifelsohne für unabdingbar, die Verbraucherforschung stärker als bisher zu fördern. Dies steht außer Frage. Die Fragen des „Wie“ und des „Was“ sind indes nicht leicht zu beantworten, denn jede Strategie hat Vor- und Nachteile. Zudem machen die konkreten Fragestellungen hier einen Unterschied. Sicherlich scheint es grundsätzlich attraktiv zu sein, ein „MIT Verbraucherforschung“ oder ein „Max-Planck-Institut für Verbraucherforschung“ aufzubauen und dort konzentriert interdisziplinär Grundlagenforschung zu betreiben, aber auch anwendungsorientiert zu arbeiten. Solche Einrichtungen sind kostenintensiv, haben aber den Vorteil, dass die Ressourcen dort gebündelt und Projekte sinnvoll kooperativ und abgestimmt angegangen werden können. Eine solche „Leuchtturm-Förderung“ ruft indes auch immer Kritiker auf den Plan, die die Bevorzugung oder Benachteiligung in Frage stellen. Wenig spricht allerdings auch gegen die Einrichtung von Clustern oder einer finanziell geförderter Vernetzungsstrukturen – d.h. eine dezentrale Förderung. Allerdings sollten solche

Strukturen, die wie auch Kompetenzzentren zur Verselbständigung und zum Wachstum neigen, mit detaillierten Aufträgen und konkreten Forschungsvorgaben „gezügelt“ werden, um zu gut politisch nutzbaren Ergebnissen zu kommen. Ein weiterer Weg wäre es, die Verbraucherforschung auf einer breiteren „Front“ anzustoßen: Hier könnte der Weg sein, über die Länder und die Kultusministerkonferenz auf eine stärkere Berücksichtigung verbraucherpolitischer Fragen, und damit curricular, in den Universitäten und Fachhochschulen einzuwirken. Angesichts überschuldeter Länderhaushalte wäre hier der Bund in einer besonderen Pflicht. Der Weg der Stiftungsprofessur ist sicher ein gangbarer Weg – jedoch ein punktuell sehr begrenzter. Wenig spricht auch dagegen, die Praxis der thematisch eng begrenzten ministeriellen Einzelausschreibungen fortzuführen – dies sollte indes Hand in Hand gehen mit einer offensiven „Leadership-Rolle“ des BMELV, das klar kurzfristige und langfristige Ziele und Prioritäten definieren sollte. Abschließend scheint es mir sehr sinnvoll zu sein, internationale Forschungsvorhaben und Forschungsverbünde anzustoßen oder finanziell zu unterstützen. Zwar sind die „Verbraucherulturen“ sicher unterschiedlich innerhalb Europas und sicher sind die Interessen von DG Sanco nicht immer und stets kompatibel mit den Zielen des BMELV. In der grenzüberschreitenden Kooperation liegen aber meist auch erhebliche Rationalitätspotentiale und Erkenntnisgewinne verborgen.

Fragen 7, 8, 11 (und ansatzweise Fragen 10, 12 und 15):

Ich halte eine stärker zielgruppenspezifische Verbraucherforschung für unabdingbar – als Grundlage politischen Handelns für unverzichtbar. Warum? Damit Verbraucher die ihnen auf den neuen Wohlfahrtsmärkten zugedachte Rolle auch tatsächlich ausfüllen können, ist eine *vorgesaltete* und *begleitende* verbraucherbezogene Forschung absolut notwendig. Eine solche Forschung hätte die essentielle Aufgabe, die *tatsächlichen* Vorbedingungen, aber auch die *tatsächlichen* Folgen (und nicht die unterstellten oder erhofften Folgen und Effekte) zu untersuchen und für politische Entscheidungen zugänglich zu machen. Hierbei sollte es um eine wirklichkeitsnahe Forschung über das Verhalten des einzelnen Verbrauchers am und auf dem Markt gehen. Meine Untersuchungen über die Vorbedingungen und Folgen der neuen Wohlfahrtsmärkte haben gezeigt, dass das Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ hierbei nicht die Leitvorstellung sein sollte. Insbesondere ein Blick auf eher benachteiligte Bevölkerungsgruppen (niedrige Einkommen, niedrigerer Bildungsstand, prekäre Lebenssituationen etc.) lässt eine solche überfrachtete Vorstellung des rationalen, um vollständige Informiertheit bemühten, selbstbewussten und zur Selbstorientierung fähigen Verbrauchers eher wie eine Karikatur oder wie eine Schimäre erscheinen. Wenn dem so ist, und dies belegen die Ergebnisse der Verhaltensökonomie eindrucksvoll, dann müsste auch der traditionelle Werk-

