

WISO

Juni 2014

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Auf dem Weg zu einem zukunftsfähigen Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik

Anforderungen, Stand der Dinge
und Handlungsoptionen



Gesprächskreis
Verbraucherpolitik

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und
Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Auf dem Weg zu einem zukunftsfähigen Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik

Anforderungen, Stand der Dinge
und Handlungsoptionen

Christian Thorun

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
Vorbemerkung und Zusammenfassung	6
1. Einleitung	7
1.1 Ausgangslage	7
1.2 Zielsetzung und Fragestellungen der Studie	8
1.3 Methodik	9
2. Theoretische Grundlagen der Verbraucherpolitik	10
2.1 Die klassische Sichtweise: Wettbewerbspolitik als beste Verbraucher(schutz)politik	10
2.2 Das informations- und institutionsökonomische Modell: Erweiterung der wettbewerbsorientierten Verbraucherpolitik	10
2.3 Die Verhaltensökonomik: Ausrichtung am realen Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern	11
2.4 Über marktbasierende Ansätze hinaus: Die soziale Gebundenheit des Konsums	12
2.5 Fazit: Theoretische Grundlagen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik	13
3. Ziele, Herausforderungen und Funktionen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik	15
3.1 Klassische Ziele der Verbraucherpolitik	15
3.2 Aktuelle Trends und Herausforderungen für die Verbraucherpolitik	16
3.2.1 Herausforderung 1: Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge	16
3.2.2 Herausforderung 2: Bedeutungszuwachs von Dienstleistungen	17
3.2.3 Herausforderung 3: Schnellere Verbreitung neuer Technologien	17
3.3 Perspektivische Herausforderungen für die Verbraucherpolitik	18
3.4 Fazit: Ziele, Herausforderungen und Funktionen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik	19

Diese Studie wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | www.fes.de/wiso | Gestaltung: pellens.de | Fotos: Fotolia, FotoAlto | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | ISBN: 978-3-86498-823-3 |

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

4. Anforderungen an ein zukunftsfähiges institutionelles Gefüge in der Verbraucherpolitik	21
4.1 Stärken und Schwächen behördlicher und privatrechtlicher Akteure des Verbraucherschutzes	21
4.2 Anforderungen an ein zukunftsfähiges Institutionengefüge	24
5. Bestandsaufnahme des derzeitigen Institutionengefüges in der Verbraucherpolitik	26
5.1 Rapider Anstieg der Anzahl verbraucherpolitischer Institutionen – Tendenz weiter steigend	26
5.2 Zunehmend überlappende Zuständigkeiten führen zu Redundanzen	29
5.3 Unzureichende Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen	30
5.4 Innovationen entstehen zunehmend außerhalb der institutionalisierten Akteurslandschaft	31
5.5 Web 2.0 – Herausforderung an den Alleinvertretungsanspruch privater Verbraucherorganisationen	32
5.6 Fazit: Teils gravierender Handlungsbedarf	34
6. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	36
Literaturhinweise	39
Der Autor	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Geschwindigkeit, mit der sich Technologien in Haushalten verbreitet haben	18
Abbildung 2: Übersicht über die sieben Funktionen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik	20
Abbildung 3: Stärken und Schwächen von Behörden und privaten Organisationen	24
Abbildung 4: Zuordnung wesentlicher Akteursgruppen zu den sieben Funktionsbereichen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik	25
Abbildung 5: Übersicht über neu gegründete Institutionen im Bereich der Verbraucherpolitik seit 2001	27
Abbildung 6: Institutionen, die derzeit in den jeweiligen Funktionsbereichen tätig sind	29
Abbildung 7: Auf einen Blick: Anforderungen, Status quo, Handlungsbedarf und Bewertung	35

Abkürzungsverzeichnis

ADR	Alternative Streitbeilegung
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BKartA	Bundeskartellamt
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
DG SANCO	Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz
EP	Europäisches Parlament
ODR	Online-Streitbeilegung
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
VZen	Verbraucherzentralen
vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband

Vorbemerkung und Zusammenfassung

Zwischen Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der einen und Anbietern von Produkten und Dienstleistungen auf der anderen Seite herrscht ein Ungleichgewicht, sowohl bei den verfügbaren Informationen als auch bei der Durchsetzungsfähigkeit ihrer Interessen. Nötig ist daher eine gestaltende Verbraucherpolitik, die die Verbraucherseite stärkt und den Verbraucherinteressen angemessen Geltung verschafft. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Institutionen existieren, die für einen angemessenen Verbraucherschutz und für Verbraucherbefähigung sorgen. Die Große Koalition hat sich eine Reihe von Maßnahmen vorgenommen, um die verbraucherpolitische Institutionslandschaft in Deutschland weiterzuentwickeln. Auch im Ausland wird diskutiert, durch welches Institutionengefüge die Ziele der Verbraucherpolitik am besten verwirklicht werden können.

Diese Studie zielt darauf ab, einen Beitrag für eine stärker theorie- und evidenzbasierte Diskussion über die Konturen eines zukunftsfähigen Institutionengefüges in der Verbraucherpolitik zu leisten. Hierfür wird die theoretische Diskussion

über die Grundlagen der Verbraucherpolitik zusammengefasst, werden die Ziele der Verbraucherpolitik problematisiert, Anforderungen an ein zukunftsfähiges Institutionengefüge aufgestellt, eine Bestandsanalyse der derzeitigen Akteurslandschaft in Deutschland durchgeführt und Handlungsbedarfe beschrieben.

Zentrales Ergebnis der Studie ist, dass teils gravierende Handlungsbedarfe existieren. Diese erstrecken sich insbesondere auf die folgenden Bereiche: 1. Die derzeitige heterogene Akteurslandschaft ist zu konsolidieren. Nicht immer mehr, sondern bessere Institutionen werden benötigt. 2. Überlappungen in den Zuständigkeiten der verbraucherpolitischen Akteure müssen abgebaut und zukünftig vermieden werden. 3. Der institutionalisierte Austausch zwischen den Akteursgruppen und deren Zusammenarbeit sind zu fördern. 4. Die Innovationsfähigkeit der derzeitigen Akteurslandschaft ist sicherzustellen, und 5. die Verbraucherpartizipation in den Entscheidungsprozessen muss verbessert werden.

Wir wünschen Ihnen eine anregende Lektüre!

Dr. Robert Philipps

Leiter Gesprächskreis Verbraucherpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Prof. Dr. Christian Thorun

Geschäftsführer des Instituts für
Verbraucherpolitik (ConPolicy GmbH)

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Verbraucherinnen und Verbrauchern kommt in einer sozialen Marktwirtschaft eine große Bedeutung zu: Durch ihre privaten Konsumausgaben sind sie für 58 Prozent des Bruttoinlandprodukts verantwortlich (Statistisches Bundesamt 2014), durch ihre Kaufentscheidungen beeinflussen sie die Angebotsstruktur, fördern Innovationen und entscheiden mit über das Angebot an nachhaltigeren Produkten und Dienstleistungen und nicht zuletzt agieren sie selbst immer mehr als Selbst- und Co-Produzenten.

Allerdings haben die An- und Herausforderungen für Verbraucherinnen und Verbraucher in den letzten Jahren zugenommen. Durch Liberalisierung, Globalisierung und technische Entwicklungen insbesondere im Bereich der Informations- und Telekommunikationstechnologien hat sich die Angebotsvielfalt vergrößert und das zu verarbeitende Informationsvolumen ist rapide angestiegen. Auch sind bei vielen Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge (wie z.B. der Altersvorsorge und der Gesundheits- und Pflegeversorgung) aus Bürgern Verbraucher geworden. Dementsprechend müssen Verbraucherinnen und Verbraucher heute sehr viel mehr Eigenverantwortung übernehmen, um sich gegen existenzielle Lebensrisiken abzusichern.

Um Verbraucherinnen und Verbraucher dazu zu befähigen, sich in der heutigen Konsumlandschaft souverän zu bewegen und diese Herausforderungen zu bewältigen, sind Institutionen notwendig, die dafür Sorge tragen, dass die Marktbedingungen so ausgestaltet sind, dass Verbraucherinnen und Verbraucher ausreichend geschützt und befähigt sind.

In den vergangenen Jahren wurde auf nationaler und europäischer Ebene zunehmend diskutiert, ob die derzeitige verbraucherpolitische Institutionslandschaft angemessen strukturiert ist, um die beiden zentralen Ziele der Verbraucherpolitik nach Schutz und Befähigung zu erreichen. So wurde etwa im Rahmen der jüngsten Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD auf nationaler Ebene über die Etablierung eines Bundesbeauftragten für den Verbraucherschutz nachgedacht. Letztlich sehen der Koalitionsvertrag und die neue Ressortverteilung die folgenden Veränderungen am nationalen Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik vor (CDU et al. 2013: 124f.):

- Die Zuständigkeit für den wirtschaftlichen Verbraucherschutz wechselt auf Bundesebene vom ehemaligen Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) zum Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV);
- die bestehenden Verbraucherorganisationen sollen mit einer speziellen Marktwächterfunktion in den Bereichen „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“ ausgestattet werden;¹
- ein unabhängiger und interdisziplinär besetzter Sachverständigenrat für Verbraucherfragen soll eingesetzt werden;
- die Bundesnetzagentur (BNetzA), die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), das Bundeskartellamt (BKartA) und das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) sollen mit einem gleichberechtigten Aufsichtsziel für den Verbraucherschutz ausgestattet werden;
- Behörden soll bei begründetem Verdacht auf wiederholte Verstöße gegen Verbraucherrecht eine Prüfpflicht auferlegt werden;

¹ Die Frage nach einer Etablierung von Marktwächterorganisationen hat in Deutschland bereits eine längere Geschichte. Vgl. Bündnis 90/Die Grünen (2008, 2009); SPD (2009, 2012); Metz (2009: 107).

- Einrichtungen zur alternativen Streitbeilegung sollen verbraucherfreundlich eingerichtet und ausgeweitet werden.

Auch auf europäischer Ebene und in anderen EU-Mitgliedstaaten wird über die Frage einer angemessenen Institutionalisierung des Verbraucherschutzes nachgedacht. So verweist der Rat der Europäischen Union etwa auf die besondere Rolle von Verbraucherorganisationen und die Notwendigkeit, Verbraucherinteressen von Anbeginn in die Konzeption und Umsetzung von sektoralen Politiken, die für Verbraucherinnen und Verbraucher von zentraler Bedeutung sind, einfließen zu lassen (Council of the European Union 2012: 5, 7).

Gleichzeitig wird derzeit auf europäischer Ebene hinterfragt, ob Verbraucherorganisationen in der Lage sind, den an sie gestellten Anforderungen zu genügen. So verweist die EU-Kommission in ihrem verbraucherpolitischen Arbeitsprogramm darauf, dass die Verbraucherorganisationen in den Mitgliedstaaten oft nicht über notwendige Ressourcen und Expertise verfügen und dass Regierungsstellen die Rolle von Verbraucherorganisationen als Interessenvertreter von Verbrauchern oft nicht im ausreichenden Maß anerkennen (European Commission 2012a: Kap. 3.3, 2012b: 21). Daher sieht das Arbeitsprogramm Maßnahmen vor, die in den Mitgliedstaaten zu einer höheren Anerkennung von Verbraucherorganisationen führen sollen. Auch sollen die Kompetenzen von Verbraucherorganisationen durch spezielle Programme (wie Fortbildungsprogramme) gefördert werden (European Commission 2011b: Art. 4).

Überdies wurden die verbraucherpolitischen Kompetenzen in Großbritannien in den vergangenen Jahren neu verteilt und in den Niederlanden wurde die Verbraucherschutzbehörde im Frühjahr 2013 mit der Kartellbehörde zusammengelegt.

Diese Entwicklungen zeigen, dass die Frage nach einer angemessenen institutionellen Verankerung der Verbraucherpolitik auf der politischen Tagesordnung angekommen ist. Allerdings ist die Debatte darüber, wie das Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik und wie die Aufgabenverteilung insbesondere zwischen staatlichen und

privaten Organisationen ausgestaltet sein sollten, von einem Vakuum an begleitender Forschung gekennzeichnet.

So mangelt es derzeit etwa an wissenschaftlichen auch international vergleichenden Analysen zur Effektivität unterschiedlicher Arten der Institutionalisierung der Verbraucherpolitik, über neue Herausforderungen für die Verbraucherarbeit und über die Wechselbeziehungen zwischen privaten Organisationen, staatlichen Stellen (wie den Marktaufsichtsbehörden) und anderen Akteuren wie den Schlichtungsstellen und Ombudsmännern.²

1.2 Zielsetzung und Fragestellungen der Studie

Diese Studie zielt demnach darauf ab, einen Beitrag für eine stärker theorie- und evidenzbasierte Diskussion über die Konturen eines zukunftsfähigen Institutionengefüges in der Verbraucherpolitik zu leisten.

Hierfür werden die folgenden Leitfragen adressiert:

- **Konzeptionell:** Welche Funktionen sollten verbraucherpolitische Institutionen in einer sozialen Marktwirtschaft übernehmen? Vor welchen (neuen) Herausforderungen stehen diese Institutionen heute? Wie sollten diese Funktionen auf unterschiedliche Institutionen (behördlich und privat) verteilt sein? Welche Wechselbeziehungen sollten zwischen den Institutionen herrschen?
- **Deskriptiv:** Wie ist das Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Institutionen des Verbraucherschutzes aktuell in Deutschland ausgestaltet?
- **Analytisch:** Inwieweit sind die bestehenden verbraucherpolitischen Institutionen heute in der Lage, den Anforderungen zu genügen? Welche institutionellen, rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen müssen vorliegen? Welche internationalen Best Practices bestehen? Was kann von ihnen für Deutschland gelernt werden?

2 In dieser Studie beschäftigt sich Tilman Becker mit Finanzierungsfragen. Vgl. Becker 2009.

1.3 Methodik

Um diese Fragen zu beantworten, werden drei Arbeitsschritte durchgeführt. Aus diesen ergibt sich auch die Struktur dieser Studie:

(1) **Konzeptionelle Vorüberlegungen:** Im ersten Schritt werden theoretische Vorüberlegungen angestellt. Hierbei geht es darum zu prüfen, wie sich die Theorie der Verbraucherpolitik in den letzten Jahrzehnten verändert hat und welche Auswirkungen diese Veränderungen auf die Ziele der Verbraucherpolitik haben sollten (2. Kapitel). Das 3. Kapitel widmet sich den Fragen, welche Ziele in der Verbraucherpolitik in der Praxis vertreten werden und vor welchen aktuellen und perspektivischen Herausforderungen die Verbraucherpolitik allgemein steht. Hierauf aufbauend werden wesentliche Funktionen, auf die eine zukunftsfähige Verbraucherpolitik angewiesen ist, abgeleitet. Die Vorüberlegungen aus den Kapiteln 2 und 3 dienen im 4. Kapitel dazu, Anforderungen an ein zukunftsfähiges verbraucherpoltisches Institutionengefüge herzuleiten.

(2) **Bestandsanalyse:** Im 5. Kapitel wird dann dargestellt, durch welche Eigenschaften die derzeitige verbraucherpoltische Institutionenlandschaft in Deutschland gekennzeichnet ist.

(3) **Soll-Ist-Abgleich:** Im 5. und 6. Kapitel wird dann analysiert, inwieweit die derzeitige Institutionenlandschaft den im 4. Kapitel hergeleiteten Anforderungen genügt und welcher Handlungsbedarf besteht. Hierbei werden u. a. auch internationale Best Practices herangezogen, um Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des verbraucherpoltischen Institutionengefüges abzuleiten.

Neben einer Literaturlauswertung fließen in die Arbeitsschritte Erkenntnisse aus drei Fachgesprächen ein, die im Laufe des vergangenen Jahres mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik, Verbraucherorganisationen und Wirtschaft im Rahmen von Veranstaltungen der Friedrich-Ebert-Stiftung geführt wurden.³

3 Informationen hierzu finden sich unter: http://www.fes.de/wiso/content/veras/v_verbraucher.php#2013.

2. Theoretische Grundlagen der Verbraucherpolitik

Um die Frage nach den Konturen eines zukunftsfähigen Institutionengefüges der Verbraucherpolitik beantworten zu können, ist es notwendig, in einem ersten Schritt zu definieren, worum es in der Verbraucherpolitik überhaupt geht, vor welchen Herausforderungen sie derzeit und perspektivisch steht und welche Funktionen in einer effektiven Verbraucherpolitik abgedeckt werden müssen. Geht man beispielsweise davon aus, dass sich die Verbraucherpolitik primär mit dem Verbraucherschutz befassen sollte, sind Institutionen, die Verbraucherinformationen zur Verfügung stellen und sich für Verbraucherbildung einsetzen, nahezu überflüssig. Wird jedoch davon ausgegangen, dass es in der Verbraucherpolitik um die Frage der *Befähigung* von Verbraucherinnen und Verbrauchern geht, dann werden auch Institutionen benötigt, die Verbraucherinformationen bereitstellen und sich für die Verbraucherbildung stark machen.

Dieses zweite Kapitel zielt demnach darauf ab, aufzuzeigen, wie sich die Diskussion über die Grundlagen und Begründungsmuster der Verbraucherpolitik in der Theorie der Verbraucherpolitik in den vergangenen Jahrzehnten verändert hat und wo sie heute steht.

Ausgangspunkt für diese Theoriediskussion ist die Definition von Verbraucherpolitik nach Fleischmann. Dieser definiert Verbraucherpolitik als „Gesamtheit der Maßnahmen [...], mit denen der Staat und andere öffentliche Träger der Wirtschaftspolitik das Ziel verfolgen, die Lage der Verbraucher zu verbessern, insbesondere ihre Stellung gegenüber Anbietern privater Güter und Produzenten öffentlicher Güter“ (Fleischmann 1982: 297).

