Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann

Christian Thorun¹

Auf einen Blick

Die Verhaltensökonomik stellt eine Vielzahl wirtschaftswissenschaftlicher Dogmen auf den Prüfstand. Insbesondere das Menschenbild des rationalen, Eigennutz maximierenden homo oeconomicus erscheint im Lichte ihrer Erkenntnisse mehr als fraglich.

Auch für die Verbraucherpolitik hält sie eine Reihe von Erkenntnissen bereit. Während verbraucherpolitische Entscheidungsträger in Großbritannien und bei der EU-Kommission verhaltensökonomische Erkenntnisse bereits systematisch in ihre Arbeit einfließen lassen, ist Deutschland hiervon noch weit entfernt.

Dieses Defizit sollte aufgeholt werden.

Dabei können traditionelle Instrumente der Verbraucherpolitik nicht nur geschärft, sondern auch neue und effektivere Mittel eingesetzt werden.

Die Verbraucherpolitik hat in den vergangenen Jahren rasant an Bedeutung gewonnen und sich in einer Vielzahl von Politikfeldern etabliert. Allerdings wird der Bedeutungszuwachs der Verbraucherpolitik auch durchaus kritisch begleitet. Ihr wird beispielsweise vorgeworfen, dass unklar sei, welches verbraucherpolitische Leitbild verfolgt wird. Dies führe – wie es die Journalistin Henrike Roßbach ausdrückt – dazu, dass sich die „Verbraucherschutzpolitik als [eine] seltsame Mischung aus gesetzlichen Regelungen und wirkungslosen Appellen dar[stellt], garniert mit einem Schuss Empörung.“²

Ein Grund für diese Unzulänglichkeiten kann darin gefunden werden, dass es der Verbraucherpolitik noch weitgehend an einer wissenschaftlichen Fundierung mangelt.³ Von einigen Akteuren wird in der Verhaltensökonomik die Chance gesehen, einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung dieses Mangels der Verbraucherpolitik zu leisten. So spricht sich die neue britische Regierung in ihrem Koalitionsvertrag dafür aus, Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomik in die Verbraucherpolitik einfließen zu lassen.⁴ Auch in Deutschland mehren sich die Stimmen, die eine wissenschaftlich fundierte Verbraucherpolitik unter Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse einfordern. So spricht sich die SPD-Bundestagsfraktion jüngst in einem Antrag dafür aus, die moderne verbraucherbezogene Forschung auszubauen.⁵

Diese Kurzanalyse geht den Fragen nach, welches Potenzial in der Verhaltensökonomik für eine wissenschaftliche Fundierung der Verbraucherpolitik steckt, welche Maßnahmen in Großbritannien und bei der EU-Kommission ergriffen werden, um verhaltensökonomische Erkenntnisse in die Verbraucherpolitik zu integrieren und welche Lehren hieraus für Deutschland abgeleitet werden können.

Verhaltensökonomik und Verbraucherpolitik

Ausgangspunkt der Verhaltensökonomik ist, dass sich Menschen nicht – wie von der klassischen Ökonomie angenommen – wie Supercomputer verhalten, die zu jeder Zeit aufwändige Kosten-Nutzen-Berechnungen durchführen. Vielmehr erkennt sie an, dass Menschen Gefühle haben, oft der Masse nachlaufen, beeinflussbar und manchmal träge sind.

Dieser Ausgangspunkt hat gravierende Implikationen auch für die Verbraucherpolitik. Traditionell baut die Verbraucherpolitik auf dem Konzept des mündigen Verbrauchers auf, dem das Idealbild des homo oeconomicus zugrunde liegt. Dieser „ideale“ Mensch handelt stets rational und maximiert seinen Eigennutzen. Aufbauend auf diesen Annahmen zielt die Verbraucherpolitik überwiegend darauf ab, Verhaltensänderungen von Verbrauchern durch ein Mehr an Informationen und durch Setzung entsprechender Anreize zu erzielen. Das *Denken* der Verbraucher soll beeinflusst werden. Ein aktuelles Beispiel hierfür stellt der derzeit diskutierte Beipackzettel für Finanzprodukte dar. Durch bessere Informationen sollen rational agierende Verbraucher in die Lage versetzt werden, Anlageentscheidungen zu treffen, die ihrer objektiven Situation angemessen sind.

