

Was nützt die Verbraucherpolitik den Verbrauchern? Plädoyer für eine systematische Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik

Christoph Strünck/Kornelia Hagen/Hans-W. Micklitz/Andreas Oehler/Lucia A. Reisch¹

Auf einen Blick

Die Bedeutung der Verbraucherpolitik wächst: Verbraucherthemen sind populär in den Medien, Verbraucherrechte werden ausgeweitet, und zwischen den politischen Parteien gibt es einen Konsens, dass in immer komplexeren Märkten die Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher gestärkt werden muss. Allerdings wissen wir nur wenig darüber, was verbraucherpolitische Instrumente und Maßnahmen tatsächlich bewirken und welche Auswirkungen sonstige Politikvorhaben auf Verbraucherinnen und Verbraucher haben. Es ist an der Zeit, dass systematisch und regelmäßig empirische Evidenz geliefert wird. Die Voraussetzungen dafür verbessern sich: Die Verbraucherforschung vernetzt sich stärker und die wissenschaftlichen Erklärungsmodelle des Verbraucherverhaltens werden realistischer. Institutionelle Unabhängigkeit, Realismus und Verbraucherbeteiligung sollten die Richtschnur für eine stärkere Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik sein. Eine konkrete Möglichkeit wäre die Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigenrats für Verbraucherfragen.

Europäischer Gerichtshof, Europäische Union und nationale Parlamente schaffen neue Verbraucherrechte, Informationspflichten der Anbieter werden ausgeweitet, und die verbraucherfreundliche Regulierung von Märkten ist in aller Munde. Die Flut an neuen Ideen, Initiativen und Instrumenten mündet jedoch in einem Rinnsal des Wissens um ihre Wirksamkeit. Denn was fangen die Verbraucherinnen und Verbraucher eigentlich mit ihren neu gewonnenen Rechten an, was nützen ihnen Informationspflichten der Anbieter?

Gemessen an der wachsenden Bedeutung dieses Politikfeldes haben wir viel zu wenig abgesicherte Erkenntnisse über Wirkung und Nutzen der Verbraucherpolitik. Eine empirisch fundierte Verbraucherforschung, die als Basis für eine bessere Folgenabschätzung von Gesetzen dienen könnte, steckt in Deutschland noch in den Kinderschuhen. Zwar gibt es eine lebendige Forschungslandschaft, doch sind die Rahmenbedingungen nicht zu vergleichen mit anderen Themenfeldern.² Es besteht der Eindruck, dass für anbieterbezogene Forschung wesentlich mehr Fördergelder zur Verfügung stehen. Von einem Gleichgewicht zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Anbietern kann auch auf dem Feld der Forschung keine Rede sein.

Der Kontrast zur wirtschaftspolitischen Beratung und Folgenabschätzung ist daher grell: Die Dichte an Institutionen, regelmäßigen Reports und Ressourcen ist in der Wirtschaftspolitik wesentlich höher als im Feld der Verbraucherpolitik. Dies ist verwunderlich, wenn man das Konzept der Konsumentensouveränität als Kern der Marktwirtschaft ansieht. Die Prominenz von Verbraucherthemen in Politik und Öffentlichkeit kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass das wissenschaftliche Fundament der Verbraucherpolitik und ihrer Gesetzgebung in Deutschland nicht sehr stabil ist.

Die wellenförmige öffentliche Aufmerksamkeit für die Verbraucherpolitik nach Skandalen verschärft dieses Problem noch. Denn Aktivismus und Aktionspläne verhindern, dass vor, während und nach Gesetzen systematisch geprüft wird, wie wirksam sie sind. Daher kann es gut sein, dass einige Maßnahmen die Stellung der Verbraucherinnen und Verbraucher nur symbolisch verbessern, während andere, wesentlich effektivere und effizientere Maßnahmen gar nicht erst in Erwägung gezogen werden. Dafür gibt es sicherlich politische Gründe, doch fehlt es häufig auch an empirischer Evidenz.

Gesetzliche Instrumente wie Beratungsprotokolle und Produktinformationsblätter bei Finanzdienstleistungen oder das Verbraucherinformationsgesetz bieten jede Menge Anschauungsmaterial: Was diese Regelungen wirklich nützen, welche kontraproduktiven Effekte sie haben könnten, ist nur punktuell geprüft worden. Dies ist erstaunlich angesichts der versprochenen Verbesserungen, aber auch der enormen Kosten, die Staat und Anbieter zu tragen haben. Obwohl die systematische Gesetzesfolgenabschätzung rechtlich vorgeschrieben ist und auch die Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher regelmäßig geprüft werden sollen, geschieht in der politischen Praxis bislang nur wenig.