zeugkasten der Verbraucherpolitik (mehr und bessere Informationen, mehr Beratung und Bildung, bessere Produktkennzeichnungen, mehr Anreize etc.) überdacht und besser in die Lebenswelten der am meisten Schutzbedürftigen eingepasst werden. Denn die Übersetzungsleistungen, die auf dem langen Weg von der (z.B.) Information zur individuell angemessenen oder kollektiv gewünschten Verhaltensänderung erbracht werden müssen, können sich in diesen Lebenswelten vielfältig brechen: an individuell beschränkten Verständniskapazitäten, konkurrierenden Bedürfnissen und nicht zuletzt an fehlenden kulturellen und ökonomischen Ressourcen. Dabei darf eben auch nicht unterschätzt werden, dass die Bereitschaft zur individuellen Vorsorge oder zur Verhaltensänderung auch von Lebensumständen, Lebensstilen und tradierten Verhaltensweisen abhängt, die, wie auch die Forschung zum nachhaltigen Konsum zeigen kann, der politischen Beeinflussung durch Information, Aufklärung und pädagogischer Rhetorik nur begrenzt zugänglich sind. Daher sind in diesem Kontext auch Hilfeangebote unabdingbar, die der „intellektuellen“ Überforderung, dem Nicht-Wissen und der Furcht vor falschen Entscheidungen unter den Bedingungen von Folgenunsicherheit und Intransparenz angemessen begegnen und den Bürgern die Last der Entscheidung wenigstens teilweise abnehmen und damit einem Prozess begegnen, der leicht in gravierenden Benachteiligungen der auf Wohlfahrtsmärkten ohnehin Benachteiligten kulminieren kann.

Ausgehend von der Überlegung, dass die Verbraucher in ihren unterschiedlichen Rollen in den hier betrachteten Gesellschaftsgruppen eher „Mängelwesen“ sind, gilt es daher zunächst, die traditionellen Instrumente der Verbraucherpolitik neu zu überdenken. Eine wirklichkeitsnahe Verbraucherpolitik, die auf empirische Befunde zurückgreift und stärker evidenzbasiert ist, müsste daher eher bei ihren Defiziten ansetzen denn bei der Definition abstrakter Leitbilder. Sodann, und dies ist der engere Kern der Fragen 7 und 8, müsste stärker in Betracht gezogen werden, dass v.a. (aber nicht nur) benachteiligte Gesellschaftsgruppen dazu neigen, für sie unvorteilhafte Entscheidungen zu treffen – nicht, weil sie dies wollten, sondern auch weil sie im Allgemeinen nicht oder kaum anders können. Vor dem Hintergrund meiner Forschungen kann ich daher mit Fug und Recht sagen, dass die Einführung von Wohlfahrtsmärkten eine stärker zielgruppenspezifische Verbrauchersforschung geradezu unabdingbar macht. Denn die Auswirkungen stellen sich nicht nur je nach Gruppe bisweilen sehr unterschiedlich; darüber hinaus handelt es um Gruppen, die jeweils sehr unterschiedlicher Adressierungen bedürfen und sehr unterschiedlich in ihren Lebenswelten „abgeholt“ werden müssen (Migranten, bildungsferne Schichten, Arbeitslose, Alleinerziehende, Ältere etc.).

Dass die Anforderungen an Verbraucher gestiegen sind (Steigerung von Optionen, Wahlzwänge, Komplexität und hohe Folgenunsicherheit etc.) ist angesichts der Fülle an Literatur

mittlerweile ein Allgemeinplatz. Entscheidend sind die politischen Reaktionen hierauf bzw. die Frage, inwieweit die Verbraucherpolitik bereit und willens ist, auf diese neuen Lebensrealitäten zu reagieren und hier in die Forschung im Sinne der wissenschaftlichen Fundierung zu investieren. Verbrauchersforschung in diesem Bereich müsste dann, da es sich geradezu klassisch um eine Querschnittsaufgabe handelt, interdisziplinär ansetzen und Konzepte/Ergebnisse der Soziologie, der Sozialpsychologie, der Sozialpädagogik, der Sozialen Arbeit und v.a. auch der Verhaltensökonomie mit einbringen und verknüpfen sollte. Diese Disziplinen verfügen über gut bestückte Werkzeugkästen, um (quantitativ/qualitativ) wertvolle Erkenntnisse über individuelles und kollektives Entscheidungsverhalten zu schaffen.

