

Was Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomik lernen kann – ein Blick ins Ausland*

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 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. Dieses Defizit wird schon seit Jahren in Deutschland festgestellt und derzeit verstärkt thematisiert.³ Von einigen Akteuren wird in der Verhaltensökonomik die Chance gesehen, einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung dieses Mangels der Verbraucherpolitik zu leisten. Auch in Deutschland mehren sich die Stimmen, die eine wissenschaftlich fundierte Verbraucherpolitik unter Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse einfordern. So sprach sich im Juni 2010 die SPD-Bundestagsfraktion in einem Antrag dafür aus, die moderne verbraucherbezogene Forschung auch dahingehend auszubauen, verhaltensökonomische Erkenntnisse zu berücksichtigen.⁴ Zudem wird von Seiten der

Wissenschaft auf das Potenzial der Verhaltensökonomik für eine wissenschaftliche Fundierung der Verbraucherpolitik verwiesen. So zeigen die Wissenschaftler Andreas Oehler und Lucia Reisch in einem 2008 für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) erstellten Gutachten das Potenzial der Verhaltensökonomik für verbraucherpolitische Ziele und Instrumente auf.⁵

Dieser Beitrag skizziert, welches Potenzial in der Verhaltensökonomik für eine wissenschaftliche Fundierung der Verbraucherpolitik steckt, welche Maßnahmen jüngst in Großbritannien und bei der EU-Kommission ergriffen wurden, um verhaltensökonomische Erkenntnisse in die Verbraucherpolitik zu integrieren und welche Lehren hieraus für Deutschland abgeleitet werden können. Dabei wird auf einschlägige Beiträge zu diesem Thema aufgebaut und insbesondere auf neueste Entwicklungen in Großbritannien und auf europäischer Ebene eingegangen.

Verhaltensökonomik und Verbraucherpolitik⁶

Ausgangspunkt der Verhaltensökonomik ist, dass sich Menschen nicht – wie von der klassischen Ökonomie angenommen – wie Supercomputer verhalten, die zu jeder Zeit aufwendige 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 Eigennutz. 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 Ver-

änderung 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, von 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.

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, um 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 allein in diesem Jahr beispielsweise Berichte

zur Frage, welche Implikationen verhaltensökonomische Erkenntnisse für Firmen haben,⁸ 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 aktuelle 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 sollten.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 Verhaltensöko-

nomik¹³ und organisierte eine Folgekonferenz im November dieses Jahres.

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

Auch aktuelle Marktuntersuchungen greifen 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.

Lehren für Deutschland

In Deutschland steckt die systematische Integration verhaltensökonomischer Erkenntnisse durch die zuständigen politischen Institutionen noch

in den Kinderschuhen. Ein wichtiger Impuls für die Diskussion zu diesem Thema ging Ende 2008 von der in der Einleitung zitierten Studie für den vzbv aus. Dieser Impuls wird zunehmend aufgegriffen. So fußt die verbraucherpolitische Strategie Baden-Württembergs auf verhaltensökonomischen Erkenntnissen,¹⁷ und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung veröffentlichte im November 2009 ein Vierteljahresheft, in dem sich einige Beiträge mit den Implikationen der Verhaltensökonomik für die Verbraucherpolitik beschäftigen.¹⁸

Vergleicht man den aktuellen Status quo in Deutschland jedoch mit dem in Großbritannien und der EU-Kommission, fällt auf, dass es noch an verbraucherpolitischen Beiträgen der zuständigen Ministerien und Behörden, die auf die Rolle der Verhaltensökonomik eingehen, mangelt: In der Ausschreibung von Studien werden selten verhaltensökonomisch inspirierte Fragestellungen aufgegriffen, und verhaltensökonomische Erkenntnisse fließen eher unbewusst und ungezielt in die Gesetzgebung ein. Damit unterstreicht dieser Beitrag das Fazit von Oehler und Reisch

von 2008, wonach „die Entwicklung zu einer anderen konzeptionellen Grundlage für eine moderne Verbraucherpolitik [in Deutschland] noch wenig sichtbar“ ist.¹⁹ Es bleibt abzuwarten, inwieweit jüngste Studienausschreibungen des Bundesverbraucherministeriums, die verhaltensökonomische Fragestellungen aufgreifen, einen Paradigmenwechsel darstellen.

Zwar lässt sich der verbraucherpolitische Nutzen, der in Großbritannien und auf europäischer Ebene mit der Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse einhergeht, nicht exakt beziffern. Doch es erscheint naheliegend, 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.

* Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine überarbeitete Fassung des WISO direkt „Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann“ vom September 2010. In der vorliegenden Fassung wird die einschlägige deutschsprachige Literatur zu diesem Thema ausführlicher berücksichtigt.

- 1 Dr. Christian Thorun ist Gründer des Instituts für Verbraucherpolitik (ConPolicy GmbH). Er war Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- 2 Roßbach, Henrike: (K)ein allzu zartes Wesen, FAZ, 9. April 2010.
- 3 Siehe hierzu insb.: „Verbraucherpolitik-Forschung: Konzeptpapier des wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV“, Gießen/Berlin 2004; vzbv Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.): Verbraucherforschung in Deutschland, Berlin 2005, und aktuell: Fischer, Michael: Was die Verbraucherpolitik wissen sollte – Handlungsfelder der Verbraucherforschung, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010.
- 4 Antrag der SPD-Bundestagsfraktion: Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen – Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher prüfen, Bundestagsdrucksache 17/2343, Berlin 2010.
- 5 Oehler, Andreas; Reisch, Lucia A.: Behavioral Economics – eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik?. Eine Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes, Berlin 2008 (<http://www.vzbv.de/go/dokumente/822/1/89/index.html>), insb. Abschnitte 5.1 und 5.2.
- 6 Zu diesem Abschnitt siehe: die in Endnote 5 zitierte Studie (insb. Abschnitt 3) und Institute for Government: „MindSpace: Influencing behaviour through public policy“ (Cabinet Office, 2010), S. 18-28.
- 7 Siehe hierzu: Codinha, Alípio: „Recommendations on Mobile Price Transparency“; in: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): Committee on Consumer Policy, „Roundtable on Demand-side Economics for Consumer Policy: Summary Report“, 20.04.2006, S.29. Waddams, Catherine: „Consumers' Ability to Choose in Newly Liberalised Markets: Some Empirical Evidence“, EU Commission Conference on „How Can Behavioural Economics Improve Policies Affecting Consumers?“, 28.11.2008.
- 8 Armstrong, Mark; Huck, Steffen: Behavioural Economics as Applied to Firms: A Primer, Economic Discussion Paper prepared for the Office of Fair Trading, OFT1213, London 2010.
- 9 „What does Behavioural Economics mean for Competition Policy?“, OFT1224, 2010.
- 10 „The impact of price frames on consumer decision making“, OFT1226, 2010.
- 11 Siehe die Website www.of.gov.uk/OFTwork/markets-work/current/consumer-contracts und „The psychology of scams: Provoking and committing errors of judgement“, OFT1070, 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 DG SANCO: Consumer Behaviour: The Road to Effective Policy-Making, 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 „Verbraucherpolitische Strategie Baden-Württemberg: Diskussionspapier“ (2009).
- 18 Hagen, Kornelia; Wey, Christian (Hrsg.): Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat, DIW Berlin, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Berlin 2009, hier insb. die Beiträge von Reisch und Oehler und die Einführung von Hagen und Wey.
- 19 Siehe Endnote 5, S. 71.