Das folgende Kapitel wird aufzeigen, dass sich zwar in den vergangenen Jahrzehnten wenig an dieser übergeordneten Definition verändert hat, dass sich aber das Verständnis dessen, was unter

der „Lage der Verbraucher“ zu verstehen und wie diese Lage zu verbessern ist, gewandelt hat.

2.1 Die klassische Sichtweise: Wettbewerbspolitik als beste Verbraucher(schutz)politik

Das neoklassische Idealmodell des perfekten Wettbewerbs geht davon aus, dass Angebote und Preise im Wettbewerb bestimmt werden und sowohl die Anbieter als auch die Verbraucher über vollständige Informationen über alle am Markt befindlichen Produkte und deren Eigenschaften verfügen. Sowohl die Anbieter als auch die Verbraucher weisen überdies stabile Präferenzen auf und agieren rational nutzenmaximierend (Käseberg 2013).

In dieser Sichtweise stellt die Wettbewerbspolitik die beste Art der Verbraucher(schutz)politik dar. Denn die Wettbewerbspolitik bekämpft die Entstehung von Monopolen (durch das Kartellverbot und die Fusionskontrolle) und das Ausnutzen von Marktmacht (durch die Missbrauchskontrolle) und gewährleistet auf diese Weise eine Angebotsvielfalt und einen Preis-Leistungs-Wettbewerb. Reisch stellt fest, dass „nach dieser Sichtweise eine unabhängige Verbraucherpolitik überflüssig ist“ (Reisch 2004: 14).

2.2 Das informations- und institutionsökonomische Modell: Erweiterung der wettbewerbs- orientierten Verbraucherpolitik

Diese neoklassische Sichtweise wurde in den 1960er und 1970er Jahren um informations- und institutionsökonomische Annahmen erweitert. So zeigt der Nobelpreisträger Akerlof beispiels-

weise am Gebrauchtwagenmarkt, dass eine asymmetrische Informationsverteilung zu einer Verringerung des Qualitätsniveaus eines gesamten Marktes führt. Wenn Käufer nicht über notwendige glaubwürdige Informationen verfügen, orientieren sie sich am Durchschnittspreis. Hierdurch profitieren die Anbieter von unterdurchschnittlichen Angeboten, während die Anbieter von überdurchschnittlichen Angeboten einen Nachteil erleiden. Die Letzteren müssen daher die Qualität ihrer Angebote senken oder den Markt verlassen (Akerlof 1970: 488-500).

Ausgehend von diesen Überlegungen wurde die wettbewerbsorientierte Verbraucherpolitik um informations- und institutionsökonomische Aspekte ergänzt. So wurden Informationsasymmetrien, Informationssuch- und Transaktionskosten in das neoklassische Modell aufgenommen. Der US-Ökonom Shapiro brachte diese Sichtweise folgendermaßen auf den Punkt: „The economics of consumer protection is the economics of information“ (Shapiro 1983: 528).

In der Verbraucherpolitik fanden diese Erkenntnisse ihren Niederschlag etwa in der Weiterentwicklung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), Publikationspflichten, dem Verbraucherinformationsgesetz, vergleichenden Warentests, Gütezeichen, Produktkennzeichnungen und dem Aufbau und der öffentlichen Förderung einer anbieterunabhängigen Verbraucherberatung.

Das informationsökonomische Modell ist jedoch in die Kritik gekommen. So zeigen eine Reihe von Studien, dass:

- sich viele Verbraucherinnen und Verbraucher trotz der Vielzahl an Informationen nicht ausreichend informiert fühlen (Hagen/Wey 2009: 8);
- Verbraucherinformationen kein Allheilmittel darstellen und daher sehr gezielt eingesetzt werden sollten. So kommen Kohlert und Oehler in ihrer Analyse der Rolle von Verbraucherinformationen bei Finanzdienstleistungen u. a. zum Ergebnis, dass „Bestrebungen, Transparenz durch noch mehr Informationen zu erreichen, [...]

nicht zielführend“ sind (Kohlert/Oehler 2009: 92). Auch veröffentlichte der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) im Jahr 2011 *Empfehlungen für wirksame Informationen* (Verbraucherzentrale Bundesverband 2011b)⁴;

- zu viele Informationen bei Verbraucherinnen und Verbrauchern zu Verwirrung und Überforderung und ggf. sogar dazu führen können, dass diese gar keine Entscheidungen treffen (Reisch/Oehler 2009: 34)⁵

Diese Diskussion verweist darauf, dass Informationen zwar von enormer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit von Märkten und daher auch für die Verbraucherpolitik sind. Allerdings gilt der Lehrsatz nicht, wonach mehr Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher das Beste sind.

Als Konsequenz werden daher zwei zentrale Handlungsempfehlungen ausgesprochen. Zum einen sollten Verbraucherinformationen als Politikinstrument bedächtiger eingesetzt werden. Denn sie eignen sich nicht zur Lösung jeglicher Verbraucherprobleme. Zum anderen sollten in den Fällen, in denen Verbraucherinformationen eingesetzt werden, eine Reihe von Faktoren berücksichtigt werden, die ihre Wirksamkeit erhöhen. Hierzu zählen etwa eine Kontrolle der Qualität der Informationen, die Art der Informationsdarstellung, die Verfügbarkeit von Anwendungen, die Verbraucher in der Informationsverarbeitung unterstützen, und die Existenz von Handlungsoptionen, damit sichergestellt ist, dass Verbraucherinnen und Verbraucher auch auf Grundlage der zur Verfügung gestellten Informationen handeln können.⁶

2.3 Die Verhaltensökonomik:

Ausrichtung am realen Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern

In jüngster Zeit werden das neoklassische und das informationsökonomische Modell durch Erkenntnisse aus der Verhaltensökonomik herausgefordert und ergänzt. Im Gegensatz zur Neoklassik und der

4 In ähnlicher Weise: Better Regulation Executive/National Consumer Council (2007); Brönneke/Oehler (2013).

5 Siehe auch: Hansen (2009); OECD (2010).

6 Vgl. ConPolicy (2010: 3-5); Hagen (2010a, 2010b).

Informationsökonomik geht die Verhaltensökonomik nicht davon aus, dass sich Menschen wie Supercomputer verhalten, die zu jeder Zeit aufwendige Kosten-Nutzen-Berechnungen durchführen. Vielmehr erkennt sie an, dass Menschen Handlungsrestriktionen unterliegen, die ihr Verhalten von dem eines vollständig rational und informiert handelnden Verbrauchers abweichen lassen. Hierzu zählen die Tatsache, dass Menschen ihre Fähigkeiten überschätzen, oft der Masse nachlaufen, sich von der Art und Weise beeinflussen lassen, wie Optionen dargestellt werden, und manchmal schlicht träge sind (Thaler/Sunstein 2010).

Für die Verbraucherpolitik hat diese Sichtweise gravierende Implikationen: Anstatt wie im klassischen Verständnis allein auf die Wettbewerbspolitik zu setzen und Verhaltensänderungen durch ein Mehr an Informationen und entsprechende Anreize zu erzielen, geht es verhaltensökonomisch basierten Politikansätzen darum, Entscheidungskontexte zu gestalten. Diese Ansätze finden sich etwa in Rückgabefristen, die es Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglichen, eine Konsumententscheidung kritisch zu reflektieren und ggf. zu revidieren, oder in der Ausgestaltung von Voreinstellungen. So macht es einen Unterschied, ob ein Häkchen für die Einwilligung in die Nutzung von persönlichen Daten für Werbezwecke im Internet bereits gesetzt ist oder von Verbraucherinnen und Verbrauchern erst gesetzt werden muss (Opt-In- vs. Opt-Out-Verfahren).

Das Potenzial der Verhaltensökonomik für die Verbraucherpolitik haben Reisch und Oehler in ihrer Studie *Behavioral Economics – eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik?* beschrieben (Oehler/Reisch 2008). Gerade in Großbritannien und auf europäischer Ebene fließen verhaltensökonomische Erkenntnisse zunehmend in die Ausgestaltung verbraucherpolitischer Maßnahmen ein.⁷ Auch in Deutschland wird eine stärkere Berücksichtigung verhaltensökonomischer Erkenntnisse seit einiger Zeit gefordert (Micklitz et al. 2010; Strünck et al. 2010).

2.4 Über marktbasierende Ansätze hinaus: Die soziale Gebundenheit des Konsums

Die vorangehenden Ausführungen beziehen sich auf wirtschafts- und wettbewerbstheoretische Grundlagen und Begründungsmuster für die Verbraucherpolitik. Eine Reihe von Autoren verweist jedoch darauf, dass die Verbraucherpolitik nicht lediglich als ein „Anhängsel“ der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik gesehen werden darf. So hebt Kollmann hervor, dass „Konsumökonomie [...] nur dann die Aktivitäten von Verbrauchern und Konsum erklären [kann], wenn sie auch über eine Theorie des sozialen Handelns verfügt. Kaufentscheidungen erfolgen aufgrund (sub)kultureller und an Primärgruppen orientierten Vorentscheidungen, erst danach kommt die Entscheidung zum Konsum, dann der Kaufakt“ (Kollmann 2010: 89).

Auch verweist Scherhorn auf die Notwendigkeit eines nachhaltigen Wirtschaftens. Er hebt hervor, dass „das Dogma von der Freiheit des Wettbewerbs und des Konsums nur noch in den Grenzen gilt, die vom Prinzip der Nachhaltigkeit gezogen werden“ (Scherhorn 2006: 662). In diesem Kontext kritisiert er, dass die Kosten eines umweltschädigenden Konsums zu niedrig sind, da die Kosten eines solchen Konsums auf die Allgemeinheit verlagert und damit externalisiert werden. Hierdurch wird eine Vielzahl nicht nachhaltiger Konsumgüter subventioniert. Dies führt dazu, dass mehr von ihnen produziert und konsumiert wird, als es der Fall wäre, wenn Produzenten und Konsumenten die vollen Kosten tragen müssten (Scherhorn 2006: 657).

Hieraus folgt u. a., dass sich die Verbraucherpolitik auch mit den sozialen Voraussetzungen und den ökologischen Grenzen des Konsums und folglich mit der Frage des Verhältnisses zwischen Staat und Markt auseinandersetzen muss. Denn letztlich ist der Verbraucher auch ein Bürger. Dieser sollte in einer demokratisch verfassten sozialen Marktwirtschaft darüber befinden, wie dafür

⁷ Armstrong/Huck (2010); Office of Fair Trading (2010); DG SANCO (2010).

gesorgt werden kann, dass der Konsum die Lebenschancen zukünftiger Generationen nicht gefährdet. Auch sollten die Bürger darüber entscheiden, wie Angebote insbesondere der öffentlichen Daseinsvorsorge (Alterssicherung, Gesundheit, Pflege oder Bildung) verfasst sind. Maier-Rigaud führt hierzu aus, dass die Verbraucherpolitik im Einzelfall entscheiden muss, „ob ihre Zielstellung ‚nur‘ ein empowerment der einzelnen Konsumenten in Marktsituationen ist oder ob in bestimmten Bereichen (z. B. der Sozialpolitik) eine effektive oder fiktive demokratische Zustimmung zu alternativen Formen der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen verfolgt werden sollte“ (Maier-Rigaud 2013: 42).

Die hier genannten Autoren ziehen daraus die Konsequenz, dass sich die Verbraucherpolitik auch und gerade im Rahmen von Verbraucher- und Bürgerbildung darum kümmern muss, ein Verständnis dafür zu vermitteln, dass Konsum sozial verwurzelt ist. D.h., dass die Bürgerinnen und Bürger in einer Demokratie darüber entscheiden, ob bestimmte Leistungen über den Markt oder Staat zur Verfügung gestellt werden. Ferner sollte ihnen bewusst gemacht werden, dass sie selbst durch ihre Entscheidungen über den Kauf eines Produktes, eine Eigenproduktion oder einen Konsumverzicht einen maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung von Märkten nehmen.⁸

2.5 Fazit: Theoretische Grundlagen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik

Ausgangspunkt für diese Übersicht über Theorien, die der Verbraucherpolitik zugrunde liegen, war die Definition von Verbraucherpolitik nach Fleischmann. Hiernach handelt es sich bei ihr um die „Gesamtheit der Maßnahmen, mit denen der Staat und andere öffentliche Träger der Wirtschaftspolitik das Ziel verfolgen, die Lage der Verbraucher zu verbessern, insbesondere ihre Stellung gegenüber Anbietern privater Güter und Produzenten öffentlicher Güter“ (Fleischmann 1982: 297).

Die Theoriediskussion zeigt auf, dass die Definition an sich weiterhin Bestand hat. Allerdings hat sich das konzeptionelle Denken über die Frage, was unter der „Lage der Verbraucher“ zu verstehen und wie diese verbessert werden kann, verändert. Dies hat Auswirkungen auf die theoretischen Grundlagen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik:

- Wettbewerbspolitik mit ihrer Fokussierung auf die Angebotsseite und dem Anspruch, Kartellbildung und das Ausnutzen von Marktmacht zu verhindern, kann demnach lediglich eine Säule der Verbraucherpolitik darstellen. Käseberg folgert hierzu: „auch andere Marktversagensformen [als Kartelle] können, weil sie zu Ineffizienzen führen [...] den (potenziellen) Endverbraucher treffen. Daher kann die Wettbewerbspolitik auch aus ökonomischer Sicht ‚nur‘ einen notwendigen, nicht aber hinreichenden Verbraucherschutz bieten“ (Käseberg 2013).
- Zwar stellt eine asymmetrische Informationsverteilung, wie sie die Informations- und Institutionsökonomik aufzeigt, eine gravierende Herausforderung für Verbraucherinnen und Verbraucher und die Verbraucherpolitik insgesamt dar. Die Verbraucherpolitik muss ihr mithilfe von Transparenzpflichten und einer Kontrolle gegen irreführende Werbung und Täuschung begegnen. Angesichts der Überfülle von Informationen kann ihr jedoch nicht allein durch ein *Mehr* an Informationen begegnet werden. Die Verbraucherpolitik muss daher zukünftig wesentlich sorgsamer entscheiden, bei welchen Problemen Informationen ein geeignetes Politikinstrument darstellen, und sie muss ein größeres Augenmerk auf die Qualität von Informationen legen.
- Die Verhaltensökonomik verweist darauf, dass es „den“ Verbraucher nicht gibt. Die Verbraucherpolitik muss daher sehr viel stärker als bisher zwischen den unterschiedlichen Verbrauchertypen differenzieren (Micklitz et al. 2010; ECCG 2013). Auch sollten in der Auswahl von Politikinstrumenten die Handlungsrestriktionen der Verbraucherinnen und Verbraucher

⁸ Kollmann (2010: 87f.); Maier-Rigaud (2013); Piorkowsky (2012: 387-391); Kollmann (2012: 393-395).

berücksichtigt werden. Auswahlentscheidungen sollten so gestaltet werden, dass sie die gewünschte Konsumententscheidung für Verbraucherinnen und Verbraucher möglichst einfach machen. So sollte ein datensparsamer Umgang im Internet etwa durch Voreinstellungen für Verbraucherinnen und Verbraucher so einfach wie möglich sein (privacy by default and design).

Der Verbraucherpolitik kommt eine Aufgabe darin zu, Verbraucherinnen und Verbraucher aufzuklären, dass sie in einer demokratisch verfassten sozialen Marktwirtschaft darüber entscheiden, wie bestimmte Leistungen bereitgestellt werden, und dass sie selbst eine Entscheidungsmacht über und Verantwortung für nachhaltigere Konsummuster tragen.

3. Ziele, Herausforderungen und Funktionen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik

Im zweiten Kapitel wurde festgestellt, dass sich die Verbraucherpolitik nicht lediglich mit der Funktionsfähigkeit von Märkten aus Verbrauchersicht, sondern auch mit den sozialen Voraussetzungen und den ökologischen Grenzen des Konsums und folglich mit der Frage des Verhältnisses zwischen Markt und Staat befassen sollte. Ausgehend von verhaltensökonomischen Erkenntnissen sollte sie überdies nicht nur durch Instrumente der Wettbewerbspolitik für einen funktionierenden Wettbewerb und durch Informationen für eine ausreichende Informationsbasis für Verbraucherinnen und Verbraucher sorgen, sondern auch sicherstellen, dass die Handlungsrestriktionen unterschiedlicher Verbrauchertypen berücksichtigt werden.

In diesem Kapitel wird aufgezeigt, welche Ziele die Verbraucherpolitik sich klassischerweise setzt, vor welchen aktuellen und perspektivischen Herausforderungen sie steht und welche Auswirkungen diese Herausforderungen auf eine zukunftsfähige Ausrichtung der Verbraucherpolitik haben. Ferner werden grundlegende Funktionsbereiche abgeleitet, die im Rahmen einer auf die Zukunft ausgerichteten Verbraucherpolitik institutionell abgedeckt werden müssen.