In anderen Ländern, v.a. in Großbritannien, ist die Bereitschaft, systematisch empirisches Wissen über das tatsächliche Verhalten von Verbrauchern zu generieren und dieses Wissen sodann auch zur Grundlage von Politik zu machen, ungleich größer als hierzulande. Anders ausgedrückt: Die Bereitschaft der politischen Entscheidungsträger, sich mit den Ergebnissen ihrer Politik konfrontieren zu lassen und zu wollen, scheint ausgeprägter als in der Bundesrepublik. Dies geht, erstens, einher mit einer ausgeprägteren Evaluationskultur („What works?“) bzw. dem Willen, Wirkungsstudien (ex ante) zur Grundlage von Politikentscheidungen sowie (ex post) zur Grundlage von Politikrevisionen zu machen. Dies geht, zweitens, einher mit einer größeren Rolle, die die wissenschaftliche Begleitforschung (von sozialarbeiterischer Forschung bis zur Grundlagenforschung) dabei spielt und die danach fragt, welche Instrumente wirken und wie unerwünschte Nebenfolgen minimiert werden könnten. Denn die verbraucher- bzw. adressatenbezogene Forschung ist eine ungemein realitätsnahe und auf bessere Problemlösungen orientierte.

Unter den Bedingungen von Intransparenz, Unsicherheit, mangelndem Wissen und schlechten Informationen, konfrontiert mit hoch professionellen, konkurrierenden kommerziellen Anbietern, drohen die Wohlfahrtsmärkte mit Wahl und Wettbewerb gerade für die Bedürftigsten zu einem riskanten Dickicht zu werden. Ein Beispiel hierzu: Die deutsche Kombination aus einem sinkenden Sicherungsniveau der Rentenversicherung und sozial hochgradig unterschiedlichen Sicherungsleistungen aus privaten Rentenverträgen führt momentan dazu, dass erhebliche Benachteiligungen insbesondere in den „verletzlichen“ Schichten treten (werden). Studien zeigen deutlich, dass das spezifisch bundesrepublikanische Modell einer (unvollkommenen) Mehrsäulen-Alterssicherung nicht nur das große Risiko in sich birgt, die Einkommensungleichheit zu steigern, sondern auch über den Modus der Freiwilligkeit die Entscheidungsräume v.a. der Zielgruppen eher zu Räumen der Nichtentscheidung oder Räumen der Überforderung werden lassen. Informationsdefizite, Komplexität der Materie, Überforderungen durch Produkt- und Fördervielfalt, Unterschätzung des Vorsorgebedarfs für das Alter

sowie Geldmangel sind laut einer im Sommer 2007 veröffentlichten Studie des Deutschen Instituts für Altersvorsorge (Pfeiffer u.a. 2007) die größten Hemmnisse für eine effektive private Altersvorsorge. Hinzu kommen die Furcht vor einer falschen Anlageentscheidung sowie vor einer langfristigen Festlegung, die vor dem Abschluss eines Altersvorsorgevertrags abschrecken, aber auch die erhebliche Überwälzung der finanziellen Risiken auf die Riester-Sparer. Der selektive Bias der Riester-Rente kommt auch in der Evaluation der Bildungskampagne „Altersvorsorge macht Schule“ zum Ausdruck, im Rahmen derer die Berater der GRV seit dem Frühjahr 2007 an den Volkshochschulen Beratungskurse für die zusätzliche Altersvorsorge anbieten, ohne indes konkrete Produktempfehlungen zu geben. Die Kursbesucher sollen dabei, so das Bundesarbeitsministerium in seiner Internet-Präsentation, zu „Vorsorge-Experten in eigener Sache“ werden. Das Angebot stieß insbesondere bei denjenigen Personen auf Interesse, die nicht nur einen höheren bis hohen Bildungsstand, sondern überdies ohnehin eine enge Verbindung mit dem Thema Altersvorsorge hatten (zu den Evaluationsergebnissen Frommert 2008). Mit Blick auf soziodemographische Merkmale kam hinzu, dass zwei Drittel der Kursteilnehmer in einem Angestelltenverhältnis und lediglich 2% der Kursteilnehmer keine deutsche Staatsbürgerschaft besaßen. Dies zeigt, dass selbst solche Informationsangebote die Betroffenen nur sehr selektiv ansprechen und ganz offenbar von der eigentlichen „Problemklientel“ kaum wahrgenommen werden.