Demgegenüber setzt die Verhaltensökonomik nicht primär beim *Denken*, sondern bei einer Veränderung des *Entscheidungskontextes* an. Hierbei wird versucht, auch die für das reflexive und intuitive Handeln zuständige Hirnhälfte anzusprechen. Demnach kommt es für die Verbraucherpolitik nicht nur auf die Inhalte von Verbraucherinformationen an, sondern auch darauf, vom wem sie vermittelt werden (Sender), in welcher Form die Informationen dargestellt werden

(Framing) und inwieweit die Erwartungen der Verbraucher durch die Vorgabe von Richtwerten geprägt werden (Anchoring). Zudem stellen verhaltensökonomisch inspirierte Politikansätze die Tatsache in Rechnung, dass sich Menschen am Verhalten der jeweils relevanten Bezugsgruppe orientieren.⁶

Die Berücksichtigung dieser Faktoren kann dabei helfen, auf den ersten Blick irrationales Verbraucherverhalten besser zu verstehen. Hierzu zählt beispielsweise, dass Verbraucher bei einem Energieanbieterwechsel nicht den günstigsten Anbieter auswählen, entweder zu früh oder zu spät umschulden oder aber auch Mobilfunktarife nutzen, die ihren Bedürfnissen nicht optimal entsprechen.⁷

Die Auseinandersetzung der Verbraucherpolitik mit verhaltensökonomischen Erkenntnissen ist demnach aus zwei Gründen geboten. Zum einen kann die Effektivität traditioneller, informationsbasierter Politikinstrumente erhöht werden, wenn beispielsweise der Sender oder die Präsentation von Informationen besser berücksichtigt werden. Zum anderen zeigt die Verhaltensökonomik neue und potenziell effektivere Möglichkeiten auf, Verhaltensänderungen herbeizuführen.

Anwendung verhaltensökonomischer Erkenntnisse in Großbritannien

In Großbritannien wird die Bedeutung der Verhaltensökonomik für die Verbraucherpolitik seit längerem anerkannt. Die britische Verbraucherschutz- und Wettbewerbsbehörde, Office of Fair Trading (OFT), beschäftigt sich seit drei Jahren eingehend mit den Implikationen der Verhaltensökonomik für die Verbraucher- und Wettbewerbspolitik. Um die inhaltliche Aufarbeitung des Themas voranzutreiben, wurde eine dreiköpfige Arbeitsgruppe gebildet. Mittlerweile werden verhaltensökonomische Fragestellungen und Herangehensweisen in einer Vielzahl von Abteilungen der OFT aufgegriffen.

Im Rahmen ihrer Aktivitäten veröffentlichte die OFT beispielsweise Berichte zur Frage, welche Implikationen verhaltensökonomische Erkenntnisse für Firmen haben⁸ und was die Verhaltensökonomik für die Wettbewerbspolitik bedeutet.⁹ Die letztgenannte Studie kommt zum Ergebnis,

dass die Verhaltensökonomik einen wichtigen Fortschritt für die Wirtschaftswissenschaften darstelle – ähnlich dem Fortschritt, der durch die Informationsökonomie eingeleitet wurde. Die Verhaltensökonomik unterstreiche die Bedeutung der Nachfrageseite des Marktes für die Effektivität des Marktes und verdeutliche die Synergien zwischen Verbraucher- und Wettbewerbspolitik.

Konsequenterweise berücksichtigt die OFT verhaltensökonomische Fragestellungen auch in ihren Marktuntersuchungen. So veröffentlichte die OFT beispielsweise im Mai 2010 eine Untersuchung, die sich mit der Frage beschäftigt, ob die Art und Weise, in der Preise angegeben werden, einen Einfluss auf das Kaufverhalten von Verbrauchern hat. In der Studie wurden u. a. die Auswirkungen von Mondpreisen, Lockvogelangeboten oder Preisangaben wie „3 für den Preis von 2“ untersucht. Entgegen klassischen ökonomischen Annahmen hat die Art der Preisangabe einen zum Teil signifikanten Einfluss auf das Kaufverhalten der Verbraucher.¹⁰ Weitere Beispiele sind Studien zur Frage, wie gut Verbraucherverträge verstanden werden und wie psychologisch erklärt werden kann, dass Verbraucher Opfer von Internetabzocke werden.¹¹