3.1 Klassische Ziele der Verbraucherpolitik

Die klassischen Ziele der Verbraucherpolitik wurden im Jahr 1962 von US Präsident J. F. Kennedy erstmalig prägnant auf den Punkt gebracht (Consumers International 2014) und im Jahr 1985 international im Rahmen der *UN Guidelines for Consumer Protection* kodifiziert. Diese UN Guidelines wurden im Jahr 1999 zuletzt aktualisiert. Hier werden die folgenden sieben Hauptziele der Verbraucherpolitik genannt (United Nations 2003):

- **Sicherheit:** Der Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern vor Gefahren für ihre Gesundheit und Sicherheit.
- **Ökonomische Interessen:** Die Förderung und der Schutz der ökonomischen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher.
- **Informationen:** Der Zugang zu angemessenen Informationen, die es Verbraucherinnen und Verbrauchern ermöglichen, ihre ökonomischen Interessen zu befördern.
- **Verbraucherbildung:** Der Zugang zur Verbraucherbildung, die auch eine Bildung über die Auswirkungen des individuellen Konsums auf Umwelt und Gesellschaft und die ökonomischen Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher umfasst.
- **Wiedergutmachung von Schäden:** Die Existenz von Möglichkeiten, erlittenen Schaden wiedergutzumachen.
- **Vereinigungsfreiheit:** Die Möglichkeit für Verbraucherinnen und Verbraucher und andere relevante Gruppen, sich zu Vereinigungen zusammenzuschließen und ihre Ansichten in den politischen Meinungsbildungsprozess einfließen zu lassen.
- **Nachhaltiger Konsum:** Die Förderung nachhaltiger Konsummuster.

Diese Auflistung zeigt grundsätzlich eine große Überschneidung mit den konzeptionellen Grundlagen der Verbraucherpolitik, die sich aus der Theoriediskussion ergeben (siehe 2. Kapitel). Denn in ihr finden sich sowohl die wirtschafts- und wettbewerbstheoretisch begründete Notwendigkeit der Förderung ökonomischer Interessen, des Zugangs zu Informationen und zur Wiedergutmachung von Schäden als auch die Ziele zur Verbraucherbildung und eines nachhaltigen Konsums.

3.2 Aktuelle Trends und Herausforderungen für die Verbraucherpolitik

Vor dem Hintergrund der sich rapide verändernden Konsumlandschaft wird jedoch nicht nur auf internationaler Ebene,⁹ sondern auch national darüber diskutiert, inwieweit diese klassischen Ziele der Verbraucherpolitik aktualisiert und erweitert werden sollten. Im Folgenden werden drei wesentliche aktuelle Trends und Herausforderungen für die Verbraucherpolitik hervorgehoben:

- (1) Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge;
- (2) Bedeutungszuwachs von Dienstleistungen;
- (3) schnellere Verbreitung neuer Technologien.

3.2.1 Herausforderung 1:

Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge

Vormals staatlich bereitgestellte Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (wie die Altersvorsorge und die Gesundheits- und Pflegeversorgung) werden durch Deregulierung und Privatisierung heute zunehmend zumindest teilweise durch Marktangebote ersetzt. Hierzu zählen etwa die private Altersvorsorge mit der staatlich geförderten Riester-Rente oder auch die neue staatlich geförderte private Pflegeversicherung. Im Zuge dieser Entwicklungen verändern sich sowohl die Rollen der Verbraucherinnen und Verbraucher als auch die des Staates (Reisch 2005: 442):

- **Von Bürgern zu Verbrauchern:** Im Zuge des Rückzugs des Staates aus der Daseinsvorsorge werden aus Bürgern Verbraucher. Eine Vielzahl von Studien zeigt jedoch kritisch auf, dass Verbraucher bislang nur unzureichend auf diese neue Rolle eingestellt sind. So ist beispielsweise das Riester-Sparen von verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen wie auch von Sozial-, Verbraucher-, Versicherten- und Anlegerorganisationen aus unterschiedlichen Gründen kritisiert worden. Bemängelt werden etwa eine unzureichende Transparenz der Produktqualität, zu hohe Kosten, geringe Renditen für Sparer und eine unzureichende Anbieterkontrolle. Im

Ergebnis verfehlt die Riester-Förderung ihre Ziele und trägt eine Mitverantwortung an der absehbaren Entstehung von Altersarmut (Hagen/Lamping 2013: 43-51).

- **Vom Anbieter zum Kontrolleur:** Da es sich bei Dienstleistungen der Daseinsvorsorge um essenzielle Leistungen handelt, kann sich der Staat nicht gänzlich aus der Verantwortung herausnehmen. Seine Rolle verändert sich daher im Zuge der Deregulierung und Privatisierung vom Anbieter dieser Leistungen hin zum Kontrolleur einer nun zumindest zum Teil privatwirtschaftlich erbrachten Leistung. Inwieweit der Staat dieser Kontrollfunktion im angemessenen Ausmaß nachkommt, ist umstritten. So kritisieren Wissenschaftler und Verbraucherorganisationen bspw. einen Mangel an Kontrolle des Staates im Bereich der privaten Altersvorsorge (Hagen/Reisch 2010: 2-14).

Der Rückzug des Staates aus der Daseinsvorsorge stellt demnach zwei wesentliche Herausforderungen für die Verbraucherpolitik dar. Zum einen stellt sich die Frage, ob eine privatwirtschaftliche Bereitstellung dieser Leistungen tatsächlich wirtschaftlicher ist als eine staatliche und keine problematischen neuen Verteilungsfragen aufwirft. D. h., dass die auch in der theoretischen Diskussion aufgeworfene Frage über die Rollenverteilung zwischen Staat und Markt gerade in diesen essenziellen Bereichen durch die Verbraucherpolitik immer wieder kritisch neu gestellt und beantwortet werden muss (siehe hierzu auch Abschnitt 2.4).

Zum anderen hat die Politik bei einer Deregulierung und Privatisierung eine Bringschuld sicherzustellen, dass sich die erhofften Effekte auch tatsächlich einstellen. So sollten staatliche Monopole nicht etwa durch private Mono- oder Oligopole ersetzt werden. Ein negatives Beispiel in dieser Hinsicht stellt neben dem oben beschriebenen Defiziten auf dem Markt für private Altersvorsorgeprodukte der Energiemarkt dar. Die Monopolkommission stellt hier fest, dass „auf den Energiemärkten weiterhin unterschiedliche

⁹ So hat die United Nations Conference on Trade and Development im Juli 2012 den Beschluss gefasst, eine Überarbeitung und Aktualisierung der UN Guidelines on Consumer Protection zu prüfen. Vgl. UNCTAD (2012).

und zum Teil erhebliche Wettbewerbsdefizite [bestehen], die konsequent angegangen werden sollten“ (Monopolkommission 2011; ECME Consortium 2010).

Es verwundert daher auch nicht, dass eine Erhebung zur Verbraucherforschung im deutschsprachigen Raum u. a. die „Märkte der sozialen Sicherung“ als Wachstumsfelder der Verbraucherforschung identifiziert hat. Hier gaben deutlich mehr der befragten Forscher eine Dringlichkeit des Themas im Verhältnis zu den aktuellen Forschungsaktivitäten an (Oehler/Reisch 2012: 110).

3.2.2 Herausforderung 2:

Bedeutungszuwachs von Dienstleistungen

In den vergangenen Jahrzehnten haben die Verbraucherinnen und Verbraucher einen immer größeren Teil ihrer privaten Konsumausgaben für Dienstleistungen ausgegeben. In den meisten OECD-Ländern beträgt dieser Anteil heute mehr als 50 Prozent.

Dienstleistungen unterscheiden sich von Waren darin, dass sie nicht greifbar, oft vor dem Kauf schwer einzuschätzen sind und man auch nach dem Kauf nicht immer deren Qualität beurteilen kann. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften, die für sie charakteristisch sind. Während man *Sucheigenschaften* wie die Farbe eines Autos oder die Größe eines Bekleidungsstücks durch Inspektion erfassen kann, kann die tatsächliche Download-Geschwindigkeit eines DSL-Anschlusses nur durch Erfahrung erfasst werden (*Erfahrungseigenschaft*). Gleichwohl kann die Leistungsfähigkeit eines Altersvorsorgeprodukts meist noch nicht einmal nach einer ca. 30-jährigen Laufzeit beurteilt werden (*Vertrauenseigenschaft*). Gerade bei Vertrauenseigenschaften sind Verbraucherinnen und Verbraucher daher auf glaubwürdige Informationen angewiesen.

Überdies werden Dienstleistungen heute immer häufiger miteinander kombiniert (wie bei den Paketen im Telekommunikationsbereich, in denen Telekommunikationsleistungen, Internet und Fernsehen miteinander kombiniert werden). Diese Pakete erschweren es Verbraucherinnen und Verbrauchern, Dienstleistungskomponenten miteinander zu vergleichen (OECD 2010: 20-22).

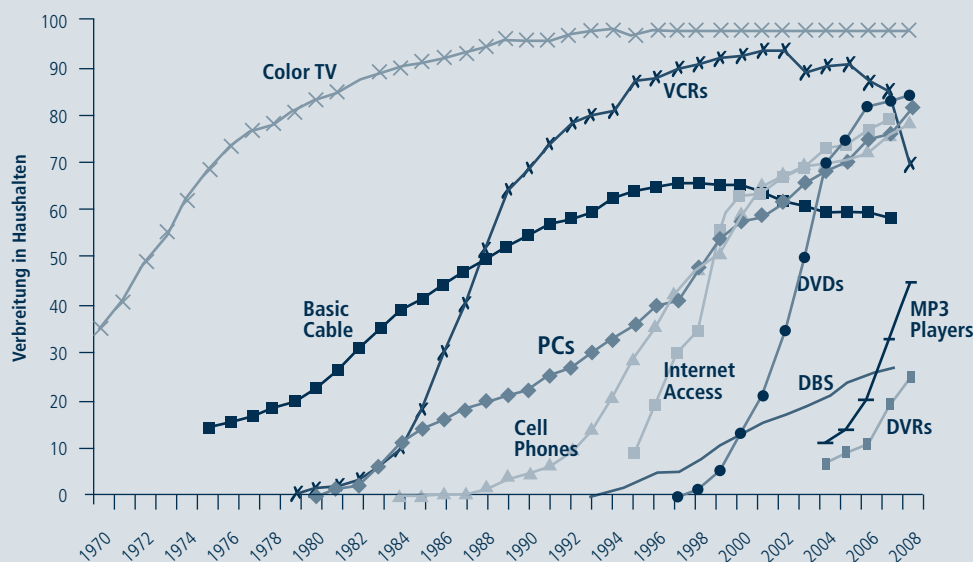
Für die Verbraucherpolitik folgt aus diesem Bedeutungszuwachs von Dienstleistungen, dass sie für Verbraucherinnen und Verbraucher einen Zugang zu glaubwürdigen Informationen sicherstellen muss, ohne Verbraucherinnen und Verbraucher jedoch mit einem Zuviel an Informationen zu überfordern. Hier sieht sie sich allerdings mit unterschiedlichen neuen Problemen konfrontiert. Dazu zählen u. a. eine Zunahme irreführender Werbeaussagen (wie etwa bei gesundheits- und umweltbezogenen Aussagen), unlautere bzw. überkomplexe Vertragsbedingungen, unzureichende Informationen zu den Risiken von Produkten (etwa im Finanzdienstleistungsbereich), einen unverhältnismäßigen Aufwand, Produkte und Dienstleistungen miteinander zu vergleichen und fehlende Hilfestellungen in der Verarbeitung von Informationen (etwa durch Online-Rechner).

2.2.3 Herausforderung 3:

Schnellere Verbreitung neuer Technologien

Die Innovationsgeschwindigkeit und die Geschwindigkeit, mit der sich neue Technologien verbreiten, haben in den letzten Jahrzehnten immer weiter zugenommen. Während es 18 Jahre dauerte, bis jeder zweite US-Haushalt einen PC besaß, dauerte es lediglich sechs Jahre, bis in jedem zweiten US-Haushalt ein MP3-Spieler zu finden war. Abbildung 1 illustriert den Zeitraum und den Prozentsatz von Haushalten, die mit einer bestimmten Technologie versorgt sind.

Abbildung 1:

Geschwindigkeit, mit der sich Technologien in Haushalten verbreitet haben¹⁰

Quelle: U.S. Department of Commerce, Census Bureau, Consumer Electronics Association, National Cable and Telecommunications Association, Nielsen/NetRatings.

Diese hohe Innovationsgeschwindigkeit stellt die Verbraucherpolitik vor die Herausforderung, den Entwicklungen hinterherzukommen. Auch agieren insbesondere die globalen IT-Unternehmen wie Google oder Apple in internationalen Märkten, wohingegen die Verbraucherschutzgesetze und die Marktüberwachung überwiegend national oder sogar föderal ausgerichtet sind. So fällt es dem Gesetzgeber etwa beim Thema Datenschutz schwer, nationale Datenschutzstandards auch bei international agierenden Unternehmen durchzusetzen, den neuen Entwicklungen zu folgen und die Gesetzgebung und Marktüberwachung an die neuen Entwicklungen anzupassen.

3.3 Perspektivische Herausforderungen für die Verbraucherpolitik

Blickt man in die Zukunft, zeichnen sich weitere Veränderungen und Herausforderungen für die Verbraucherpolitik ab. Die britische Verbraucherorganisation Which? veröffentlichte im Januar 2013 einen Diskussionsbericht, in dem die Lebensrealitäten für Verbraucherinnen und Verbraucher im Jahr 2030 beschrieben werden. Hier werden unter anderem die folgenden Mega-Trends hervorgehoben (Which? 2013b):

- **Ökonomische Trends:** Which? rechnet damit, dass britische Verbraucherinnen und Verbraucher im Jahr 2030 mit niedrigeren Wachstumsraten, Ressourcenknappheit und steigenden Rohstoffpreisen umgehen müssen. Dies führt u. a. dazu, dass der Anteil essenzieller Güter an den Haushaltsausgaben (wie Nahrung, Klei-

9 Zitiert in: Thierer/Eskelsen (2008).

dung, Wohnen, Gesundheit, Mobilität und Bildung) von derzeit ca. 57 Prozent auf über 65 Prozent zunehmen wird. Gerade die Bevölkerungsgruppe der bis 50-Jährigen wird hiervon betroffen sein.

- **Gesellschaftliche Trends:** Auf der Grundlage von Daten des Office for National Statistic geht Which? für Großbritannien nicht nur von einer steigenden Gesamtbevölkerungszahl, sondern auch von einer alternden Gesellschaft aus. So wird der Altersmedian von 39,7 Jahren im Jahr 2010 auf 42,2 Jahre im Jahr 2035 zunehmen. Zwischen 2010 und 2035 wird sich die Anzahl der Personen über 85 Jahren mehr als verdoppeln.
- **Konsumtrends:** Mithilfe des Internets, von Peer-to-Peer-Verkaufsformen und von 3D-Druckern werden Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend zu Selbst- und Co-Produzenten. So könnte es sein, dass es im Jahr 2030 für Verbraucherinnen und Verbraucher selbstverständlich ist, ihre Lebensmittel, Gegenstände und sogar Medikamente selbst „zu drucken“. Auch werden Verbraucherinnen und Verbraucher bei Finanzdienstleistungen verstärkt auf alternative Angebote wie Kredite unter Personen (sogenanntes peer-to-peer lending) setzen. Klassische Banken werden das Nachsehen haben.

Aus diesen Mega-Trends ergeben sich für Which? eine Reihe von Schlüsselfragen, die auch auf die Verbraucherpolitik ganz allgemein übertragen werden können:

- Wenn davon auszugehen ist, dass es zu stärkeren Schwankungen bei den Rohstoffpreisen kommen wird, stellt sich die Frage, ob die Verbraucherpolitik über Mittel verfügt, diese Schwankungen auszugleichen bzw. zumindest abzufedern.
- In einer Konsumlandschaft, die zunehmend durch Gesundheitsdienstleistungen gekennzeichnet ist, die privatwirtschaftlich und durch einzelne Verbraucherinnen und Verbraucher angeboten werden, stellt sich die Frage, wie hier die Sicherheit und Qualität gewährleistet wird.
- Die oben genannten Konsumtrends mit der Entwicklung hin zur Selbst- und Co-Produktion führen dazu, dass Verbraucherinnen und Ver-

braucher zu Produzenten werden. Noch ist jedoch unklar, welche Folgen das für die Beziehung zwischen Verbrauchern, Regierungen und großen Organisationen hat. Auch stellt sich die Frage, wie die Sicherheit und Qualität in Peer-to-Peer-Verkaufsformen und der Zugang zu Wiedergutmachungsmöglichkeiten sichergestellt werden kann.

3.4 Fazit: Ziele, Herausforderungen und Funktionen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik

Dieses Kapitel zeigt auf, dass die klassischen Ziele der Verbraucherpolitik, wie sie u. a. in den *UN Guidelines for Consumer Protection* kodifiziert sind, vor dem Hintergrund aktueller und perspektivischer Herausforderungen zwar nicht an Gültigkeit verlieren, allerdings teilweise einer anderen Zuspitzung bedürfen. Insgesamt zeigt sich nach Steffens gerade auch in der historischen Betrachtung, dass sich der „verbraucherpolitische Aufgabenkatalog [...] in exponentieller Progression“ erweitert hat (Steffens 2013: 2).

So müssen die Ziele nach Sicherheit (1.) und Wiedergutmachung von Schäden (5.) auch angewendet werden auf die neu entstehenden Peer-to-Peer-Verkaufsformen. Gleichzeitig darf sich das Ziel, für Informationen zu sorgen (3.), nicht einseitig auf ein Mehr an Informationen beschränken, sondern es muss viel mehr um die Qualität von Informationen gehen.

