Was die Verbraucherpolitik wissen sollte Handlungsfelder der Verbraucherforschung¹

Michael Fischer²

Auf einen Blick

Die Internationalisierung von Märkten, zahlreiche Lebensmittelskandale und die Finanzkrise haben zu einer wachsenden Bedeutung der Verbraucherpolitik geführt. Inzwischen hat sie in der deutschen Politik einen festen Platz. Doch im Unterschied zur Sozial- oder Umweltpolitik hat sie keine umfassende wissenschaftliche Basis. Dabei erfordern nicht nur die zunehmende Komplexität, sondern auch strukturelle Probleme von Märkten eine wissenschaftliche Fundierung verbraucherpolitischer Instrumente – denn Wettbewerb führt nicht automatisch zu höherem Verbrauchernutzen (und damit zu mehr Wohlstand). Ein systematischer Ausbau der Verbraucherforschung kann der Verbraucherpolitik zu Effektivität verhelfen.

Verbraucherpolitik hat in den letzten Jahren immer mehr an Relevanz gewonnen: Technischer Fortschritt, die Internationalisierung von Märkten und die Globalisierung von Produktions- und Vertriebsketten haben zu einer wachsenden Komplexität des Marktgeschehens geführt. Zugleich hat die marktförmige Organisation immer weiterer Lebensbereiche (Telekommunikation, Wohlfahrt etc.) die Situationen vermehrt, in denen Menschen als Verbraucher agieren (müssen). Als solche müssen sie sich mit Blick auf verschiedene Marktangebote entscheiden, wofür sie ihr Einkommen verwenden, um ihre Bedarfe zu decken. Dabei wächst auch das Angebot von Informationen, die bei einer Kaufentscheidung berücksichtigt werden müssen und wollen – aber ob ihrer Masse kaum noch abgewogen werden können. Der Verbraucherpolitik fällt angesichts dieser Entwicklungen die Aufgabe zu, die Verbraucher vor schädlichen und unsicheren Produkten zu schützen und die Rahmenbedingungen einer geeigneten Informationsvermittlung herzustellen, die selbstbestimmte Kaufentscheidungen ermöglicht. Schließlich sollte sie dazu beitragen, dass Verbraucher in der Verfolgung kurzfristiger Interessen (günstige Preise, unmittelbarer Nutzen) nicht langfristig sich selbst und andere schädigen (spätere Kosten, Umweltfolgen).

In vielen Staaten findet sich daher heute, meist angeschoben durch öffentlichkeitswirksame Skandale (z. B. BSE oder „Gammelfleisch“), eine Reihe von Ins-

titionen der Verbraucherpolitik auf Regierungsebene wie auf Nichtregierungsebene. In der Bundesrepublik erfolgte unter der rot-grünen Koalition zum Jahr 2001 mit der Neuorganisation des Landwirtschaftsministeriums als Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL, seit 2005 BMELV³) ein wichtiger Schritt zur Etablierung der Verbraucherpolitik. Fast zeitgleich wurde durch die Gründung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv)⁴ als Dachverband der Verbraucherverbände und -organisationen in Deutschland die Verbraucherpolitik auf Verbandsebene gebündelt. Auch kleinere, oftmals bereichsbezogene Verbraucherinitiativen sind seitdem zahlreicher geworden. Doch trotz einiger beachtlicher Anläufe bis 2005⁵ gibt es heute noch kein umfassendes wissenschaftliches Fundament der Verbraucherpolitik in Deutschland, weder in theoretisch-konzeptioneller noch in empirischer Hinsicht.

Verbraucherpolitik ohne wissenschaftliches Fundament

Im Vergleich etwa zur Wirtschafts- und Sozialpolitik fallen die vereinzelt Ansätze einer wissenschaftlichen Fundierung der Verbraucherpolitik kaum ins Gewicht. Die Etats, die für unabhängige, politikbegleitende Verbraucherforschung angesetzt werden, wirken winzig gegenüber den Ausgaben für Marktforschung und Werbung, die durch die Anbieter finanziert werden (und damit nolens volens meist durch die Endverbraucher).⁶ Inzwischen werden zwar Ansätze einer politikbegleitenden Verbraucherforschung erprobt, etwa beim Verbraucherinformationsgesetz (VIG), bei dessen Verabschiedung 2003 bereits eine wissenschaftliche Evaluierung vorgesehen wurde.⁷ Im Juli 2010 hat das BMELV zudem eine halbe Million Euro für eine Untersuchung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland zur Verfügung gestellt. Solche Ansätze sind wichtig, doch sie können angesichts der Komplexität und Relevanz dieses Politikfelds nur erste Schritte darstellen. Man denke z. B. daran, was der Sozial- und Wirtschaftspolitik mit dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) zur Verfügung steht. Das SOEP untersucht seit 1984 jährlich die selben Haushalte (>11.000), wodurch Änderungen des Einkommens, des sozialen Status, der Familienbildung etc. der jeweiligen Einheiten im Zeitverlauf sichtbar werden. Das ermöglicht bei Berücksichtigung weiterer möglicher Einflussfaktoren Wirkungsanalysen politischer Maßnahmen und eine systematische Identifizierung längerfristiger politischer Handlungsbedarfe. Für die Verbrau-