Es ist dringend notwendig, das Fundament für mehr Evidenz in der Verbraucherpolitik zu legen. Der Zeitpunkt ist günstig: In den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften setzen sich realistische Modelle des Verbraucherverhaltens durch,³ die Verbraucherforschung in Deutschland vernetzt sich stärker, und die Rufe nach Politikberatung

im Sinne eines Sachverständigenrats werden lauter.⁴

Die Verbraucherzentralen verfügen über einige wichtige Daten, Informationen und Erkenntnisse. Doch eine wissenschaftlich abgesicherte, systematische und repräsentative Analyse ist mit ihrem Mandat und ihren Ressourcen nicht möglich. Die von den Verbraucherzentralen verwendeten Daten wie etwa Verbraucherbeschwerden sind wichtige Ausgangspunkte. Doch diese Daten sind in der Regel nicht repräsentativ und ihre Aussagekraft und Verwendbarkeit müssten gründlicher geprüft werden. Sie könnten aber neben eigenständigen und regelmäßigen Erhebungen eine weitere wichtige Quelle für eine evidenzbasierte Verbraucherpolitik sein. Der Weg dorthin weist jedoch einige Schlaglöcher auf.

Evidenz ist nicht immer eindeutig

Die Verbraucherpolitik ist ein vermintes Feld, weil es um fundamentale wirtschaftliche Interessen geht. Evidenzbasierung kann daher auch ein Element der Interessenpolitik sein. Anhänger einer stärkeren Deregulierung und Privatisierung fordern zum Beispiel mehr Kosten-Nutzen-Analysen, weil sie hoffen, damit staatliche Regulierung zurückdrängen zu können. Lobbyismuskritiker versprechen sich von mehr Evidenz und wissenschaftlicher Folgenabschätzung, den Einfluss von Interessengruppen eingrenzen zu können. Empirisch fundierte Bewertungen sind also nicht immun dagegen, von Parteien und Interessengruppen politisch instrumentalisiert zu werden. Auch ist die Umsetzung von Evidenzbasierung nicht frei von Interessen. Welche Fragen gestellt, welche Methoden verwendet und wie die Erkenntnisse letztlich gewonnen und interpretiert werden, ist politischen Einflüssen unterlegen und wird auch wissenschaftlich kontrovers diskutiert.

Gäbe es jedoch eine institutionell unabhängige Folgenabschätzung in der Verbraucherpolitik, hätte man ein stärkeres Korrektiv für diese Probleme. Denn die „Beweispflicht“ empirischer Methoden zwingt dazu, normative und ideologische Annahmen offenzulegen. Für eine stärkere Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik müssen also einige Voraussetzungen erfüllt sein.

Glaubwürdigkeit durch institutionelle Unabhängigkeit

Evidenz muss daher in erster Linie von einer unabhängigen Institution geliefert werden, wenn der Nutzen für Verbraucherinnen und Verbraucher zuverlässig eingeschätzt werden soll. Denn es geht nicht darum, politische Entscheidungen zusätzlich zu legitimieren. Von unabhängigen Institutionen können wir dann sprechen, wenn sie nicht an Weisungen einer Regierung gebunden sind, wie das etwa bei der Bundesbank oder beim Bundeskartellamt der Fall ist.

Das bedeutet auch, dass die Konzeption von Erhebungen und die Datensammlung selbst nicht von Regierungsstellen übernommen werden sollten. Eine solche *formale* Unabhängigkeit garantiert allerdings noch keine *faktische* Unabhängigkeit. Je nach Konstruktion bestehen indirekte Abhängigkeiten zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern. Wer auf Folgeaufträge hofft, kann versucht sein, das Forschungsdesign und erwartete Ergebnisse von vornherein den Wünschen des Auftraggebers anzupassen. Es ist daher wichtig, eine möglichst große Unabhängigkeit vom Auftraggeber zu garantieren und eine unabhängige Qualitätskontrolle einzurichten. Hierzu gibt es Modelle wie die Sachverständigenräte, den Normenkontrollrat, das General Accounting Office des US-amerikanischen Kongresses oder ACTAL in den Niederlanden.⁵ Für die Verbraucherpolitik könnte eine ähnliche Institution geschaffen werden. Das hätte noch einen wichtigen Nebeneffekt: Die gewonnenen Daten würden langfristig der Forschung, Politik und Öffentlichkeit zur Verfügung stehen.