Insgesamt muss die Verbraucherpolitik vor dem Hintergrund der sich immer schneller verbreitenden Technologien, des Rückzugs des Staates aus der Daseinsvorsorge und einer alternden Gesellschaft dafür sorgen, dass ihr Instrumentarium den neuen Anforderungen gewachsen ist. So müssen beispielsweise die Marktbeobachtungsinstrumente verbessert werden. Ziel muss es sein, in immer komplexeren Märkten frühzeitiger als bislang, Probleme zu identifizieren, bevor eine Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern betroffen oder gar geschädigt ist. Eine zukunftsfähige Verbraucherpolitik muss überdies sehr viel stärker als bisher evidenzgeleitet sein. Dies bezieht sich sowohl auf die Marktbeobach-

tung als auch auf die Identifikation geeigneter Interventionsinstrumente (ex ante) und einer Überprüfung ihrer Effektivität (ex post) (Hagen et al. 2011; Oehler/Kenning 2013).

Um diese Ziele einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik zu erreichen, muss sie sieben Funktionen effektiv und umfassend ausüben:¹¹

Abbildung 2:

Übersicht über die sieben Funktionen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik

Funktionen	Funktionsbeschreibung
1. Marktbeobachtung	<p>Ziel der Marktbeobachtung ist es, Marktstrukturen, Anbieterverhalten und Verbraucherbeschwerden und -erwartungen zu analysieren, um strukturelle Unzulänglichkeiten in den unterschiedlichen Märkten zu identifizieren. Diese Unzulänglichkeiten können etwa in überhöhten Preisen, unzureichenden Wechselmöglichkeiten, systematischen Trickbetrügereien, einem Mangel an vergleichbaren und glaubwürdigen Informationen oder der Ausnutzung von Verhaltensrestriktionen der Verbraucherinnen und Verbraucher bestehen.</p> <p>Wie die Erkenntnisse der Verhaltensökonomik zeigen, gilt es, in der Marktbeobachtung vom realen Verbraucherverhalten auszugehen und die Herausforderungen für unterschiedliche Verbrauchergruppen zu analysieren.</p>
2. Ursachenanalyse	<p>Bei der Ursachenanalyse geht es darum, die Gründe für die strukturellen Unzulänglichkeiten und Interventionsoptionen zu identifizieren. Die Gründe können etwa in einem unzureichenden Wettbewerb, in unzureichenden Informationen (wie etwa einer unzureichenden Kosten- und Risikotransparenz bei Finanzdienstleistungen), einem Überangebot an qualitativ minderwertigen Informationen, einem Mangel an glaubwürdigen Intermediären oder einem Mangel an Rechtsdurchsetzung begründet sein.</p>
3. Rechtsdurchsetzung	<p>Werden strukturelle Unzulänglichkeiten und deren Ursachen identifiziert, müssen diese abgestellt werden. Als Interventionsoptionen kommen Formen der Selbst- und Ko-Regulierung, der Normung bis hin zu gesetzlichen oder behördlichen Ge- und Verboten infrage. Hier sind sowohl der Gesetzgeber, die Vollzugsbehörden als auch private Organisationen, die mit kollektiven Rechtsdurchsetzungsinstrumenten ausgestattet sind, gefordert. Die jeweiligen Stärken und Schwächen der Interventionsoptionen sollten im Vorfeld im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung ex ante evaluiert werden. Im Nachgang sollte evaluiert werden, ob die Interventionen ihre Ziele erreicht haben.</p>
4. Politikberatung	<p>Eine effektive und evidenzbasierte Verbraucherpolitik setzt einen formalisierten Austausch zwischen Politik, Verwaltung, Aufsicht, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft voraus.</p>
5. Vorvertragliche anbieterunabhängige Verbraucherinformation	<p>Verbraucherinnen und Verbraucher sollten vor einem Kauf Zugang zu anbieterunabhängigen Verbraucherinformationen haben. Diese Informationen helfen ihnen, die Produkte und Dienstleistungen zu identifizieren, die ihren Bedürfnissen entsprechen. Überdies sollte in der Verbraucherberatung zu nachhaltigeren Konsumstilen und Produktalternativen beraten werden.</p>
6. Nachvertragliche Verbraucherberatung und -unterstützung	<p>Sollten Verbraucherinnen und Verbraucher mit den gekauften Produkten und Dienstleistungen unzufrieden sein, sollten sie nachvertraglich in der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt werden.</p>
7. Verbraucherbildung	<p>Um Verbraucherinnen und Verbrauchern Konsumkompetenzen zu vermitteln und ihnen ihre Rolle und Verantwortung für die Gestaltung von Märkten nahezubringen, sollte Verbraucherbildung praktiziert werden.</p>

¹¹ Thorun (2012); Billen (2012: 11-13); UK Department of Trade And Industry (2003).

4. Anforderungen an ein zukunftsfähiges institutionelles Gefüge in der Verbraucherpolitik

In einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik sollten gemäß den Ergebnissen des vorangegangenen Kapitels sieben Funktionsbereiche effektiv abgedeckt werden. In diesem Kapitel geht es um die Fragen, durch welche verbraucherpolitischen Institutionen diese Funktionen idealer Weise übernommen werden sollten und wie das Verhältnis insbesondere zwischen behördlichen und privaten Institutionen ausgestaltet sein sollte.

4.1 Stärken und Schwächen behördlicher und privatrechtlicher Akteure des Verbraucherschutzes

Um die Frage zu beantworten, durch welche Institutionen diese sieben Funktionsbereiche idealer Weise abgedeckt werden sollten, sind fünf wesentliche verbraucherpolitische Akteursgruppen in einem ersten Schritt zu unterscheiden (Grugel 2013):

- (1) **Gesetzgeber:** Parlament (und Regierung);
- (2) **Vollzugsbehörden:** wie Kartellämter, die Bundesnetzagentur, die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Preisbehörden der Länder, Lebensmittelkontrollbehörden und Datenschutzbeauftragte;
- (3) **Private Verbraucherorganisationen:** Hierzu zählen primär staatlich institutionell geförderte Organisationen wie der vzbv, die Verbraucherzentralen (VZen) und die Stiftung Warentest sowie primär über Mitglieder finanzierte Organisationen wie Foodwatch und die Verbraucherinitiative;
- (3) **Außergerichtliche Streitschlichtungsstellen:** Ombudsmänner und Schlichtungsstellen;
- (5) **Wissenschaft und Forschung.**

Die jeweiligen Zuständigkeiten dieser Akteure, deren Kompetenzen und deren Zusammenspiel wurden in den vergangenen Jahren wiederholt diskutiert. Hierbei ging es insbesondere um die folgenden Aspekte:

- **Verankerung der Zuständigkeit für die Verbraucherpolitik in der Exekutive:** Hier wurde etwa die Herauslösung des Verbraucherschutzes aus dem Verantwortungsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums (und in Teilen aus dem Bundesgesundheitsministeriums) im Zuge der BSE-Krise oder aber die untergeordnete Rolle der Verbraucherpolitik im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) thematisiert. Auch wurde diskutiert, ob der Verbraucherschutz nicht in einem eigenständigen Ministerium oder beim Bundesministerium der Justiz (BMJ) angesiedelt sein sollte – so wie es jüngst geschehen ist (Müller 2001: 12; Reisch 2002: 293).
- **Neue Verfahrensregelungen in der Exekutive:** Hierzu zählen etwa Erwägungen, ein Vetorecht des Verbraucherschutzministeriums oder ein Initiativrecht für das Verbraucherschutzressort bei Angelegenheiten, die Verbraucherfragen tangieren, bei denen jedoch andere Ministerien die Federführung haben, einzuführen (Müller 2001: 12).
- **Verankerung der Verbraucherpolitik in der Legislative:** In dieser Diskussion wurde hinterfragt, ob im Bundestag nicht ein eigenständiger Bundestagsausschuss für Verbraucherfragen eingerichtet werden sollte, anstatt dass Verbraucherbelange im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz mitbehandelt werden (Müller 2001: 12).

- **Erweiterung des Mandats der Aufsichtsbehörden um den Verbraucherschutz:** Die Verbraucherorganisationen fordern seit Jahren, dass die Aufsichts- und Regulierungsbehörden mit einem „eindeutigen Mandat zur Wahrung kollektiver Verbraucherinteressen auszustatten“ sind (Verbraucherzentrale Bundesverband 2013: 52).
- **Erweiterung des Mandates der primär staatlich geförderten privaten Verbraucherorganisationen um eine Marktwächterfunktion:** Die Verbraucherzentralen und der vzbv haben sich in den vergangenen Jahren für die Einrichtung einer Marktmonitor- bzw. Marktwächterfunktion stark gemacht. Hierdurch sollen die Verbraucherorganisationen in die Lage versetzt werden, „die Marktbeobachtung aus Verbrauchersicht zu systematisieren und dem Staat die Erkenntnisse in einem geregelten Verfahren zur Verfügung zu stellen“ (Verbraucherzentrale Bundesverband 2013: 12).

Wie diese Reformvorschläge zeigen, kann die Verbraucherpolitik theoretisch sehr unterschiedlich institutionalisiert werden. Eine fundamentale Frage, die sich hierbei stellt, ist, in welchem Maß der Verbraucherschutz durch *staatliche Behörden oder private Akteure* gewährleistet werden sollte. Während es relativ unstrittig ist, dass die vor- und nachvertragliche Verbraucherberatung (Funktionen 5 und 6 – siehe Abbildung 2) eher durch private Institutionen wahrgenommen werden sollte, ist diese Frage insbesondere für die ersten vier Funktionen 1. Marktbeobachtung, 2. Ursachenanalyse, 3. Rechtsdurchsetzung und 4. Politikberatung strittig.

Bislang dominieren in Deutschland im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes die privaten überwiegend staatlich geförderten Organisationen wie der vzbv und die VZen diese Funktionsbereiche (siehe hierzu auch den folgenden Infokasten).

Hintergrund: Traditionelle Begründung für eine in Deutschland stark durch öffentliche Mittel geförderte Verbraucherarbeit durch private Organisationen

Ausgehend von der Theorie des kollektiven Handelns nach Olson wird in Deutschland traditionell argumentiert, dass sich Verbraucherinteressen aus unterschiedlichen Gründen strukturell nur schwer organisieren lassen. Dies hat mit einer Reihe von Gründen zu tun:

- **Größe der Gruppe:** Während die Anbieter Partikularinteressen einer begrenzten Gruppe vertreten (wie die der Unternehmen der Finanzdienstleistungs- oder der Informationswirtschaft), handelt es sich bei Verbraucherinnen und Verbrauchern um eine unbeschränkt große Gruppe. Hierdurch steigt der Aufwand erheblich, die Interessen zu koordinieren.
- **Heterogene Interessen:** Auch wenn in der Verbraucherpolitik häufig von den Verbrauchern gesprochen wird, handelt es sich bei ihnen um keine homogene Gruppe, sondern Verbraucherinnen und Verbraucher verfügen über sehr unterschiedliche Präferenzen und verfolgen heterogene Interessen. Dieser Umstand erschwert eine effektive Interessenpolitik. Denn diese ist umso stärker, je homogener die Interessen sind.
- **Trittbrettfahrer-Problematik:** Bei den Ergebnissen verbraucherpolitischer Arbeit handelt es sich um Kollektiv- bzw. öffentliche Güter (wie etwa ein besseres Verbraucherschutzniveau oder neue Rechtsinstrumente). Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie Personen außerhalb der Gruppe nicht vorenthalten werden können. D. h., dass es keine direkte Korrelation zwischen dem individuellen Einsatz für ein Ziel und den „Früchten“ dieses Engagements gibt. Im Gegenteil: Personen, die sich nicht einbringen, profitieren von den Früchten der Arbeit anderer. Dies wird als Trittbrettfahrer-Problematik bezeichnet.



Während Anbieter demnach über positive Voraussetzungen verfügen, ihre Interessen kollektiv etwa über Branchenverbände politisch zu vertreten und die Früchte dieser Arbeit exklusiv für sich zu vereinnahmen (wie etwa Subventionen für bestimmte Branchen), sind die Voraussetzungen für ein kollektives Handeln der Verbraucherinnen und Verbraucher nicht gegeben.

Auf dieser Grundlage wird in Deutschland traditionell die staatliche Unterstützung von Verbraucherorganisationen – wie etwa des vzbvs, der VZen und der Stiftung Warentest – begründet und gerechtfertigt. Reisch fasst zusammen: „Kollektive Aktionen der Verbraucher sind [...] vonnöten, um Fehlentwicklungen beim Qualitätswettbewerb zu vermeiden. Diese marktmachtpolitische Schieflage“, die aus der Theorie kollektiven Handelns resultiert, „ist die wirtschaftspolitische Begründung für die staatliche Unterstützung verbraucherpolitischer Interessenvertretungen“ (Reisch 2002: 293).

Ein Blick ins Ausland zeigt jedoch, dass diese Betonung auf private Institutionen im internationalen Vergleich nicht die Regel, sondern die Ausnahme darstellt. So ist in den Niederlanden beispielsweise die Niederländische Behörde für Verbraucher und Märkte primär für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes zuständig (Vegter 2013). In Dänemark liegt die Verantwortung beim Verbraucherombudsmann (Øe 2013). Dieser ist mit seinem Mandat und Rechtsmitteln nicht mit einer außergerichtlichen Schlichtungsstelle – wie sein Name vermuten ließe –, sondern mit einer Verbraucherschutzbehörde zu vergleichen. Beide Institutionen nehmen substanzielle Aufgaben in den vier oben genannten Funktionsbereichen wahr, während sich die privaten und zum Teil ohne staatliche Zuwendungen operierenden Organisationen im Wesentlichen auf die Verbraucherinformation und die Politikberatung konzentrieren.

Auch unterscheiden sich private Verbraucherorganisationen im Ausland dadurch, dass hier oft der finanziell lukrative vergleichende Warentest von der gleichen Organisation durchgeführt wird wie die politische Interessenvertretung. Hierzu zählen etwa Consumentenbond (Niederlande), Which? (Großbritannien) oder Consumers Union (USA). In Deutschland sind diese beiden Funktionen auf die Stiftung Warentest und den vzbv aufgeteilt.

Die folgende Abbildung 3 illustriert die in der gegenwärtigen Debatte in Deutschland vorgebrachten Stärken und Schwächen von Behörden und privaten Organisationen für die Durchsetzung des Verbraucherschutzes (Steffens 1999: 19; Müller 2013).

Abbildung 3:

Stärken und Schwächen von Behörden und privaten Organisationen

	Behörden	Private Organisationen
Stärken	<p>Weitreichende Ermittlungsbefugnisse wie z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitwirkungspflichten der Unternehmen • Kompetenz, Zwangsgelder zu verhängen <p>Weitreichende Sanktionsbefugnisse wie z. B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordnungswidrigkeitsverfahren • Untersagungen • Feststellungsverfügungen • Bußgelder • Vorteilsabschöpfung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgernähe • Flexibilität • Möglichkeit des Einsatzes kollektiver Klageinstrumente sowie „Naming and Shaming“
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> • Bürgerferne • Inflexibilität • Höhere Kosten im Vergleich zu privaten Organisationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Ermittlungsbefugnisse • Begrenzte Sanktionsmöglichkeiten (nur über kollektive Klageinstrumente)

4.2 Anforderungen an ein zukunftsfähiges Institutionengefüge

Bedauerlicher Weise existieren bislang keine vergleichenden systematischen Untersuchungen über die Vor- und Nachteile eines primär behördlich vs. eines primär durch private Organisationen durchgesetzten Verbraucherschutzes. Daher kann hier auch keine eindeutige Empfehlung für eine ideale Kompetenzverteilung ausgesprochen werden.

In der folgenden Abbildung 4 werden daher lediglich die Akteure genannt, die für die jeweiligen in Abschnitt 3.4 identifizierten Funktionsbereiche prinzipiell infrage kommen. In der Zuordnung der Akteure werden die folgenden Kriterien angelegt:

- Der **Gesetzgeber** verfügt naturgemäß über ein großes Gewicht, wenn es um die Intervention geht. In der Marktbeobachtung und insbesondere in der Verbraucherinformation und -bildung spielt er eine nachrangige bzw. keine Rolle.
- Durch ihre weitreichenden Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse verfügen die **Vollzugsbehörden** insbesondere über Stärken in der Ursachenanalyse und in der Intervention. Je nach Kompetenzzuschreibung und Umsetzung eines Verbraucherschutzmandates könnte die Aufsicht auch eine bedeutende Funktion bei der Marktbe-

obachtung spielen. Etwa dann, wenn die Behörden ein aktives Marktmonitoring betreiben (z. B. durch Verbraucherbefragungen, Mystery-Shopping, systematische Erhebungen etc.).

- Dadurch, dass die **privaten Verbraucherorganisationen** im derzeitigen deutschen Verbraucherschutzregime die erste Anlaufstelle für Verbraucherinnen und Verbraucher darstellen, spielen sie eine gewichtige Rolle in der Marktbeobachtung, Politikberatung und in der vor- und nachvertraglichen anbieterunabhängigen Verbraucherberatung. Überdies können sie mittels der Verbandsklagebefugnisse einen Beitrag für die kollektive Rechtsdurchsetzung leisten. Zudem können sie etwa durch Kampagnen zur Verbraucherbildung beitragen.
- Derzeit und perspektivisch leisten **außergerichtliche Streitschlichtungsstellen** wichtige Beiträge für die nachvertragliche Verbraucherunterstützung. Erkenntnisse aus den Verbraucherbeschwerden könnten und sollten auch in die Marktbeobachtung und Politikberatung einfließen. Dies ist bislang allerdings nur eingeschränkt der Fall.
- **Wissenschaft und Forschung** können insbesondere wichtige Beiträge für die Marktbeobachtung, Ursachenanalyse, Politikberatung, und Verbraucherbildung leisten.