cherpolitik gibt es (noch) nichts Vergleichbares. Anstelle einer wissenschaftlichen Analyse von Verbraucherlagen dominiert in der deutschen Verbraucherpolitik das Leitbild des mündigen Verbrauchers. Dieses impliziert allerdings gewisse theoretische Vorannahmen. Danach müssten Verbrauchern vor allem relevante Informationen umfassend und transparent zur Verfügung gestellt werden, damit diese selbstbestimmt – also mündig – Kaufentscheidungen treffen können, die ihren eigenen Interessen und Bedürfnissen entsprechen. Bei näherem Hinsehen entpuppt sich dieses Leitbild im Kern oft als *homo oeconomicus*: Der mündige Verbraucher wäre demzufolge ein rationaler Eigennutzmaximierer mit unbegrenzten Kapazitäten der Informationsverarbeitung und in allen Lebensbereichen mit Wahlmöglichkeiten ausgestattet (kaufen, nicht kaufen oder Alternativen wählen). Einen Verbraucherschutz im engeren Sinne vorausgesetzt (Verbot schädlicher Substanzen, Sanktionierung von Betrug), bedarf es dann konsequenterweise freier Märkte, die unter der Voraussetzung vollständiger und kostenloser Informationen einen alternativenreichen Endkundenwettbewerb ermöglichen. Das Resultat wären tendenziell niedrigere Preise und eine höhere Qualität des Angebots, wovon letztlich alle profitieren. Diesem knapp skizzierten Leitbild des mündigen Verbrauchers und der damit zusammenhängenden Vorstellung von der wohlstandssteigernden Wirkung freier Märkte folgten viele Liberalisierungsmaßnahmen der letzten Jahre. Diese sollten die Lebensqualität für alle verbessern. Aber bringen freie Märkte mit umfänglich verfügbaren Informationen, die an mündige Verbraucher gerichtet sind, aus sich heraus den größtmöglichen Nutzen für Verbraucher (und damit die erhofften Wohlstandsgewinne) mit sich?

Der Markt allein richtet es nicht – Verbraucherpolitik als notwendiges Korrektiv

„Freie Märkte“ und der *homo oeconomicus* bzw. mündige Verbraucher, der in ihnen optimale Konsumbedingungen vorfindet, sind Idealbilder, deren Voraussetzungen in der Realität nur selten gegeben sind – wenn überhaupt. Zwar sind Marktteilnehmer immer auch Individuen, die mehr oder weniger vernünftig handeln mögen. Doch im Wettbewerb der Angebote und der Nachfrage begegnen sie einander nicht als abstrakte Individuen, sondern immer als Angehörige bestimmter Gruppen, die über unterschiedliche Machtchancen und Wissensstände verfügen.

Dabei sind die Anbieter in der Regel besser organisiert und verfügen über mehr Marktmacht als die meist deutlich größere und in sich sehr viel differenziertere Gruppe der Verbraucher. Daher begegnen Anbieter und Konsumenten einander nicht automatisch auf Augenhöhe – vielmehr bedarf es eines oft erheblichen (verbraucherpolitischen) Aufwands, um die verstreuten und zuweilen widersprüchlichen Interessen der Verbraucher zu organisieren und so den Machtunterschied zu den Anbietern zu verringern.

Neben diesen Machtunterschieden zwischen Anbietern und Verbrauchern sollte nicht unterschlagen werden, dass Märkte nicht kostenneutral sind: Der mit den Mitteln von Psychologie und Werbung geführte Kampf um Aufmerksamkeit für das eine scheinbar Besondere unter den oft sehr ähnlichen Produkten verschiedener Anbieter kann gesamtwirtschaftlich gesehen kostspielig sein. Dadurch können Ressourcen gebunden werden, die bei anderer Verwendung einen größeren Wohlfahrtseffekt hätten (Spam etc.). Den Preis zahlen meist die Endverbraucher. Ganz zu schweigen von ihren nicht-monetären Kosten, da sie viel Zeit und mentale Energie bei der Auswahl des optimalen Angebots aufwenden müssen (sofern sie nicht lieber Gewohnheit wahren lassen und Alternativen ignorieren).