Abschied vom Mythos des mündigen Verbrauchers

Die Expertisen einer unabhängigen Institution sollten zugleich praxistauglich sein. Für eine realistische Einschätzung, wie Verbraucherpolitik wirkt, sind jedoch einige etablierte wissenschaftliche Modelle unbrauchbar. Dominant im Feld der Verbraucherpolitik ist nach wie vor das „Informationsparadigma“ der Informationsökonomie. Verbraucherinnen und Verbraucher sind demnach grundsätzlich rational, informiert und entscheiden eigenverantwortlich. Fehlen ihnen

für solche Entscheidungen wichtige Informationen, so müssen Unternehmen, Verbände, Verbraucherorganisationen oder der Staat diese Informationen zur Verfügung stellen.

Die Annahme des wohlinformierten, „mündigen“ Verbrauchers wird jedoch immer fragwürdiger, da sie nur wenig mit der Wirklichkeit des Verbraucherverhaltens zu tun hat.⁶ Sowohl die Verhaltensökonomie als auch andere Subdisziplinen kritisieren daher das Informationsparadigma. Denn Gewohnheiten und strukturelle Machtungleichgewichte zwischen Anbietern und Konsumenten setzen der Mündigkeit von Verbraucherinnen und Verbrauchern klare Grenzen. Mehr und bessere Informationen schaffen hier nur bedingt Abhilfe.

Wer Evidenzbasierung ernst nimmt, der nimmt auch Verbraucherinnen und Verbraucher ernst und kann sich nicht ausschließlich auf die Informationsökonomie und neoklassische Marktmodelle stützen. Auch in der praktischen Verbraucherpolitik gibt es die Vorstellung vom Durchschnittskunden und „mündigen“ Verbraucher. Hierbei handelt es sich in erster Linie um ein politisch-normatives Leitbild, das nicht mit der Wirklichkeit verwechselt werden darf.⁷ Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik bedeutet jedoch, vom realen Verbraucherverhalten auszugehen und systematisch zu ermitteln, wie Konsumentinnen und Konsumenten mit den Maßnahmen der Verbraucherpolitik umgehen. Zu einem solchen Realismus beim methodischen Vorgehen gehört auch, dass Verbraucherinnen und Verbraucher aktiv an Erhebungen beteiligt und nicht nur „befragt“ werden.

Aktive Beteiligung von Verbraucherinnen und Verbrauchern

Es gibt weder „den“ Markt noch „die“ Verbraucher. Von dieser realistischen Sichtweise lassen sich vor allem Expertinnen und Experten im Marketing leiten, wenn sie testen, ob und wie bestimmte Werbe- und Markenstrategien auf verschiedene Kundinnen und Kunden wirken. Erforscht und erhoben wird dies an und mit wirklichen Menschen u. a. in Fokusgruppen. Was im Marketing über Jahrzehnte erfolgreich erprobt worden ist, fehlt bislang in der Verbraucherpoli-

tik: die aktive Beteiligung von Verbraucherinnen und Verbrauchern.

In Befragungen und Fokusgruppen können Einstellungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern ermittelt und realistische Hypothesen gewonnen werden. Dabei geht es nicht nur darum, mit vorgefertigten Fragebatterien zu arbeiten, sondern unterschiedliche Einstellungen zum Konsum aus den Äußerungen herauszufiltern und zu rekonstruieren. Der Zweck ist nicht Marketing, sondern ein möglichst realistisches Bild von Konsumenten zu gewinnen.

Mit Hilfe verschiedener Designs sollte dann erforscht werden, wie Verbraucherinnen und Verbraucher mit bestimmten Regeln und Instrumenten umgehen. Ebenso lässt sich durch Markttests einschätzen, wie politisch gesetzte Anreize wirken – oder warum sie wirkungslos bleiben. Als Folge von Tests könnten zum Beispiel Verbraucherinformationen auf das Wesentliche reduziert werden. Beseitigen aber bessere Informationen vorhandene Marktungleichgewichte zwischen Anbietern und Nachfragern? Auch diese Frage müsste systematischer beantwortet werden, um die Verbraucherpolitik auf ein empirisches Fundament zu stellen.