Frage 14:

Die Verhaltensökonomie hat aus dem Blickwinkel manch anderer Disziplinen sicher alles andere als „revolutionäre“ Ergebnisse hervorgebracht hat. Sie setzt jedoch, und dies ist ihre Stärke, zum einen bei den menschlichen Schwächen und nicht bei den unterstellten menschlichen Stärken an und bezieht zum anderen den Entscheidungskontext und dessen Veränderung systematisch mit ein. Dies macht ausgesprochen Sinn. Die Verhaltensökonomie verschiebt vernünftiger Weise die Perspektive (weg vom mündigen Verbraucher und dem perfekten Markt), stellt dabei die richtigen Fragen (Warum gibt es vermeintlich irrationale Entscheidungen?) und gibt – v.a. auch aus der Perspektive benachteiligter Bevölkerungsgruppen – die richtigen Antworten. Dies betrifft z.B. auch den hier sehr relevanten Umstand, dass Menschen dazu neigen, sich am Verhalten der jeweils relevanten Bezugsgruppe sowie an Gewohnheiten zu orientieren und überdies der Faktor „Emotionen“ nicht unterschätzt werden darf.

Die Verhaltensökonomie hat den Blick dafür geweitet, dass dieses (vermeintlich) irrationale Verbraucherverhalten, was an (vermeintlich) objektiven Bedürfnissen vorbei zu gehen scheint, als den Normalfall anzunehmen und wissenschaftlich profunder darüber zu forschen,

wie dieses auf den ersten Blick irrationale Verbraucherverhalten besser verstanden und wie diesem verbraucher(schutz)politisch besser begegnet werden kann, um Verhaltensänderungen *tatsächlich* herbeiführen zu können – und letztlich auch um die Verbraucher vor sich und ihren folgenreichen Entscheidungen besser zu schützen. Dies redet nicht notwendig einem neuen hyper-paternalistischen, einem entmündigenden Staat das Wort, sondern zielt darauf, genauer danach zu forschen, wann, wie und unter welchen Umständen entscheidungsüberlastende Situationen entstehen. Diesen entscheidungsüberlastenden Situationen, die wir auf den neuen Wohlfahrtsmärkten durchaus und folgenreich sehen, durch eine reflektierte Politik der Entscheidungsentlastung oder Entscheidungserleichterung (Standardisierung, Optionenverringerung etc.) zu begegnen, halte ich für eine zentrale Aufgabe der Verbraucherpolitik der Zukunft. Dabei geht es nicht darum, Handlungs- und Entscheidungsräume über Gebühr zu beschneiden oder echte Wahlmöglichkeiten einfach abzuschaffen, sondern, wenn dies politisch so gewollt ist, solche Räume zu belassen, sie jedoch so zu „konstruieren“ oder zu „polstern“, dass 1. die neuen Optionen auch tatsächlich mit einem individuellen Mehrwert genutzt, dass 2. die Kosten des individuellen Scheiterns minimiert werden können und dass 3. auf die Inanspruchnahme von Wahlmöglichkeiten individuell (und ohne große Nachteile) verzichtet werden kann. Die Alternative wäre in der Tat, auf der Grundlage der Verbraucherforschung auch zu dem Schluss zu kommen, z.B. Wohlfahrtsmärkte wieder zu „schließen“, wenn sich auf der Basis entsprechender Forschung gezeigt haben sollte, dass solche Märkte nicht sinnvoll sind und die individuellen oder kollektiven Folgekosten der Umstellung als zu hoch zu bewerten sind.

Frage 17:

Die Verbraucherzentralen werden sicher auch in Zukunft eine überragende Rolle im Verbraucherschutz und in der Verbraucherbildung spielen – gar keine Frage. Problematisch mit Blick auf das von mir hier diskutierte „Problemklientel“ ist eher, dass dieses die Verbraucherzentralen aufsuchen muss/müsste. Wie und inwieweit man nicht eher einen Schritt auf diese Problemgruppen zugehen müsste bzw. inwieweit diese Problemgruppen anders adressiert werden müssten, wäre eine zu diskutierende Frage, die es nicht zuletzt empirisch zu erforschen gilt (ebenso wie die Frage, wer die Verbraucherzentralen tatsächlich aufsucht bzw. sich über die Internet-Angebote informiert). Ferner ist es ein Gemeinplatz, dass Organisationen selbstverständlich immer auch eigeninteressiert und am eigenen Wachstum interessiert sind. Dem kann politisch sicher auch dadurch entgegen gewirkt werden, dass plural gefördert und unterstützt und damit eine Vielzahl von Interessenvertretungen der Verbraucher Berücksichtigung finden. Dies würde und könnte sicher zur besseren Ausgewogenheit beitra-

gen (wiewohl ich die implizite Kritik an den Verbraucherzentralen, die in der Frage 17 steckt, nicht teile).