„Wettbewerb“ ist zudem nicht zwangsläufig ein Wettbewerb um Preis und Qualität, also um die Gunst der (mündigen) Verbraucher. Denn im Zweifelsfall überlebt im Wettbewerb des Marktes nicht der Anbieter mit der größten Kundenzufriedenheit, etwa wegen seines optimalen Verhältnisses von Preis und Qualität, sondern der mit der besseren Rentabilität. Diese lässt sich auch mit anderen Mitteln als dem Bemühen um höhere Qualität zu besseren Preisen erzielen. So sind aus einzelwirtschaftlicher Sicht die Versuche einzelner Anbieter, allgemeine Regeln und Standards zu unterlaufen, durchaus rational. Im Erfolgsfall entstehen ihnen Wettbewerbsvorteile.⁸ Augenscheinlich günstige Preise („Geiz ist geil“) können Verbraucher aber an anderer Stelle teuer zu stehen kommen, etwa wenn sie als Steuerzahler für abgewälzte Umweltschäden, Lohnsubventionen, Sozialtransfers, Sicherheitskosten aufgrund wachsender sozialer Spaltung etc. wieder draufzahlen⁹ oder feststellen müssen, dass das erworbene Produkt die von der Werbung geweckten Erwartungen an seine Qualität nicht erfüllt.

Die Konsequenz aus diesen Erwägungen ist jedoch nicht, dass Märkte zugunsten von Subsistenzwirtschaft oder staatlicher Zuteilung abgeschafft werden sollten.

Zumal wenn es sich um Konsumfelder handelt, in denen Verbraucher echte Wahlmöglichkeiten haben, die auch in unschädlichem Verzicht bestehen können. Doch ab einer gewissen Entwicklungsstufe des Marktgeschehens ist eine sorgfältige Analyse und effektive Vertretung von Verbraucherinteressen eine elementare Voraussetzung für ein wohlfahrtswirtschaftliches Funktionieren von Märkten – denn Märkte verfolgen ebenso wenig aus sich heraus die Interessen von Verbrauchern (bzw. das Ziel der allgemeinen Wohlfahrtssteigerung), wie Verbraucher automatisch Werten eines ökologisch nachhaltigen und sozial gerechten Konsums Rechnung tragen. Im Angesicht dieser strukturellen Dilemmata reicht das dem Ideal freier Märkte verschwisterte Leitbild des mündigen Verbrauchers nicht aus, um eine effektive Verbraucherpolitik zu betreiben. Was vielmehr benötigt wird, ist eine wissenschaftliche Fundierung und Begleitung der Verbraucherpolitik.

Von der Produktinformation zu Entscheidungskontexten, Verbraucherverhalten und Angebotsgestaltung

Bislang lag der Fokus der Verbraucherpolitik – neben dem unverzichtbaren Verbraucherschutz im engeren Sinne – vorrangig auf der Bereitstellung relevanter Produktinformationen (Beipackzettel, Kennzeichnungen etc.). Das ist notwendig, aber nicht hinreichend. Nur wenig ist bekannt über die Entwicklung von verhaltensrelevanten Verbraucherpräferenzen, über die Dynamik von Bedürfnissen oder über die optimale Ausgestaltung von Entscheidungssituationen, rechtlichen Rahmenbedingungen und entsprechender Verbraucherbildung. Die leitbildorientierte Verbraucherpolitik sollte daher durch eine evidenzbasierte und forschungsgeleitete Verbraucherpolitik ersetzt oder zumindest ergänzt werden.

In manchen Bereichen bedarf es dafür vorrangig einer Korrektur der universitären Curricula, etwa in den Rechtswissenschaften und dort insbesondere in den Bereichen Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht: An den meisten rechtswissenschaftlichen Fakultäten ist die Verbraucherperspektive weder in der Forschung noch in der Lehre präsent – was wiederum dazu beiträgt, dass sie auch in der Wettbewerbsaufsicht kaum existiert. Andere Forschungsfelder hingegen müssten erst noch errichtet bzw. ausgebaut werden, etwa im Bereich der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Verhaltensforschung und entsprechender Lehre.

Diese müsste weniger auf Verbraucherpräferenzen abstellen, sondern auf das reale Verhalten von Verbrauchern. Das erfordert neben theoretischen Neuorientierungen auch umfangreiche empirische Untersuchungen und experimentelle Methoden.¹⁰ Verhaltensökonomische Ansätze können hier entscheidende Beiträge leisten. Eine wichtige Unterstützung der Verbraucherpolitik können auch die Politikwissenschaften liefern, indem sie ihr Instrumentarium der Politikfeldforschung und der Wirkungsanalysen auf Verbraucherbelange ausdehnen. Damit wären Ansätze vorhanden, um verbraucherpolitische Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse können wiederum in die Verbesserung der Verbraucherpolitik einfließen.