Verhaltensökonomische Erkenntnisse fließen überdies in die Gesetzgebungsdiskussion ein. So sprach sich eine durch die britische Verbraucherorganisation *Which?* eingerichtete Expertenkommission für den Finanzdienstleistungsbereich dafür aus zu prüfen, ob bei einigen Finanzdienstleistungen nicht Standardprodukte eingeführt werden sollten oder bei Finanzdienstleistungen nicht gleich verbraucherfreundliche Voreinstellungen vorgenommen werden sollen.¹²

Anwendung verhaltensökonomischer Erkenntnisse durch die EU-Kommission

Auch auf EU-Ebene werden seit drei Jahren verhaltensökonomische Erkenntnisse in der Verbraucherpolitik aufgegriffen. In der für den Verbraucherschutz zuständigen Generaldirektion (DG SANCO) beschäftigen sich derzeit zwei Referenten mit diesem Thema. Um den Diskurs voranzutreiben, veranstaltete DG SANCO im November 2008 eine Konferenz zur Verhaltensökonomik¹³ und organisiert eine Folgekonferenz im November dieses Jahres.

Aufbauend auf verhaltensökonomischen Erkenntnissen veröffentlichte DG SANCO überdies jüngst eine Studie, die der Frage nachgeht, durch welche Instrumente das Verbraucherverhalten am besten beeinflusst werden kann.¹⁴ Als eine der zentralen Herausforderungen identifiziert die Studie die Überbrückung der Diskrepanz zwischen der Einstellung von Verbrauchern und ihrem tatsächlichen Verhalten. Sie erkennt an, dass Verhaltensänderungen nicht allein durch ein gesteigertes Verbraucherbewusstsein und mehr Verbraucherbildung und -information veranlasst werden.

Auch greifen Marktuntersuchungen verhaltensökonomische Fragestellungen auf. So beschäftigt sich eine zur Zeit erarbeitete Studie zu Geldanlagen u. a. mit der Frage, inwieweit die Darstellung von Informationen (das Framing) es Verbrauchern erschwert, für sie sinnvolle Anlageentscheidungen zu treffen, und es wird geprüft, inwieweit die Einführung von standardisierten Finanzprodukten Anlageentscheidungen erleichtern kann. Es ist vorgesehen, dass unterschiedliche politische Maßnahmen im Rahmen von Experimenten empirisch getestet werden.¹⁵

Verhaltensökonomische Erkenntnisse finden überdies Niederschlag in europäischen Richtlinien. Zum Juli 2010 trat eine Regelung in Kraft, die Verbraucher vor hohen Rechnungen bei der Inanspruchnahme von Datendiensten im EU-Ausland (Datenroaming) schützen soll. Die Regelung sieht eine gesetzliche Kostengrenze von 50 Euro plus Mehrwertsteuer im Monat vor. Die Anbieter sind verpflichtet, dem Verbraucher eine Warnung zu schicken, sobald dieser 80 Prozent der Kostenobergrenze für das Datenroaming erreicht hat. Wenn die Obergrenze erreicht ist, muss der Anbieter die Internetverbindung unterbrechen, es sei denn, der Verbraucher erklärt sein Interesse, diese weiter zu nutzen.¹⁶ Durch eine Kombination von Informationspflichten und verbraucherfreundlichen Voreinstellungen werden Verbraucher geschützt, ohne dass ihr Handlungsspielraum beschnitten wird.

Ein weiteres Beispiel betrifft die Einigung der EU-Wettbewerbsdirektion mit Microsoft. Als Konsequenz auf ein Wettbewerbsverfahren musste Microsoft eine Lösung entwickeln, die es Verbrauchern erleichtert, auch Browser von Drittanbietern zu installieren. Die Wettbewerbsdirektion

schaltete bei der Ausgestaltung der Lösung die für den Verbraucherschutz zuständige Generaldirektion ein. Im Ergebnis können Verbraucher heute in der Installationsroutine aus fünf optionalen Browsern und bei Bedarf sogar aus einer noch längeren Liste auswählen. Zudem sind Warnmeldungen im Zusammenhang mit der Installation von Drittanbieterprogrammen so formuliert, dass sie Verbraucher über potenzielle Risiken informieren, ohne sie abzuschrecken.