Abbildung 4:

Zuordnung wesentlicher Akteursgruppen zu den sieben Funktionsbereichen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik

Funktionen	Akteursgruppen mit prinzipieller Zuständigkeit in den jeweiligen Funktionsbereichen ¹
1. Marktbeobachtung	Vollzugsbehörden, private Verbraucherorganisationen, außergerichtliche Streitschlichtungsstellen, Wissenschaft und Forschung, (Gesetzgeber)
2. Ursachenanalyse	Vollzugsbehörden, Wissenschaft und Forschung, (Gesetzgeber, private Verbraucherorganisationen und außergerichtliche Streitschlichtungsstellen)
3. Intervention	Gesetzgeber, Vollzugsbehörden, (private Verbraucherorganisationen – durch kollektive Klagerechte und außergerichtliche Streitschlichtungsstellen)
4. Politikberatung	Vollzugsbehörden, private Verbraucherorganisationen, außergerichtliche Streitschlichtungsstellen, Wissenschaft und Forschung
5. Vorvertragliche anbieterunabhängige Verbraucherinformation	Private Verbraucherorganisationen
6. Nachvertragliche Verbraucherberatung und -unterstützung	Private Verbraucherorganisationen und außergerichtliche Streitschlichtungsstellen
7. Verbraucherbildung	Gesetzgeber, private Verbraucherorganisationen und Wissenschaft und Forschung

Überdies lassen sich aus der konzeptionellen Betrachtung einige allgemeine Anforderungen für ein zukunftsfähiges Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik ableiten. Hierzu zählen insbesondere die folgenden fünf Anforderungen:

(1) **Vollständige Abdeckung der wesentlichen Funktionsbereiche:** Eine zukunftsfähige Verbraucherpolitik muss sicherstellen, dass die in Abschnitt 3.4 genannten Funktionsbereiche (Marktbeobachtung, Ursachenanalyse, Rechtsdurchsetzung, Politikberatung, vor- und nachvertragliche anbieterunabhängige Verbraucherberatung und Verbraucherbildung) von kompetenten Akteuren effektiv und vollständig abgedeckt werden.

(2) **Klare Zuständigkeiten/Minimierung von Überlappungen:** Aus Gründen der ökonomischen Effizienz und der Nachvollziehbarkeit sollten Zuständigkeiten klar geregelt sein und überlappende Zuständigkeiten auf ein Minimum reduziert werden. Dies trifft insbesondere auf die Institutionen zu, die eine staatliche (Teil-)Finanzierung erhalten.

(3) **Institutioneller Austausch zwischen den Akteuren:** Gerade wenn die Zuständigkeitsbereiche für die unterschiedlichen Funktionen auf unterschiedliche Institutionen verteilt sind, muss sichergestellt sein, dass ein Austausch zwischen den Akteuren institutionalisiert stattfindet. So sollten idealer Weise die Marktbeobachtung, Ursachenanalyse, Rechtsdurchsetzung, Politikberatung und die Verbraucherinformationsaktivitäten Hand in Hand gehen.

(4) **Innovationsfähigkeit sicherstellen:** Gerade bei einer Institutionenlandschaft, die durch einen hohen Grad an Zentralisierung gekennzeichnet ist und in der wenig Wettbewerb herrscht, muss dafür Sorge getragen werden, dass die Innovationsfähigkeit nicht leidet.

(5) **Verbraucherpartizipation ermöglichen:** Zielgruppe der Verbraucherpolitik sind die sehr unterschiedlichen Verbraucherinnen und Verbraucher. Um eine an den Erwartungen und Lebenslagen der Verbraucherinnen und Verbraucher ausgerichtete Verbraucherpolitik zu ermöglichen, sollten die verbraucherpolitischen Akteure Instrumente nutzen, um Verbraucherinnen und Verbraucher in Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

¹² Eine Akteursgruppe, die in (Klammern) erscheint, ist für die jeweiligen Funktionsbereiche lediglich eingeschränkt befähigt, diese Funktion effektiv umzusetzen.

5. Bestandsaufnahme des derzeitigen Institutionengefüges in der Verbraucherpolitik

Vor dem Hintergrund der im 4. Kapitel formulierten Anforderungen an ein zukunftsfähiges Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik stellt sich die Frage, wo Deutschland derzeit steht. Sind die bestehenden Institutionen heute in der Lage, die sieben Funktionsbereiche abzudecken und hierbei den in Abschnitt 4.2 genannten Anforderungen zu genügen?

Ziel dieses Kapitels ist es, eine Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen der derzeitigen verbraucherpolitischen Akteurslandschaft in Deutschland vorzunehmen. In den folgenden Abschnitten werden fünf wesentliche Charakteristika und Trends der derzeitigen Institutionenlandschaft identifiziert und näher erläutert. Hierbei handelt es sich um:

- (1) den rapiden Anstieg der Anzahl verbraucherpolitischer Institutionen – Tendenz weiter steigend;
- (2) Redundanzen, die sich aus den zunehmend überlappenden Zuständigkeiten ergeben;
- (3) die unzureichende Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen;

- (4) Innovationen, die in den vergangenen Jahren oft außerhalb der institutionalisierten Akteurslandschaft in der Verbraucherpolitik entstanden sind;
- (5) den Machtzuwachs der Verbraucherinnen und Verbraucher durch das Web 2.0, der den Alleinvertretungsanspruch privater Verbraucherorganisationen herausfordert.

5.1 Rapider Anstieg der Anzahl verbraucherpolitischer Institutionen – Tendenz weiter steigend

Im Abschnitt 4.1 wurde aufgezeigt, dass eine Vielzahl von Akteuren Aufgaben in der Verbraucherpolitik wahrnimmt. Auffällig ist hierbei, dass die Anzahl der Akteure im vergangenen Jahrzehnt stark zugenommen hat. Seit den für die Verbraucherpolitik durch die BSE-Krise wichtigen Jahren 2000/01 sind die folgenden Akteure auf Bundes- und Landesebene neu hinzugekommen bzw. wurden mit neuen (Teil-)Mandaten für den Verbraucherschutz ausgestattet:

Abbildung 5:

Übersicht über neu gegründete Institutionen im Bereich der Verbraucherpolitik seit 2001

Institution	Gründungsjahr
Vollzugsbehörden	
Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)	2002
Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)	2002
Bundesnetzagentur (BNetzA)	2005 ¹³
Verbraucherlotse des Bundesverbraucherschutzministeriums	2012
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)	2012 ¹⁴
Verbraucherorganisationen	
Foodwatch	2002
co2online	2003
Europäische Verbraucherzentren	2005
Financewatch	2011
Deutsche Stiftung Verbraucherschutz	2011
Außergerichtliche Streitschlichtung: Ombudsmänner und Schlichtungsstellen¹⁵	
Versicherungsombudsmann	2001
Ombudsmann der öffentlichen Banken	2001
Ombudsmann Private Kranken- und Pflegeversicherung	2001
Ombudsmann der deutschen genossenschaftlichen Bankengruppe	2002
Ombudsverfahren der privaten Bausparkassen	2002
Reiseschiedsstelle	2006
Ombudsmann beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband	2009
Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr	2009
Online-Schlichter	2009
Schlichtungsstelle Energie	2011
Ombudsstelle für Investmentfonds	2011
Schlichtungsstelle im Luftverkehr	2013
Wissenschaft und Forschung	
Wissenschaftlicher Beirat „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ beim BMELV	2002
Verbraucherkommission Baden-Württemberg	2005
Netzwerk Verbraucherforschung beim BMELV	2011
Kompetenzzentrum Verbraucherforschung NRW	2011
Forschungsstelle „Konsumverhalten und Verbraucherpolitik“ an der Zeppelin Universität in Friedrichshafen	2012

13 Im Jahr 2005 wurde die vormalige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post in Bundesnetzagentur umbenannt. Hierbei hat sie auch ein Mandat für den Verbraucherschutz insbesondere bei Fragen des Rufnummernmissbrauchs erhalten.

14 Zwar existiert die BaFin schon länger. Im Jahr 2012 ist allerdings die Verbraucherschutzorientierung der BaFin durch die Schaffung eines Verbraucherbeirates und die Einführung eines Beschwerderechts für Verbraucher gestärkt worden.

15 Die hier aufgelisteten außergerichtlichen Streitschlichtungsstellen sind einer Übersicht des Bundesverbraucherschutzministeriums entnommen: Vgl. BMELV (2014a).

Hinzu kommen noch Akteure auf EU-Ebene, die hier aber nicht im Einzelnen aufgeführt werden sollen. Die EU spielt eine zentrale Rolle für die Normsetzung im Bereich des wirtschaftlichen und gesundheitlichen Verbraucherschutzes, die Institutionalisierung und Durchsetzung der Verbraucherpolitik ist aber weiterhin vornehmlich Sache der Mitgliedstaaten. Überdies ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Akteure bzw. deren Kompetenzen in den kommenden Jahren noch weiter zunehmen bzw. ausgebaut werden. Auf der einen Seite sieht der Koalitionsvertrag eine Reihe institutioneller Veränderungen vor. Hierzu zählen (CDU et al. 2013: 124f.):

- die Erweiterung der bestehenden Verbraucherorganisationen um Marktwächterfunktionen in den Bereichen „Finanzmarkt“ und „Digitale Welt“;
- die Einsetzung eines unabhängigen und interdisziplinär besetzten Sachverständigenrates;
- eine Ausweitung der Mandate der Bundesnetzagentur, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundeskartellamt und Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zur Wahrnehmung des Verbraucherschutzes als gleichberechtigtes Ziel ihrer Aufsichtstätigkeiten;
- die Integration der Stiftung Datenschutz in die Stiftung Warentest.

Auf der anderen Seite wird der Bereich der außergerichtlichen Streitschlichtung in den kommenden Jahren wegen EU-Vorgaben weiter ausgeweitet. Dies hängt mit der *Richtlinie über alternative Streitbeilegung (ADR)* und der *Verordnung über Online-Streitbeilegung (ODR)* zusammen. Die ADR-Richtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, für jede Vertragsstreitigkeit zwischen einem Unternehmen und einem Verbraucher Stellen zur alternativen Streitbeilegung vorzuhalten. Mit der ODR-Verordnung soll unter der Federführung der EU-Kommission eine europäische Plattform für die Online-Streitbeilegung gerade für grenzüberschreitende Streitfälle geschaffen werden. Auf dieser sollen Streitfälle zwischen Verbrauchern und Unternehmen, die aus einem online geschlossenen Vertrag resultieren, an die jeweils zuständige Schlichtungsstelle verwiesen werden. Die ADR-Richtlinie ist bis zum 9. Juli 2015 ins deutsche Recht umzu-

setzen und die ODR-Verordnung ist ab Ende 2015 anzuwenden (European Commission 2011a; 2011b).

Diese Entwicklungen verdeutlichen, dass die Anzahl und Dichte der verbraucherpolitischen Akteure in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat. Dies gilt sowohl für die Vollzugsbehörden, die privaten Verbraucherorganisationen, Wissenschaft und Forschung und insbesondere für den Bereich der außergerichtlichen Streitbeilegung (Ombudsmänner und Schlichtungsstellen). Ferner ist davon auszugehen, dass durch die neue Bundesregierung und durch die Notwendigkeit, die EU-Vorgaben im Bereich der außergerichtlichen Streitbeilegung umzusetzen, in den kommenden Jahren noch weitere Akteure hinzukommen bzw. die Kompetenzen bestehender Organisationen erweitert werden.

Es ist jedoch zu fragen, ob statt einer quantitativen Ausweitung der Anzahl der Akteure, nicht viel mehr darauf hingewirkt werden müsste, die Akteurslandschaft zu konsolidieren und weniger Institutionen mit mehr finanziellen Ressourcen und Kompetenzen auszustatten. D. h., dass der politische Fokus nicht auf *mehr*, sondern auf *besseren* Institutionen liegen sollte.

So ist etwa zu bezweifeln, ob ein beim Bundesverbraucherministerium angesiedelter Verbraucherlotse tatsächlich notwendig ist. Auch sollte geprüft werden, ob die Vielzahl unterschiedlicher Streitschlichtungsstellen im Bankenbereich sinnvoll ist, oder ob hier nicht ein Ombudsmann für Banken geschaffen werden sollte – ähnlich wie es im Versicherungsbereich der Fall ist.

Überdies muss eine Antwort auf eine strukturelle Herausforderung gefunden werden, die aus der deutschen Bundesstaatlichkeit resultiert. So gibt es neben den hier genannten Akteuren auf Bundesebene mit den VZen in allen Bundesländern Akteure, die auf Länderebene agieren. Das Problem, das sich bei diesen stellt, ist, dass maßgebliche verbraucherpolitische Herausforderungen Ländergrenzen überschreiten und Verbraucherschutzgesetze auf EU- und Bundesebene verabschiedet werden, die Finanzierung der VZen jedoch Sache der Länder ist. Im Ergebnis führt das dazu, dass je nach Haushaltslage der Länder und der jeweiligen Prioritätensetzung die Verbraucherarbeit dort sehr unterschiedlich stark finan-

ziell gefördert wird. Eine Gleichbehandlung der Verbraucherinnen und Verbraucher ist in Deutschland daher nur eingeschränkt vorhanden (Verbraucherzentrale Bundesverband 2011a).

5.2 Zunehmend überlappende Zuständigkeiten führen zu Redundanzen

Die Zunahme der Anzahl verbraucherpolitischer Akteure wirft die Frage auf, ob sich diese in ihrer Arbeit ergänzen oder ob Zuständigkeiten überlappen und Redundanzen entstehen. Überlappun-

gen und Redundanzen können dann problematisch sein, wenn hierdurch für Verbraucherinnen und Verbraucher, Unternehmen oder die Politik Unklarheiten über Zuständigkeiten entstehen und wenn staatliche Mittel für unterschiedliche Institutionen ausgegeben werden, die letztlich das gleiche Ziel verfolgen.

Die folgende Übersicht fasst zusammen, welche Akteursgruppen derzeit entlang der im Abschnitt 3.4 identifizierten Funktionen einer zukunftsfähigen Verbraucherpolitik insbesondere im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes tätig sind.

Abbildung 6:

Institutionen, die derzeit in den jeweiligen Funktionsbereichen tätig sind

Funktionen	Institutionen, die derzeit in den jeweiligen Funktionsbereichen tätig sind ¹⁶
1. Marktbeobachtung	Private Verbraucherorganisationen, Wissenschaft und Forschung, (Gesetzgeber, Vollzugsbehörden und außergerichtliche Streitschlichtungsstellen)
2. Ursachenanalyse	Private Verbraucherorganisationen, Wissenschaft und Forschung, (Gesetzgeber, Vollzugsbehörden und außergerichtliche Streitschlichtungsstellen)
3. Intervention	Gesetzgeber (und private Verbraucherorganisationen (durch kollektive Klagerechte) und Vollzugsbehörden)
4. Politikberatung	Vollzugsbehörden, private Verbraucherorganisationen, Wissenschaft und Forschung, (außergerichtliche Streitschlichtungsstellen)
5. Vorvertragliche anbieterunabhängige Verbraucherinformation	Private Verbraucherorganisationen
6. Nachvertragliche Verbraucherberatung und -unterstützung	Private Verbraucherorganisationen (und außergerichtliche Streitschlichtungsstellen)
7. Verbraucherbildung	Private Verbraucherorganisationen, Wissenschaft und Forschung

¹⁶ Eine Akteursgruppe, die in (Klammern) erscheint, ist derzeit in eingeschränkter Weise in dem jeweiligen Funktionsbereich tätig.

Diese Übersicht verdeutlicht eine Reihe von Charakteristika und Defiziten:

- Private Verbraucherorganisationen nehmen derzeit in allen Funktionsbereichen eine relativ starke Rolle ein. Vor dem Hintergrund der in Abschnitt 4.1 genannten Besonderheiten der deutschen verbraucherpolitischen Akteurslandschaft überrascht dieses Ergebnis nicht.
- Vergleicht man dieses Ergebnis der Ist-Situation mit der idealtypischen Konstellation (siehe hierzu Abschnitt 4.2) fällt insbesondere auf, dass die Vollzugsbehörden derzeit gerade in den Funktionsbereichen 1. Marktbeobachtung, 2. Ursachenanalyse und 3. Intervention eine geringere Bedeutung einnehmen, als es konzeptionell und vor dem Hintergrund internationaler Praxis möglich und sinnvoll wäre. Insofern sind die Bestrebungen der Großen Koalition, die Mandate der staatlichen Aufsicht um den Verbraucherschutz zu erweitern, zu begrüßen.
- Sollte eine solche Ausweitung der Mandate der staatlichen Stellen erfolgreich umgesetzt werden, ist allerdings zu fragen, welche Auswirkungen dies auf die Rolle der privaten Verbraucherorganisationen hat bzw. haben sollte. Ist es dann etwa noch zwingend notwendig, die Marktwächterfunktionen der Verbraucherorganisationen auszubauen? Oder sollten sich die privaten Verbraucherorganisationen dann primär auf die vor- und nachvertragliche Verbraucherberatung und die politische Interessenvertretung konzentrieren, wie es in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten der Fall ist? Gleiches gilt vor dem Hintergrund der Ausweitung der außergerichtlichen Streitschlichtung. Welche Auswirkung wird diese auf die Rolle der privaten Verbraucherorganisationen bei der nachvertraglichen Verbraucherberatung und -unterstützung (Funktion 6) haben?
- Hinsichtlich der außergerichtlichen Streitschlichtungsstellen fällt auf, dass sie derzeit nur sehr geringe Beiträge in Bezug auf die Funktionen 1. Marktbeobachtung, 2. Ursachenanalyse und 4. Politikberatung leisten. Hier läge noch ein großes Potenzial.