Doch nicht nur die Wirkungen verbraucherpolitischer Maßnahmen sind oft kaum bekannt, sondern auch die Auswirkungen, die Gesetzesvorhaben generell auf Verbraucher haben können. Während die Abschätzung von Technik- und Umweltfolgen in Wissenschaft und Politik inzwischen einigermaßen verankert ist, hat die Diskussion um eine Verbraucherfolgenabschätzung, die monetäre wie nicht-monetäre Kosten von Gesetzesänderungen für Verbraucher beziffern und qualifizieren kann, kaum begonnen. Eine wissenschaftliche Begleitung von Vorhaben zur Schaffung und Regulierung von Märkten, die zu erwartende Folgen für Verbraucher analysiert und empirisch fundiert, wäre ein wichtiger Bei-

trag zur Versachlichung der Debatten über Privatisierungen und öffentlich-private Partnerschaften. Märkte und Wettbewerb sind kein Selbstzweck und schaffen nicht automatisch Wohlstand; entscheidend ist vielmehr, dass die Struktur eines Angebots den Verbrauchern nützt. Erst auf der Grundlage entsprechender Forschung ließe sich beurteilen, für welche Lebensbereiche marktförmige Organisationsformen sinnvoll sind und für welche nicht.

Der Verbraucherpolitik würde die Schließung solcher Wissenslücken zu einer neuartigen Effektivität verhelfen. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung bestünde in einer besseren Vernetzung der vereinzelt bereits bestehenden Einrichtungen, die sich mit Verbraucherforschung befassen. Zumal die Aufgaben einer umfassenden Verbraucherforschung sich nur interdisziplinär werden lösen lassen. Um die Politik entsprechend unterstützen zu können, bedarf die Verbraucherforschung aber auch der politischen Unterstützung: Denn ohne die Bereitstellung entsprechender Mittel und ohne dass sich Verbraucherbelange zu einem vielversprechenden Karrierefeld entwickeln, ist es unwahrscheinlich, dass die für eine politikunterstützende Verbraucherforschung benötigten klugen Köpfe gewonnen werden können. Eine solche Investition lohnt sich, denn sie trägt entscheidend dazu bei, dass Märkte nicht nur theoretisch, sondern auch real den Verbrauchern nützen und so den allgemeinen Wohlstand steigern.

-
- 1 Dieser Text verarbeitet Anregungen des Workshops „Verbraucherpolitik und Verbraucherforschung: Wissenschaft und Politik im Gespräch“, der vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin und der Friedrich-Ebert-Stiftung am 3. September 2010 in Berlin veranstaltet wurde. Dessen Referenten und Teilnehmenden – und ganz besonders Kornelia Hagen vom DIW Berlin, die den Workshop mit konzipiert hat – gilt an dieser Stelle ein herzlicher Dank. Die Ausführungen stehen in der Verantwortung des Autors.
 - 2 Michael Fischer, Soziologe und Sozialpsychologe, ist Referent in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung und leitet dort den Gesprächskreis Verbraucherpolitik.
 - 3 Für „Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“.
 - 4 Im vzbv aufgegangen sind die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV), der Verbraucherschutzverein (VSV) und die Stiftung Verbraucherinstitut.
 - 5 Vgl. BMVEL: Verbraucherpolitik-Forschung. Konzeptpapier des wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL, Berlin/Gießen 2004, online unter: <http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/382608/publicationFile/23044/Verbraucherpolitik-Forschung.pdf> oder auf Ebene des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V., vzbv: Forschung für eine neue Verbraucherpolitik, Berlin 2004, online unter http://www.vzbv.de/mediapics/forschung_verbraucherpolitik_juni_2004.pdf
 - 6 Dem Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft zufolge wurden vor der Krise 2008 in Deutschland jährlich über 30 Milliarden Euro für Werbung ausgegeben. Im insgesamt knapp 116 Millionen Euro umfassenden Etat für Verbraucherschutz des BMELV für das Jahr 2010 sind für Verbraucherinformation 19 Millionen Euro angesetzt.
 - 7 Vgl. www.vig-wirkt.de
 - 8 Weshalb Märkte tendenziell „selbstsubversive Arrangements“ (Claus Offe) darstellen, die der Aufsicht und stetiger Nachregulierung bedürfen.
 - 9 Oder sich aufgrund von Kostensenkungsmaßnahmen ihres Arbeitgebers unter den Arbeitslosen oder Geringverdienern wiederfinden. Vgl. für Auswege aus solchen gesamtwirtschaftlichen Abwärtsspiralen Alfred Pfaller: Wieder Wohlstand für alle. Politik für eine integrierte Arbeitsgesellschaft, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010.
 - 10 Christian Thorun: Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010.