Lehren für Deutschland

In Deutschland steckt die systematische Integration verhaltensökonomischer Erkenntnisse noch in den Kinderschuhen. Ein erster wichtiger Impuls für die Diskussion ging Ende 2008 vom Verbraucherzentrale Bundesverband mit einer Studie zum Verhältnis zwischen Verhaltensökonomik und Verbraucherpolitik aus.¹⁷ Dieser Impuls wird zunehmend aufgegriffen. So fußt die verbraucherpolitische Strategie Baden-Württembergs auf verhaltensökonomischen Erkenntnissen,¹⁸ das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung veröffentlichte im November 2009 ein Vierteljahresheft, in dem sich eine Reihe von Beiträgen mit den Implikationen der Verhaltensökonomik für die Verbraucherpolitik beschäftigen,¹⁹ und auch in dem oben erwähnten Antrag der SPD-Bundestagsfraktion wird eine Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse eingefordert.²⁰

Vergleicht man den Status Quo in Deutschland jedoch mit dem in Großbritannien und der EU-Kommission, fällt auf, dass verhaltensökonomische Erkenntnisse noch nicht systematisch in die deutsche Verbraucherpolitik einfließen. So mangelt es an verbraucherpolitischen Beiträgen der zuständigen Ministerien und Behörden, die auf die Rolle der Verhaltensökonomik eingehen, in der Ausschreibung von Studien werden selten verhaltensökonomisch inspirierte Fragestellungen aufgegriffen, und verhaltensökonomische Erkenntnisse fließen eher unbewusst und ungezielt in die Gesetzgebung ein. Auch werden Politikmaßnahmen kaum im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses auf ihre Effektivität hin empirisch evaluiert.

Zwar lässt sich der verbraucherpolitische Nutzen, der in Großbritannien und auf europäischer Ebene mit der Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse einhergeht, nicht exakt beziffern. Doch diese Untersuchung legt nahe, dass verhaltensökonomische Erkenntnisse die Effektivität klassischer verbraucherpolitischer Instrumente erhöhen, teilweise sogar neue Lösungswege aufzeigen und auf jeden Fall einen sinnvollen Beitrag zur notwendigen wissenschaftlichen Fundierung der Verbraucherpolitik leisten können. Eine systematische Beschäftigung der Verbraucherpolitik mit dem Thema und eine entsprechende politische Förderung verhaltensökonomisch orientierter Verbraucherforschung ist daher überfällig.

1 Dr. Christian Thorun ist Gründer und Geschäftsführer des Instituts für Verbraucherpolitik (ConPolicy GmbH). Er war Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung.

2 Henrike Roßbach: (K)ein allzu zartes Wesen, FAZ, 9. April 2010.

3 Vgl. Michael Fischer: Was die Verbraucherpolitik wissen sollte – Handlungsfelder der Verbraucherforschung, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010.

4 The Coalition: Our Programme for Government (Cabinet Office, 2010: 12).

5 Antrag „Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen – Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher prüfen“, Bundestag Drucksache 17/2343 (2010).

6 Institute for Government: Mindspace: Influencing behaviour through public policy (Cabinet Office, 2010: 18-28).

7 ConPolicy: Verbraucherpolitikforschung: Was die Verhaltensökonomik von der Verbraucherpolitik lernen kann, 2010: 1.

8 Mark Armstrong und Steffen Huck: Behavioural Economics as Applied to Firms: A Primer' Economic Discussion Paper: OFT1213 (OFT, 2010).

9 What does Behavioural Economics mean for Competition Policy? OFT1224 (OFT, 2010).

10 The impact of price frames on consumer decision making OFT1226 (OFT, 2010).

11 <http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/current/consumer-contracts> und: The psychology of scams: Provoking and committing errors of judgement, OFT1070 (OFT, 2009).

12 The Future of Banking Commission: Report and Recommendations (Which?, 2010: 9).

13 http://ec.europa.eu/consumers/dyna/conference/index_en.htm

14 Consumer Behaviour: The Road to Effective Policy-Making (DG SANCO, 2010).

15 http://ec.europa.eu/consumers/tenders/information/tenders/docs/tender_specifications_141-205367_en.pdf

16 http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/regulation/index_en.htm#new_rules

17 <http://www.vzbv.de/go/dokumente/822/1/89/index.html>

18 http://www.verbraucherportal-bw.de/servlet/PB/menu/1330110_11/index.html

19 http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.342420.de

20 Siehe Endnote 5.