Zwar können überlappende Zuständigkeiten unterschiedlicher Akteure durchaus sinnvoll sein. Die Vielzahl der derzeitigen Überlappungen und die geplante Ausweitung der Mandate behördlicher Institutionen und die Schaffung neuer Zuständigkeiten (Marktwächter und Sachverständigenrat) sollten jedoch zum Anlass genommen werden, die Statik und Funktionszuordnungen der jeweiligen Akteure bewusst neu zu planen und Redundanzen abzubauen.

5.3 Unzureichende Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen

Die steigende Anzahl von Akteuren und überlappende Zuständigkeiten werfen die Frage auf, wie aktiv die unterschiedlichen Akteursgruppen miteinander kooperieren, Informationen miteinander teilen und ihre Aktivitäten untereinander abstimmen.

Private Verbraucherorganisationen haben in den vergangenen Jahren wiederholt daraufhin gewiesen, dass die Zusammenarbeit zwischen ihnen und staatlichen Institutionen nicht ausreichend ist. Es mangelt insgesamt an formalisierten Verfahren, in denen Erkenntnisse der beiden Akteursgruppen geteilt werden (Bundesverband Verbraucherzentrale 2013; Bell: 2013).

Dass es auch anders geht, zeigen Beispiele aus dem Ausland.¹⁷ So führt die britische Finanzaufsicht monatliche Gespräche mit dem Ombudsmann für Finanzdienstleistungen und vierteljährlich trifft sie Repräsentanten unabhängiger britischer Verbraucherorganisationen wie etwa von Which?, Consumer Focus und Citizens Advice (Thorun 2010: 18).

Überdies verfügen privilegierte Verbraucherorganisationen in Großbritannien über das Recht, begründete Beschwerden (super complaints) gegenüber den Behörden einzureichen. Voraussetzung hierfür ist, dass eine Marktpraktik die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher spürbar verletzt. Die Behörden sind dann dazu verpflichtet, innerhalb von 90 Tagen darzulegen,

17 Diese Beispiele beziehen sich auf den Status quo vor der Durchführung weitreichender Veränderungen in der Organisationslandschaft in den Jahren 2012/2013. Hierdurch verlieren die Beispiele jedoch nicht ihren Beispielcharakter.

wie sie mit der Beschwerde umzugehen gedenken (Thorun 2010: 21; Keßler 2013: 13).

Die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Maßnahmen, wonach die Verbraucherzentralen die zuständigen staatlichen Stellen über ihre aus der flächendeckenden Beratung und Marktbeobachtung gewonnenen Erkenntnisse informieren sollen und den Behörden bei begründetem Verdacht auf wiederholte Verstöße gegen Verbraucherrechte eine Prüfpflicht auferlegt werden soll (CDU et al. 2013: 125), sind auf jeden Fall sinnvolle Maßnahmen, um die Zusammenarbeit zwischen den Akteursgruppen zu fördern.

Hinzukommen müssen jedoch noch weitere Austauschformate etwa durch regelmäßige Gespräche zwischen den Vorständen der Institutionen und die Einrichtung von Verbraucherbeiräten.

5.4 Innovationen entstehen zunehmend außerhalb der institutionalisierten Akteurslandschaft

Zwar verfügen die überwiegend staatlich finanzierten privaten Verbraucherorganisationen wie die VZen und die Stiftung Warentest über sehr hohe Bekanntheitsgrade (Verbraucherzentrale Bundesverband 2008: 3.2), allerdings ist zu fragen, ob diese Akteure in den letzten Jahren auch stets die Treiber für Innovationen in der Verbraucherpolitik waren und ob nichtkonventionelle Akteure mittlerweile eine wesentlich größere Relevanz für Verbraucherinnen und Verbraucher und Innovationen in diesem Bereich vorangetrieben haben.

So sind in den vergangenen Jahren eine Reihe von Akteuren hinzugekommen, die sich zwar selbst nicht als verbraucherpolitische Akteure bezeichnen würden, die jedoch einige wichtige verbraucherpolitische Funktionen (mit-)übernehmen. Hierzu zählen etwa:

- **Verbraucherinformations- und Bewertungsportale:** Das Internet und soziale Medien sind in den vergangenen Jahren zu einer wichtigen Informationsquelle für Verbraucherinnen und Verbraucher geworden. So haben sich im Jahr

2011 rund 70 Prozent der deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher zwischen 16 und 74 Jahren vor dem Kauf im Internet über Waren und Dienstleistungen informiert (BITKOM 2014a). Hierbei sind die folgenden Informationsquellen zu unterscheiden: Anbieterinformationen, Produkt- und Dienstleistungstests und -vergleiche, Preisvergleichsportale und Bewertungsplattformen, auf denen Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Erfahrungen austauschen. 31 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher gaben an, dass die Erfahrungsberichte auf Bewertungsportalen einen direkten Einfluss auf ihre Kaufentscheidungen hatten (BITKOM 2014b).

Zwar stehen diese Portale bei Verbraucherschützern wiederholt wegen problematischer Voreinstellungen bei den Suchoptionen, hinsichtlich ihrer Verständlichkeit oder der Gefahr, bei unseriösen Anbietern zu landen, in der Kritik.¹⁸ Es ist jedoch auch bei Verbraucherorganisationen unbestritten, dass diese Portale wichtige Beiträge hinsichtlich der verbraucherpolitischen Ziele nach Verbraucherinformation und Preis-Leistungs-Wettbewerb leisten.¹⁹

- **Verbraucherapps:** Es gibt eine Vielzahl von Apps, die Verbraucherinnen und Verbraucher darin unterstützen, den Überblick im Informationsdschungel zu behalten. Exemplarisch sind hier nur zwei Apps wie *barcoo* oder *foodcheck* genannt. Auch ermöglichen es Apps wie *whyown.it* Verbrauchern, Waren wesentlich leichter zu tauschen. Die App *snapchat* reagiert hingegen auf das Problem, dass das Internet „nichts vergisst“. Über *snapchat* geteilte Inhalte werden daher mit einem „Verfallsdatum“ versehen. Hierdurch ermöglicht die App Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der einen Seite, Inhalte mit Freundinnen und Freunden zu teilen. Auf der anderen Seite fördert die App das verbraucherpolitische Ziel, die Privatsphäre der Verbraucherinnen und Verbraucher zu schützen.

Es ist absehbar, dass solche Anwendungen künftig weitere Beiträge insbesondere in den Funktionsbereichen 5. vorvertragliche anbieterunabhängige

18 Vgl. Stiftung Warentest (2013, 2012a, 2012b)

19 Vgl. European Commission (2013); Verbraucherkommission Baden-Württemberg (2013); Reisch (2010).

ge Verbraucherinformation und 7. Verbraucherbildung leisten werden. Perspektivisch könnten sie auch zur Marktbeobachtung und nachvertraglichen Verbraucherberatung genutzt werden.

Diese Entwicklung verweist einerseits darauf, dass in der Diskussion über das Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik berücksichtigt werden muss, welche Funktionen solche nichtkonventionellen Akteure für die Erreichung verbraucherpoltischer Ziele heute bereits übernehmen und perspektivisch sogar noch stärker übernehmen könnten.

Die Verbraucherpolitik kann hierbei grundsätzlich zwei Ansätze verfolgen. Auf der einen Seite kann sie selbst solche Anwendung entwickeln und fördern. Ein Beispiel hierfür ist *label-online.de*, das vom Bundesverbraucherministerium für die Weiterentwicklung ihres Informationsangebots über Label für Smartphone und Tablet-PC gefördert wird (BMELV 2014b). Auch fördert das Ministerium Verbraucherinformationsportale wie *Surfer-Haben-Rechte* oder *Watch-Your-Web*. Überdies kann die Politik Mindestanforderungen für Vergleichs- und Bewertungsportale definieren und diese etwa durch ein Überprüfungssystem im Markt fördern. Großbritannien verfügte mit dem „OFT approved code logo“ zur Anerkennung von Verhaltenskodices im Verbraucherschutzbereich über ein erfolgreiches Instrument (Baums/von Braunmühl 2013: 83).

Andererseits zeigt die Diskussion, dass wichtige Innovationen, die die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher in Märkten in den vergangenen Jahren stark gefördert haben, oft außerhalb der klassischen verbraucherpoltischen Akteurslandschaft entstanden sind. Gerade auch in Bereichen, in denen Forderungen von Verbraucherschützern vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen wurden – wie etwa die Lebensmittelampel – haben die Entwickler der Apps eine Möglichkeit geschaffen, verbraucherpoltische Ziele auch ohne Gesetzesänderungen zumindest in Teilen zu erreichen.

Das zeigt, dass diese nichtkonventionellen Akteure und Anwendungen stärker als bislang von der Verbraucherpolitik systematisch dafür genutzt werden sollten, verbraucherpoltische Zie-

le zu erreichen. Überdies stellt sich die Frage, wie die Innovationsfähigkeit der überwiegend staatlich finanzierten privaten Verbraucherorganisationen in Deutschland verbessert werden kann.

5.5 Web 2.0 – Herausforderung an den Alleinvertretungsanspruch privater Verbraucherorganisationen

Soziale Medien revolutionieren nicht nur die Art und Weise, wie Menschen miteinander kommunizieren, sondern sie haben auch Auswirkungen auf die Rolle der Verbraucherinnen und Verbraucher im Markt.

Wie im Abschnitt 4.1 ausgeführt, werden Verbraucherinnen und Verbraucher im traditionellen Verständnis der Theorie des kollektiven Handelns als isolierte Einzelpersonen gesehen, die der Anbieterseite nahezu ausgeliefert sind und die sich nur unzureichend kollektiv gegen mangelhafte Produkte und eine unzureichende Dienstleistungsqualität zu Wehr setzen können. Dementsprechend kommt staatlich geförderten Verbraucherorganisationen die Aufgabe zu, die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu bündeln, ein öffentliches Problembewusstsein zu erzeugen und Druck auf die Regierung und die zuständigen Behörden auszuüben, um die Defizite auszuräumen.

Es ist jedoch zu fragen, ob diese strukturelle Ungleichheit zwischen Verbrauchern und Unternehmen im Zeitalter der sozialen Medien noch bzw. im vollem Umfang vorhanden ist. Indem Verbraucherinnen und Verbraucher etwa über Online-Bewertungsportale, Blogs oder soziale Netzwerke ihre Erfahrungen mit anderen Verbrauchern teilen können, verändert sich ihre Rolle von passiven Empfängern hin zu aktiven Gestaltern des Marktgeschehens. Die britische Verbraucherorganisation Consumer Focus spricht in diesem Zusammenhang auch von „citizen enforcers“ (Cullum 2010: 3).

Consumer Focus argumentiert, dass in den letzten Jahren eine neue Gruppe von Verbrauchern entstanden sei, die dazu bereit ist, sich für ihre Interessen einzusetzen (Cullum 2010: 3). Für Bates

folgen hieraus drei wesentliche Implikationen für die Rolle von Verbrauchern in Märkten und deren Machtposition vis-à-vis den Anbietern (Bates 2011):

(1) **Marken werden kontrollierbarer:** In dem Maße, in dem sich Verbraucherinnen und Verbraucher über ihre Erfahrungen mit Marken mit anderen Verbrauchern und mit Unternehmen austauschen, steigt der Druck auf Unternehmen, sich transparent zu verhalten. Genügen Unternehmen den Anforderungen nicht, können sie von Verbrauchern sanktioniert werden (etwa über sogenannte Shitstorms). So argumentiert auch Strünck, dass anstelle des „kollektiven Kaufakts [...] die öffentlich vermittelte Kritik an Unternehmen“ tritt. Dies sei „auch der Grund, weshalb die nach der Theorie von Mancur Olson eigentlichen schwachen Verbraucherinteressen durchaus zu starken Stimmen werden können“ (Strünck 2012).

(2) **Verbraucher erhalten neue Möglichkeiten des kollektiven Handelns:** Das Internet und Social Media bieten Verbraucherinnen und Verbrauchern eine Möglichkeit, ihren Konsum zu bündeln und hierdurch ihre Einkaufsmacht zu erhöhen. Ähnlich wie die Konsumgenossenschaften seit Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Einkaufsmacht von Verbraucherinnen und Verbrauchern durch Bündelung erhöht haben und hierdurch niedrigere Preise erwirken konnten, gelingt dies heute immer häufiger durch die Koordinierungsfunktion des Internets und sozialer Medien. So haben sich an einer Energieanbieterwechsel-Kampagne der britischen Verbraucherorganisation Which?, die im Internet koordiniert wurde, 287.365 Personen beteiligt, und etwa 37.000 Personen haben ihren Anbieter tatsächlich gewechselt (Which? 2013a).

(3) **Selbst- und Co-Produktion:** Peer-to-Peer-Marktplätze und kollaborative Plattformen ermöglichen es Verbraucherinnen und Verbrauchern, selbst Produkte und Dienstleistungen herzustellen und untereinander zu vertreiben. Hiermit unterminieren sie traditionelle Angebots- und Vertriebsstrukturen wie etwa bei der Peer-to-Peer-Lending-Plattform Zopa.

Der Machtzuwachs von Verbraucherinnen und Verbrauchern hat Auswirkungen sowohl auf

die Verbraucherpolitik als auch auf die privaten primär staatlich geförderten Verbraucherorganisationen (Lamla et al. 2013). Für die Verbraucherpolitik stellt sich die Frage, wie sie die Verbraucherinnen und Verbraucher selbst stärker befähigen kann, ihre Interessen gegenüber Unternehmen zu artikulieren und ggf. sogar durchzusetzen. Die durch das Bundesverbraucherministerium finanziell geförderte Internetplattform *Lebensmittelklarheit.de* stellt einen ersten Schritt in diese Richtung dar. Dieses Vorgehen sollte weiter ausgebaut werden.

Auch für die privaten primär staatlich geförderten Verbraucherorganisationen wirft der Machtzuwachs von Verbraucherinnen und Verbrauchern Fragen auf. Denn er untergräbt den Alleinvertretungsanspruch der Verbraucherorganisation als die Interessenvertretung der Verbraucher. Gerade staatlich geförderte Verbraucherorganisationen, die in ihrer Arbeit nicht über die Mitgliedschaft einzelner Verbraucherinnen und Verbraucher legitimiert werden, müssen zukünftig viel stärker Verbraucherinnen und Verbraucher an Entscheidungsfindungsprozessen partizipieren lassen, um Legitimität herzustellen. Hier kommt die nach Steffens „folgeschwere Entscheidung“ zum Tragen, die aus dem historischen Beschluss der Verbraucherorganisationen resultiert, keine bzw. nur sehr eingeschränkt Einzelmitglieder (d. h. Verbraucherinnen und Verbraucher) zuzulassen (Steffens 2013: 1). Grugel (2013) betont denn auch, dass ein „Verband der Verbände“ wie der vzbv irgendwann seine Erdung verliert. Die Verbraucherorganisationen müssen daher ein viel stärkeres Augenmerk auf Partizipation legen, als es in der Vergangenheit der Fall war (Strünck et al. 2013). Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesverbraucherministerium fordert denn auch beispielsweise, die „öffentliche Diskussion von verbraucherpolitischen Vorhaben“ zu stärken (Lamla et al. 2013: 16).

Gleichzeitig bieten das Internet und soziale Medien – wie das oben genannte Beispiel der Energiewechselskampagne von *Which?* zeigt – auch neue Möglichkeiten für Verbraucherorganisationen, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen bzw. um Märkte zu beeinflussen. Sie sollten

diese Entwicklungen daher auch stärker als bislang für ihre eigenen Aktivitäten nutzen (Consumer Focus 2012a, 2012b). Die EU-Kommission stellt denn auch fest: „These developments challenge the role of consumer associations as representatives of the consumer voice, while at the same time creating new functions for those organisations“ (European Commission 2012b: 5).

5.6 Fazit: Teils gravierender Handlungsbedarf

Dieses Kapitel verdeutlicht, dass sich die verbraucherpolitische Akteurslandschaft und der Kontext, in dem die Akteursgruppen operieren, in den vergangenen Jahren stark verändert haben. So hat etwa die Anzahl und Dichte der Akteure stark zugenommen, und die Zuständigkeiten zwischen staatlichen Akteuren, privaten Verbraucherorganisationen, außergerichtlichen Streitschlichtungsstellen und Wissenschaft und Forschung überlappen zunehmend.

Überdies haben Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie weitreichende Auswirkungen. Zum einen nehmen Internetinformations- und Vergleichsportale und Verbraucherapps heute wichtige Funktionen im Bereich der vorvertraglichen Verbraucherinformation und der Verbraucherbildung wahr. Zum anderen befähigen Bewertungsplattformen und Social Media-Technologien Verbraucherinnen und Verbraucher darin, ihren Interessen selbst Gehör zu verschaffen. Hierdurch reduzieren sie tendenziell die Machtasymmetrie zwischen Verbrauchern und Unternehmen und fordern den Alleinvertretungsanspruch gerade der privaten Verbraucherorganisationen als das Sprachrohr der Verbraucherinnen und Verbraucher heraus.

Werden die im Kapitel 4.2 genannten Anforderungen an ein zukunftsfähiges verbraucherpolitisches Institutionengefüge mit dem derzeitigen Status quo verglichen, zeigt sich ein teils gravierender Handlungsbedarf:

- Anstatt die Anzahl der Akteure in der Verbraucherpolitik weiter zu erhöhen, sollte die verbraucherpolitische Akteurslandschaft konsolidiert werden. Der Fokus muss auf der *Qualität und Durchsetzungsfähigkeit* und nicht der *Quan-*

tität der Akteure liegen. Manche Einrichtung wie die Verbraucherlotsen sollten abgeschafft werden.