Eine moderne Marktwirtschaft braucht evidenzbasierte Verbraucherpolitik

Gerade wegen der Gefahr der Instrumentalisierung muss der Gesetzgeber einen ähnlich klaren Rahmen schaffen und Ressourcen bereitstellen, wie es sie schon lange in anderen Politikfeldern mit Sachverständigenräten und Gutachterwesen gibt. Institutionelle Unabhängigkeit, Realismus und Verbraucherbeteiligung sollten die Leitplanken dabei sein. Evidenzbasierung ist kein Ersatz für Politik: Die Präferenz für oder gegen verbraucherpolitische Maßnahmen entscheidet sich in politischen Auseinandersetzungen. Die Wissenschaft liefert keine Blaupausen oder Masterpläne. Aber sie kann helfen, die Wirkungen von Instrumenten nachvollziehbar und transparent darzustellen. Sie kann Hinweise geben, welche Instrumente den Verbraucherinnen und Verbrauchern nützen und welche weniger. Eine stärkere Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik hilft, ein zentrales Ziel einer modernen Marktwirtschaft zu erreichen: ein Gleichgewicht zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern und Anbietern herzustellen.

- 1 Prof. Dr. Christoph Strünck, Universität Siegen, Philosophische Fakultät, Seminar für Sozialwissenschaften, und Forschungskolleg „Zukunft menschlich gestalten“ der Universität Siegen; Kornelia Hagen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin, Abteilung Wettbewerb und Verbraucher; Prof. Dr. Hans-W. Micklitz, European University Institute, Department of Law, Florenz; Prof. Dr. Andreas Oehler, Universität Bamberg, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwirtschaft, und Forschungsstelle „Verbraucherfinanzen & Verbraucherbildung“; Prof. Dr. Lucia A. Reisch, Copenhagen Business School, Department of Intercultural Communication and Management, und Forschungszentrum „Verbraucher, Markt und Politik“ der Zeppelin Universität Friedrichshafen. Der vorliegende Text basiert zum Teil auf dem Gutachten „Mehr empirische Evidenz, mehr Realitätssinn – Vorschlag für einen ‚Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung‘“, das die Autorinnen und Autoren für den Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) 2011 erstellt haben. Der Text verarbeitet zudem Anregungen des Fachgesprächs „Mehr empirische Evidenz in der Verbraucherpolitik? Konzeptuelle Überlegungen zur Einführung eines ‚Verbraucherchecks‘“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 10. Dezember 2012.
- 2 Vgl. zum aktuellen Stand der Verbraucherforschung in Deutschland Oehler, Andreas; Reisch, Lucia A.: Sie lebt! Zur Verbraucherforschung im deutschsprachigen Raum: Eine empirische Analyse, in: Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 7, 2012: 105-115; vgl. auch Hagen, Kornelia; Oehler, Andreas; Reisch, Lucia A.: Verbraucherwissenschaft: In welchen Themenbereichen wird geforscht?, in: DIW Wochenbericht Nr. 25, 2011: 25-29.
- 3 Vgl. zur Bedeutung verhaltensökonomischer Ansätze in der Verbraucherforschung, zum Beispiel: Reisch, Lucia A.; Oehler, Andreas: Behavioural Economics: Eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik?, in: DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung: „Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat“ 78 (3) 2009: 30-43.
- 4 So fordert beispielsweise die CDU, einen „Sachverständigenrat für Verbraucherfragen“ einzurichten. Online unter <http://www.cdu.de/doc/pdfc/121207-verbraucher-unterstuetzen.pdf>. Zuvor hatte bereits die SPD-Bundestagsfraktion diese Forderung erhoben, siehe: http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/web_verbraucherpolitik_201302.pdf.
- 5 Vgl. Bertelsmann Stiftung: Der Normenkontrollrat und sein Vorbild ACTAL: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2006.
- 6 Vgl. Oehler, Andreas: Zur ganzheitlichen Konzeption des Verbraucherschutzes – eine ökonomische Perspektive, in: Verbraucher und Recht 21, 2006: 294-300 sowie Thorun, Christian: Was die Verbraucherpolitik von der Verhaltensökonomie lernen kann, WISO direkt, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 2010.
- 7 Vgl. Strünck, Christoph: Wollen wirklich alle den „mündigen Verbraucher“? Wie Interessengruppen ein Leitbild instrumentalisieren. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Berlin 2010. Online unter: http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/2010_12_InteressengruppeMuendigerVerbraucher.html.