- Um Überlappungen bei den Zuständigkeiten und um Redundanzen zu reduzieren, muss die Statik und Funktionszuordnung der derzeitigen Akteurslandschaft überdacht werden. Bei diesem Punkt besteht gerade auch vor dem Hintergrund der zahlreichen Vorhaben der Großen Koalition ein dringender Handlungsbedarf. So stellt sich etwa bei der Ausweitung der außergerichtlichen Streitschlichtung die Frage, welche Auswirkung diese auf die Zuständigkeiten der privaten Verbraucherorganisationen haben sollte.
- Die Aufwertung des verbraucherschützenden Mandats der Vollzugsbehörden ist dringend erforderlich, um das Vollzugsdefizit im Verbraucherschutz abzubauen.
- Um den institutionellen Austausch insbesondere zwischen privaten und staatlichen Akteuren zu verbessern, sollten die von der Großen Koalition geplanten Maßnahmen für die Einführung einer Prüfpflicht für staatliche Stellen konsequent umgesetzt werden.
- Um die Innovationsfähigkeit der Akteurslandschaft sicherzustellen, sollte die Verbraucherpolitik stärker als bislang auch nichtkonventionelle Akteure insbesondere im Bereich des Internets einbeziehen und deren Instrumente fördern. Gleichzeitig sollte überprüft werden, wie verhindert werden kann, dass die finanzielle Abhängigkeit der privaten Verbraucherorganisationen von öffentlichen Zuwendungen nicht zu einer „Innovationsmüdigkeit“ bei diesen führt.
- Gerade staatlich geförderte Verbraucherorganisationen müssen stärker als bisher ihre Rolle als das Sprachrohr der Verbraucherinnen und Verbraucher legitimieren. Sie müssen Verbraucherinnen und Verbraucher daher viel systematischer als bisher in die Entscheidungsfindungsprozesse einbeziehen und partizipieren lassen. Überdies sollten sie die Chancen des Social Webs nutzen, um kollektives Handeln von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu koordinieren.

In der folgenden Übersicht werden die wesentlichen Ergebnisse der Kapitel 4 und 5 zusammenfassend dargestellt.

Abbildung 7:

Auf einen Blick: Anforderungen, Status quo, Handlungsbedarf und Bewertung

Anforderung	Status quo	Handlungsbedarf	Bewer- tung
1. Vollständige Abdeckung der wesentlichen Funktionsbereiche	<ul style="list-style-type: none"> Anzahl und Dichte der verbraucherpolitischen Akteure hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Diese Entwicklung wird sich fortsetzen. 	<ul style="list-style-type: none"> Konsolidierung der Akteurslandschaft anstatt einer kontinuierlichen Ausweitung der Anzahl der Akteure. Ggf. sollten Institutionen – wie die Verbraucherlotsen – geschlossen werden. Fokus auf Qualität und Durchsetzungsfähigkeit der Akteure und nicht auf Quantität. 	
2. Klare Zuständigkeiten/Minimierung von Überlappungen	<ul style="list-style-type: none"> Private Akteure dominieren derzeit die Funktionsbereiche – staatliche Akteure nehmen gerade auch im internationalen Vergleich einen sehr viel geringeren Stellenwert ein. Die Regierung plant eine Ausweitung der Kompetenzen der privaten Verbraucherorganisationen, der staatlichen Institutionen sowie der außergerichtlichen Streitschlichtungsstellen sowie die Schaffung eines Sachverständigenrates. 	<ul style="list-style-type: none"> Statik der Akteurslandschaft und Funktionszuordnung der jeweiligen Akteure muss insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Ausweitung der Mandate behördlicher Stellen und der Ausweitung der außergerichtlichen Streitschlichtung überdacht und aufeinander abgestimmt werden. Redundanzen sollten vermieden werden. 	
3. Institutioneller Austausch zwischen den Akteuren	<ul style="list-style-type: none"> Private Verbraucherorganisationen kritisieren unzureichenden institutionalisierten Austausch mit staatlichen Stellen. Die Regierung plant Maßnahmen, um die Interaktion zwischen privaten und staatlichen Stellen zu formalisieren. 	<ul style="list-style-type: none"> Die geplanten Maßnahmen der Regierung etwa hinsichtlich der Einführung einer Prüfpflicht für staatliche Stellen sind sinnvoll und sollten konsequent umgesetzt werden. 	
4. Innovationsfähigkeit sicherstellen	<ul style="list-style-type: none"> Nichtkonventionelle Akteure (Informations- und Bewertungsportale und Verbraucherapps) spielen für Verbraucher eine immer wichtigere Rolle. Sie – und nicht die klassischen überwiegend staatlich geförderten privaten Verbraucherorganisationen – stellten in den vergangenen Jahren Innovationsmotoren dar. 	<ul style="list-style-type: none"> Die Verbraucherpolitik sollte diese Akteure und deren Instrumente viel stärker als bislang fördern. Die Verbraucherpolitik sollte Mindestanforderungen an solche Angebote definieren und durchsetzen. Staatliche Zuwendungen an private Akteure sollten hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit hin überprüft werden. 	
5. Verbraucherpartizipation ermöglichen	<ul style="list-style-type: none"> Durch soziale Medien wird die strukturelle Ungleichheit zwischen Verbrauchern und Unternehmen tendenziell reduziert. Dies führt in der Tendenz dazu, dass der Alleinvertretungsanspruch privater Verbraucherorganisationen als „das“ Sprachrohr der Verbraucher herausgefordert wird. 	<ul style="list-style-type: none"> Gerade private Verbraucherorganisationen stehen unter einem erhöhten Legitimationsdruck. Sie müssen Verbraucher viel stärker als bislang an Entscheidungsprozessen beteiligen. 	

6. Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

Ziel dieser Analyse ist es, einen Beitrag für eine stärker theorie- und evidenzbasierte Diskussion über die Konturen eines zukunftsfähigen Institutionengefüges in der Verbraucherpolitik zu leisten. Ausgangspunkt hierfür stellen u. a. die derzeitigen Vorhaben der Großen Koalition dar, eine Reihe neuer Institutionen in der Verbraucherpolitik zu schaffen bzw. bestehende Institutionen mit erweiterten Kompetenzen und Ressourcen auszustatten.

Die wesentlichen Ergebnisse der Studie lassen sich in neun Thesen verdichten:

- 1. These: Die Verbraucherpolitik sollte einen viel größeren Stellenwert als bislang in der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik sowie in der Gesellschafts- und Sozialpolitik einnehmen.** Die Ausführungen zu den theoretischen Grundlagen und zu den aktuellen Herausforderungen in der Verbraucherpolitik verdeutlichen, dass verbraucherpolitische Fragestellungen durch die Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen haben. Wenn insbesondere Leistungen der Daseinsvorsorge vom Staat auf den Markt übertragen werden, trägt die Politik eine Verantwortung dafür, die Voraussetzungen zu schaffen, damit Verbraucherinnen und Verbraucher sich auf diesen Märkten zurechtfinden und nicht überverteilt werden. Auch trägt sie eine Bringschuld, zu überprüfen, dass die gesetzten Ziele erreicht werden. Sollte dies nicht der Fall sein, muss sie gegensteuern.
- 2. These: Im Rahmen einer effektiven Wirtschaftspolitik muss sich die Verbraucherpolitik über wettbewerbs- und informationspolitische Ziele hinaus am realen Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern ausrichten und ihr Instrumentarium erweitern.** Die Theoriediskussion zeigt, dass es in der Verbraucherpolitik nicht lediglich darum gehen sollte, für einen funktionierenden Wettbewerb und eine ausreichende Informationsbasis zu sorgen. Verbraucherpolitik muss sich am realen Verhalten unterschiedlicher Verbrauchergruppen orientieren und deren Handlungsrestriktionen berücksichtigen. Anstatt sich an dem Idealmodell des Homo oeconomicus zu orientieren, sollte sie ihre Politik und ihre Instrumente am realen Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher ausrichten. Hiermit verbunden ist auch eine sehr viel stärker evidenzgeleitete Politik.
- 3. These: Die Verbraucherpolitik muss sich auch mit der sozialen Gebundenheit des Konsums befassen.** Die Verbraucherpolitik würde zu kurz greifen, wenn sie sich auf ihre Rolle für die Wirtschaftspolitik beschränken würde. So muss sie sich kritisch mit der Frage auseinandersetzen, wie viel Markt und wie viel Staat sinnvoll und notwendig sind. Auch muss sie die (ökologischen) Grenzen des Konsums problematisieren. Das heißt, dass Verbraucherpolitik auch Beiträge für die Verbraucherbildung leisten muss.
- 4. These: Die Verbraucherpolitik muss sich insbesondere mit Märkten befassen, die durch Erfahrungseigenschaften gekennzeichnet sind und in denen hohe gesundheitliche und wirtschaftliche Risiken für Verbraucherinnen und Verbraucher bestehen.** Gerade in diesen Märkten sind Verbraucherinnen und Verbraucher auf einen effektiven Verbraucherschutz angewiesen. In diesem Sinn sind die Vorhaben der Großen Koalition nach einer Stärkung der

verbraucherpolitischen Institutionen in den Märkten für digitale Produkte und Finanzdienstleistungen als plausibel anzusehen.

- 5. These: Um diese Ziele zu erreichen, muss eine zukunftsfähige Verbraucherpolitik dafür Sorge tragen, dass sieben wesentliche Funktionsbereiche effektiv abgedeckt werden.** Hierzu zählen Marktbeobachtung, Ursachenanalyse, Rechtsdurchsetzung, Politikberatung, vorvertragliche anbieterunabhängige Verbraucherinformationen, nachvertragliche Verbraucherberatung und -unterstützung und Verbraucherbildung.
- 6. These: Die nationale Debatte über das verbraucherpolitische Institutionengefüge sowie internationale Beispiele zeigen, dass die Verbraucherpolitik institutionell unterschiedlich aufgestellt werden kann. Ein Idealmodell gibt es nicht.** Allerdings können grundlegende Anforderungen benannt werden. Hierzu zählen: eine vollständige Abdeckung der wesentlichen Funktionsbereiche (siehe hierzu 5. These), klare Zuständigkeiten/eine Minimierung von Überlappungen, ein institutionalisierter Austausch zwischen den Akteursgruppen, die Notwendigkeit, die Innovationsfähigkeit sicherzustellen und Verbraucherpartizipation zu ermöglichen.
- 7. These: Das derzeitige Institutionengefüge in Deutschland ist durch fünf wesentliche Charakteristika gekennzeichnet.** Hierzu zählen: 1. Ein rapider Anstieg der Anzahl verbraucherpolitischer Institutionen im vergangenen Jahrzehnt. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Entwicklung fortsetzen wird. 2. Hiermit eng verbunden sind zunehmende Überlappungen und Redundanzen. Diese werden durch die geplante Ausweitung der Mandate der Verbraucherorganisationen (Marktwächter) und der Behörden (Verbraucherschutz als gleichberechtigtes Aufsichtsziel) sowie durch die Ausweitung der außergerichtlichen Streitschlichtung tendenziell weiter zunehmen. 3. Eine bislang unzureichende Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen. 4. Die Tatsa-

che, dass Innovationen in der Verbraucherpolitik in den vergangenen Jahren oft außerhalb der etablierten Akteurslandschaft entstanden sind. Und 5. ist durch das Web 2.0 ein Machtzuwachs der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verzeichnen, der den Alleinvertretungsanspruch der Verbraucherorganisationen als das Sprachrohr der Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend untergräbt.

- 8. These: Der Vergleich zwischen Soll- und Ist-Zustand verdeutlicht einen zum Teil gravierenden Handlungsbedarf für die Ausgestaltung eines zukunftsfähigen Institutionengefüges in der Verbraucherpolitik.** Der Handlungsbedarf erstreckt sich auf fünf wesentliche Bereiche:
- **Konsolidierung der Institutionenlandschaft:** Anstatt die Anzahl verbraucherpolitischer Akteure weiter zu erhöhen, sollte darüber nachgedacht werden, die Landschaft zu konsolidieren. Dies betrifft insbesondere den Bereich der außergerichtlichen Streitschlichtung. Auch sollten manche Angebote ggf. eingestellt werden wie der Verbraucherlotse.
 - **Für klare Zuständigkeiten sorgen und Überlappungen vermeiden:** Die Große Koalition plant eine Vielzahl von Initiativen, die dazu führen, dass die Mandate der privaten Verbraucherorganisationen und staatlicher Stellen ausgeweitet werden. Auch wird die außergerichtliche Streitschlichtung ausgeweitet. Hierbei stellt sich die Frage, wie Redundanzen vermieden werden können. So ist etwa zu klären, welche Auswirkung die Ausweitung der außergerichtlichen Streitschlichtung auf die Rolle der Verbraucherorganisationen im Rahmen der nachvertraglichen Verbraucherberatung haben sollte.
 - **Institutionalisierten Austausch zwischen Akteursgruppen fördern:** Es ist zu begrüßen, dass die Große Koalition anstrebt, eine Prüfpflicht für staatliche Stellen einzurichten. Dies wird dazu führen, dass der Informationsaustausch insbesondere zwischen den privaten Verbraucherorganisationen und den staatlichen Stellen zunimmt. Gleichzeitig sollen die Koordinierung der

Zusammenarbeit zwischen den Akteuren etwa durch regelmäßige Gespräche der Vorstände und durch Beiräte gefördert werden.

- **Innovationsfähigkeit sicherstellen:** Um die Innovationsfähigkeit sicherzustellen, sollten nichtkonventionelle Akteure (aus dem Bereich Internet und Apps) stärker einbezogen und deren Instrumente genutzt werden.
- **Verbraucherpartizipation ermöglichen:** Gerade die überwiegend staatlich finanzierten privaten Verbraucherorganisationen müssen ihre Arbeit sehr viel stärker als bisher legitimieren. Hierfür müssen sie neue Beteiligungsformate für Verbraucherinnen und Verbraucher entwickeln und umsetzen.

9. **These: Es besteht ein gravierendes Defizit an vergleichender Forschung zu Fragen des Institutionengefüges in der Verbraucherpolitik. Dieses sollte behoben werden.** Auch wenn im In- und Ausland eine intensive Debatte über die Frage des Zuschnitts der verbraucherpoliti-

schen Institutionenlandschaft geführt wird, überrascht es, wie wenig Forschung es in diesem Bereich gibt. Grundlegende Fragen können in dieser Studie daher aus empirischer und theoretischer Betrachtung nur rudimentär beantwortet werden. Im Rahmen der Forschung sollten zukünftig etwa die folgenden Fragen vergleichend analysiert werden: Welche Vor- und Nachteile liegen in einem durch staatliche vs. einem durch private Organisationen charakterisierten Institutionengefüge in der Verbraucherpolitik? Welche Stärken und Schwächen bringen primär über staatliche Zuwendungen finanzierte Verbraucherorganisationen im Vergleich zu primär über Mitglieder finanzierte Verbände? Welche Vor- und Nachteile bringt es mit sich, wenn der vergleichende Warentest von derselben Organisation betrieben wird, die dann auch die politische Interessenvertretung betreibt? Welche Auswirkungen haben das Internet und soziale Medien für die Institutionalisierung der Verbraucherpolitik?

Literaturhinweise

- Akerlof, George 1970: The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics 84 (3), S. 488-500.
- Armstrong, Mark; Huck, Steffen 2010: Behavioural Economics as Applied to Firms: A Primer, in: Competition Policy International 6 (1), S. 3-45.
- Bates, Richard 2011: Three Social Media Challenges for the Consumer Rights Movement, Consumers International Blog, <http://consumersinternational.blogspot.de/2011/12/three-social-media-challenges-for.html> (6.3.2014).
- Baums, Ansgar; Braunmühl, Patrick von 2013: Einführung: Verbraucherpolitik im digitalen Zeitalter – Vom Gut Gemeint zum Gut Gemacht, in: Baums, Ansgar; Scott, Ben (Hrsg.): Kompendium Digitale Standortpolitik. Vom 1x1 zum 3x3, Berlin, S. 79-84.
- Becker, Tilman 2009: Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.
- Bell, Eva 2013: Zur Lage der Verbraucher/innen im Telekommunikationsmarkt, Beitrag zum 2. Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung „Fallbeispiel: Lehren aus dem Telekommunikationsmarkt für eine effektive Verbrauchervertretung“ am 15. Mai 2013.
- Better Regulation Executive and National Consumer Council 2007: Warning: Too Much Information Can Harm, <http://www.berr.gov.uk/files/file44588.pdf> (7.3.2014).
- Billen, Gerd 2013: Wer beobachtet Märkte aus Verbrauchersicht? Erkenntnisse und Vorschläge für eine effiziente Interessenvertretung, in: SPD-Bundestagsfraktion (Hrsg.): Verbraucherinteressen stärken – Marktwächter einführen, Dokumente: Veröffentlichung der SPD-Bundestagsfraktion 13 (1).
- BITKOM 2014a: Erst ins Internet, dann zum Händler, http://www.bitkom.org/de/themen/54842_71833.aspx (31.1.2014).
- BITKOM 2014b: Verbraucher informieren sich vor dem Kauf im Internet, http://www.bitkom.org/de/presse/66442_64745.aspx (31.01.2014).
- BMELV 2014a: Schlichten statt Klagen: Alternative Formen der Streitbeilegung, http://www.bmel.de/DE/Verbraucherschutz/Markt-Recht/_Texte/SchlichtenStattKlagen.html%3E (31.1.2014).
- BMELV 2014b: Bundesverbraucherministerium fördert Label-App, <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2013/098-Label-App-label-online.html%3E> (31.1.2014).
- Brönneke, Tobias; Oehler, Andreas 2013: Welche rechtlichen Instrumente braucht die Verbraucherpolitik?, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV.
- Bündnis 90/Die Grünen 2008: Verbraucherschutz auf den Finanzmärkten stärken, Drucksache 16/11205, Berlin.
- Bündnis 90/Die Grünen 2009: Fraktionsbeschluss: Watchdogs – Die Marktwächter: Eine sektorale Interessenvertretung für Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland.
- CDU; CSU; SPD 2013: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> (7.3.2014).
- ConPolicy 2010: Kurzanalyse: Verbraucherinformationen – Grenzen und Anforderungen, Berlin.
- Consumer Focus 2012a: Common Cause, Collective Action: The Extent and Nature of Co-operation Using New Web Technologies, <http://www.consumersinternational.org/media/1219494/common-cause-collective-action-summary.pdf> (6.3.2014).

- Consumer Focus 2012b: In My Honest Opinion: Consumers and the Power of Online Feedback, <http://www.consumersinternational.org/media/1218514/in-my-honest-opinion.pdf> (6.3.2014).
- Consumers International 2014: Consumer Rights, <http://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights> (31.1.2014).
- Council of the European Union 2012: Communication from the Commission: A European Consumer Agenda – Boosting Confidence and Growth – Adoption of Council Resolution 14464/12, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2014464%202012%20INIT> (7.3.2014).
- Cullum, Philip 2010: Unleashing the New Consumer Power: Fresh Thinking, Consumer Focus, <http://www.consumerfocus.org.uk/files/2010/10/Unleashing-the-new-consumer-power-WEB-version.pdf> (7.3.2014).
- DG SANCO 2010: Consumer Behaviour: The Road to Effective Policy-Making, <http://ec.europa.eu/consumers/docs/1dg-sanco-brochure-consumer-behaviour-final.pdf> (7.3.2014).
- ECCG 2013: Opinion on Consumers and Vulnerability, http://ec.europa.eu/consumers/empowerment/docs/eccg_opinion_consumers_vulnerability_022013_en.pdf (7.3.2014).
- ECME Consortium 2010: The Functioning of Retail Electricity Markets for Consumers in the European Union – Prepared for DG Sanco.
- European Commission 2011a: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes and Amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) COM(2011) 793 final, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/docs/directive_adr_en.pdf (7.3.2014).
- European Commission 2011b: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Consumer Programme 2014-2020 (COM(2011) 707 final), http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/proposal_consumer_programme_2014-2020_en.pdf (7.3.2014).
- European Commission 2011c: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Online Dispute Resolution for Consumer Disputes (Regulation on Consumer ODR) COM(2011) 764 final.
- European Commission 2012a: Communication from the Commission: A European Consumer Agenda – Boosting Confidence and Growth, SWD(2012) 132 final, http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/report_consumer_policy_2012_en.pdf (7.3.2014).
- European Commission 2012b: Commission Staff Working Document: On Knowledge-Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-2014 (SWD(2012)235 final), http://ec.europa.eu/consumers/strategy/docs/swd_document_2012_en.pdf (7.3.2014).
- European Commission 2013: Comparison Tools: Report from the Multi-Stakeholder Dialogue – Providing Consumers with Transparent and Reliable Information, http://ec.europa.eu/consumers/documents/consumer-summit-2013-msdct-report_en.pdf (7.3.2014).
- Fleischmann, Gerd 1982: Verbraucherpolitik, in: *Wissenschaftliches Studium* 11 (7), S. 297-307.
- Grugel, Christian 2013: Die Sicht des Bundesverbraucherministeriums, Beitrag zum 1. Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung „Zur Lage der Verbrauchervertretung in Deutschland – Bestandsaufnahme und Reformperspektiven“ am 17. April 2013.
- Hagen, Kornelia 2010a: Hintergrund: Nährwertkennzeichnung heute: Was Verbraucher wollen – und was sie verstehen, in: *DIW-Wochenbericht* 22, S. 14-19.
- Hagen, Kornelia 2010b: Nährwertkennzeichnung: Die Ampel erreicht die Verbraucher am besten, in: *DIW-Wochenbericht* 22, S. 2-12.
- Hagen, Kornelia; Lamping, Wolfram 2013: Eine restriktive Produktregulierung gehört auf die politische Agenda: Systematisierung und Diskussion von Reformvorschlägen zum Riester-Sparen aus verbraucher- und sozialpolitischer Sicht, in: *Sozialer Fortschritt* 2, S. 43-51.

- Hagen, Kornelia; Micklitz, Hans-W.; Oehler, Andreas; Reisch, Lucia; Strünck, Christoph 2011: Mehr empirische Evidenz, mehr Realitätssinn – Vorschlag für einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung, <http://openarchive.cbs.dk/handle/10398/8400> (7.3.2014).
- Hagen, Kornelia; Reisch, Lucia 2010: Riesterrechte: Politik ohne Marktbeobachtung, in: DIW-Wochenbericht 8, S. 2-14.
- Hagen, Kornelia; Wey, Christian 2009: Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78 (3), S. 5-29.
- Hansen, Ursula 2009: Verbraucherinformation als Instrument der Verbraucherpolitik, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ beim BMVEL.
- Käseberg, Thorsten 2013: Verbraucherschutz als Teil der Marktordnung, in: Wirtschaftsdienst 93 (1), S. 33-38.
- Keßler, Jürgen 2013: Finanzaufsicht und Finanzmarktwächter – Verbraucherpolitische Reformpotenziale im Finanzmarkt, Gutachten im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, in: WISO Diskurs, S. 3-51.
- Kohlert, Daniel; Oehler, Andreas 2009: Scheitern Finanzdienstleistungen am Verbraucher?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78, S. 81-95.
- Kollmann, Karl 2010: Benötigt die Verbraucherpolitik eine Verbrauchertheorie?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 36 (1), S. 79-93.
- Kollmann, Karl 2012: Eingeschränkt – statt ermächtigt, in: Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 7 (4), S. 393-395.
- Lamla, Jörn; Kenning, Peter; Liedtke, Christa; Oehler, Andreas; Strünck, Christoph 2013: Verbraucheröffentlichkeit im Netz – Möglichkeiten und Grenzen politischer Gestaltung, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV.
- Maier-Rigaud, Remi 2013: Editorial: Verbraucherpolitische Entwicklungen und Herausforderungen in der Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt 62, S. 41-43.
- Metz, Rainer 2009: Verbraucherpolitik und Finanzmarkt: Neue Institutionen braucht das Land?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3, S. 96-109.
- Micklitz, Hans-W.; Oehler, Andreas; Piorkosky, Michael-Burkhard; Reisch, Lucia; Strünck, Christoph 2010: Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV.
- Monopolkommission 2011: Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten – Sondergutachten gemäß 62 Abs. 1 EnWG, http://www.monopolkommission.de/sg_59/s59_volltext.pdf (7.3.2014).
- Müller, Edda 2001: Grundlinien einer modernen Verbraucherpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24, S. 6-15.
- Müller, Klaus 2013: 12 Thesen zur Lage der Verbraucherververtretung in Deutschland – Bestandsaufnahme und Reformperspektiven, Beitrag zum 1. Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung „Zur Lage der Verbraucherververtretung in Deutschland – Bestandsaufnahme und Reformperspektiven“ am 17. April 2013.
- Øe, Henrik 2013: The Consumer Ombudsman Institution in Denmark, Beitrag zum 3. Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung „Verbraucherinteressenvertretung im internationalen Vergleich“ am 13. November 2013.
- OECD 2010: Consumer Policy Toolkit, OECD Publishing, http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/governance/consumer-policy-toolkit_9789264079663-en#page1 (7.3.2014).
- Oehler, Andreas; Kenning, Peter 2013: Evidenzbasierung ermöglichen! Auf dem Weg zu einer realitätsnahen und empirisch fundierten Verbraucherpolitik, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV.

- Oehler, Andreas; Reisch, Lucia 2008: Behavioral Economics – eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik?, Verbraucherzentrale Bundesverband, http://www.vzbv.de/mediapics/studie_behavioral_economics_12_2008.pdf (7.3.2014).
- Oehler, Andreas; Reisch, Lucia 2012: Sie lebt! Zur Verbraucherforschung im deutschsprachigen Raum: Eine empirische Analyse, in: Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 7, S. 105-115.
- Office of Fair Trading 2010: What does Behavioural Economics mean for Competition Policy?, OFT1224, http://www.oft.gov.uk/shared_of/economic_research/oft1224.pdf (7.3.2014).
- Piorkowsky, Michael-Burkhard 2012: Ja, sie lebt – aber ...! – Plädoyer für ein ganzheitliches Verbraucherverständnis, in: Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit 7, S. 387-391.
- Reisch, Lucia 2002: Neuer Wein oder nur neue Schläuche? Zur Wiederentdeckung der Verbraucherpolitik, in: Sozialer Fortschritt 51 (11), S. 292-296.
- Reisch, Lucia 2004: Principles and Visions of a New Consumer Policy, in: Journal of Consumer Policy 27 (1), S. 1-42.
- Reisch, Lucia 2005: Neue Verbraucherpolitik – Ziele, Strategien und Instrumente, in: WiSt 34 (8), S. 441-445.
- Reisch, Lucia 2010: Von blickdicht bis transparent: Konsum 2.0, in: Jansen, Stephan A.; Schröter, Eckhard; Stehr, Nico (Hrsg.): Transparenz, Wiesbaden, S. 41-55.
- Reisch, Lucia; Oehler, Andreas 2009: Behavioral Economics: Eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78, S. 30-43.
- Scherhorn, Gerhard 2006: Konsumentenschutz und die Theorie des Marktes, in: Rosenstiel, Lutz von; Frey, Dieter (Hrsg.): Enzyklopädie der Psychologie, Göttingen, S. 643-669.
- Shapiro, Carl 1938: Consumer Protection in the United States, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 139 (3), S. 527-544.
- SPD 2009: Mehr Biss für Verbraucherverbände, http://www.pressrelations.de/new/standard/result_main.cfm?pfach=1&n_firmanr_=109407&sektor=pm&detail=1&r=369422&sid=&aktion=jour_pm&quelle=0 (3.7.2014).
- SPD 2012: Verbraucherschutz stärken – Finanzmarktwächter einführen, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/088/1708894.pdf> (3.7.2014).
- SPD 2013: Verbraucherinteressen stärken – Marktwächter einführen, Dokumente: Veröffentlichung der SPD-Bundestagsfraktion 13 (1), http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/01_13_web.pdf (7.3.2014).
- Statistisches Bundesamt 2014: Inlandsproduktsberechnung, <https://http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VGR/Inlandsprodukt/Tabellen/VerwendungBIP.html%3E> (9.1.2014).
- Steffens, Heiko 1999: Bedingungen und Perspektiven einer zukunftsgerichteten Verbraucherarbeit, Schwalbacher Gespräche.
- Steffens, Heiko 2013: Aufgaben und Ziele verbraucherpolitischer Interessenvertretung in der Sozialen Marktwirtschaft, Beitrag zum 1. Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung „Zur Lage der Verbrauchervertretung in Deutschland – Bestandsaufnahme und Reformperspektiven“ am 17. April 2013.
- Stiftung Warentest 2012a: Internet-Reiseportale: Vorm Urlaub Klick machen, test 11, S. 72-76.
- Stiftung Warentest 2012b: Hotelbuchungen: Meerblick per Mausclick, test 5, S. 77-80.
- Stiftung Warentest 2013: Stromtarifrechner: Im Wirrwarr der Tarife, test 3, S. 60-65.
- Strünck, Christoph 2012: Amerikanisierung der Verbraucherbewegung? Wie Foodwatch die Interessenvermittlung verändert, in: Fraune, Cornelia; Schubert, Klaus (Hrsg.): Grenzen der Zivilgesellschaft. Empirische Befunde und analytische Perspektiven, Münster, S. 189-206.
- Strünck, Christoph; Becker, Tilman; Jungermann, Helmut; Leonhäuser, Ingrid-Ute; Micklitz, Hans-W.; Oehler, Andreas; Piorkowsky, Michael-Burkhard; Reisch, Lucia 2010: Wollen wir wirklich alle den „mündigen Verbraucher“? – Wie Interessengruppen ein Leitbild instrumentalisieren, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV.

- Strünck, Christoph; Hagen, Kornelia; Micklitz, Hans-W., Oehler, Andreas; Reisch, Lucia 2013: Was nützt die Verbraucherpolitik den Verbrauchern?, in: WISO Direkt, S. 1 - 4.
- Thaler, Richard H.; Sunstein, Cass R. 2010: Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt, Berlin.
- Thierer, Adam; Eskelsen, Grant 2008: Media Metrics: The True State of the Modern Media Marketplace, The Progress & Freedom Foundation,
<http://www.pff.org/mediametrics/Media%20Metrics%20%5BVersion%201.0%5D.pdf> (7.3.2014).
- Thorun, Christian 2010: Verbraucherorientierte Finanzaufsicht: Lehren aus britischen und irischen Erfahrungen, Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband, http://www.conpolicy.de/data/user/Studien/Finanzmarktaufsicht_ConPolicy_Studie.pdf (7.3.2014).
- Thorun, Christian 2012: Die Verbraucher am Markt: Standortbestimmung, Vortrag im Rahmen der Konferenz „Verbraucherinteressen stärken – Marktwächter einführen“ der SPD-Bundestagsfraktion am 5. November 2012.
- UK Department of Trade and Industry 2003: Comparative Report on Consumer Policy Regimes,
<http://www.berr.gov.uk/files/file34673.pdf> (7.3.2014).
- UNCTAD 2012: Revision of the UN Guidelines on Consumer Protection,
<http://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=350%3E> (31.1.2014).
- United Nations 2003: United Nations Guidelines for Consumer Protection, New York,
http://www.consumersinternational.org/media/33866/consumption_en.pdf (7.3.2014).
- Vegter, Anita 2013: Consumer Interest Representation in the Netherlands, Beitrag zum 3. Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung „Verbraucherinteressenvertretung im internationalen Vergleich“ am 13. November 2013.
- Verbraucherkommission Baden-Württemberg 2013: Vergleichsportale im Internet – Transparenz schaffen, Verbrauchertäuschung verhindern, Stuttgart.
- Verbraucherzentrale Bundesverband 2008: Verbraucherschutz in Deutschland – was meinen die Verbraucher? – Ergebnisse einer repräsentativen Verbraucherbefragung durchgeführt vom imug, Berlin.
- Verbraucherzentrale Bundesverband 2011a: Finanzierung der Verbraucherarbeit auf breite, solide, zukunftsfeste Basis stellen, Berlin.
- Verbraucherzentrale Bundesverband 2011b: Information gut, alles gut? Empfehlungen für wirksame Information, Berlin.
- Verbraucherzentrale Bundesverband 2013: Wir haben die Wahl: Nützlich – Effizient – Solidarisch – Verantwortlich: Verbraucherpolitische Agenda 2013-2017, Berlin.
- Which? 2013a: The Big Switch is now Closed,
<http://www.whichbigswitch.co.uk/closed/%3E> (10.4.2013).
- Which? 2013b: Consumers in 2030: Forecast and Projections for Life in 2030, <http://www.forumforthefuture.org/sites/default/files/project/downloads/future2030-finalreport.pdf> (7.3.2014).

Der Autor

Prof. Dr. Christian Thorun ist Geschäftsführer des Instituts für Verbraucherpolitik (ConPolicy GmbH). Überdies ist er als Professor für Politikwissenschaft, Internationale Politik und Public Affairs an der Quadriga Hochschule Berlin tätig. Er sitzt im Aufsichtsrat des Fairtrade Zertifizierungsunternehmens FLO-Cert, ist Beiratsmitglied beim Verein für Selbstregulierung der Informationswirtschaft (SRIW) und Mitglied des Think Tank 30 – einem Netzwerk junger Menschen unter dem Dach der Deutschen Gesellschaft des Club of Rome.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Ins rechte Licht gerückt – Die Sozialwirtschaft und ihre volkswirtschaftliche Bedeutung

WISO direkt

Außenwirtschaft

Europäische Wettbewerbsdesorientierung

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

Soziale Innovationspolitik

WISO Diskurs

Steuerpolitik

Verteilungsgerechtigkeit in einer sozialen Marktwirtschaft – Plädoyer für die Einführung einer Platon-Steuer

WISO direkt

Steuerpolitik

Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

Mittelstand im globalen Wettbewerb Internationalisierung als unternehmerische und wirtschaftspolitische Herausforderung

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Weiterentwicklung des EEG aus Verbraucherperspektive, Handlungsbedarf, Ausgestaltungsoptionen, rechtlicher Rahmen

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbraucherperspektiven bei der EEG-Reform

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Wie Phönix aus der Asche? Zur Zukunft der Automobilindustrie in Deutschland

WISO Diskurs

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

Das Programm Soziale Stadt

Kluge Städtebauförderung für die Zukunft der Städte

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Gute Pflege vor Ort

Das Recht auf eigenständiges Leben im Alter

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

Pflege zwischen Familie, Markt und Staat –

Wie Pflegearbeit in Zukunft organisiert werden kann

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

20 Jahre Verabschiedung der Gesetzlichen Pflegeversicherung – eine Bewertung aus sozialpolitischer Sicht

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Sanktionen im SGB II

Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Humanisierung der Arbeit braucht Forschung

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem und die Verantwortung des Europäischen Parlaments

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

