



Der neue Sachverständigenrat für Verbraucherfragen: Gestaltungsparameter für eine effektive Politikberatung

Jana Diels und Christian Thorun¹

Die Bundesregierung hat angekündigt, die deutsche Verbraucherpolitik in dieser Legislaturperiode institutionell weiterzuentwickeln. Ein wichtiges Vorhaben hierbei stellt die Einrichtung eines „unabhängigen und interdisziplinär besetzten Sachverständigenrates für Verbraucherfragen“ dar,² der die Politik und Öffentlichkeit nach dem Vorbild der fünf Wirtschaftsweisen regelmäßig und kompetent über die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland informieren soll.³

Ein Blick in die stark ausdifferenzierte Institutionenlandschaft wissenschaftlicher Politikberatung im In- und Ausland zeigt, dass sich der Bundesregierung für die Ausgestaltung eines solchen Rates verschiedene Möglichkeiten bieten. So unterscheiden sich Beratungsgremien wie die Sachverständigenräte zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen oder der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) u. a. hinsichtlich ihres Mandats, ihrer institutionellen Unabhängigkeit und ihrer personellen Besetzung und Zusammensetzung.

Die Bundesregierung steht demnach vor der Aufgabe, die intendierte Funktion des Sachverständigenrates für Verbraucherfragen (SVRV) zu konkretisieren und – darauf aufbauend – aus der Fülle der Gestaltungsparameter diejenigen zu wählen, die die Ausführung der Beratungsfunktion bestmöglich erlauben. Ziel dieses Beitrags ist es, die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten des SVRV zu diskutieren.

Auf einen Blick

Wissenschaftliche Beratungsgremien spielen in der Bundesrepublik in vielen Politikfeldern eine wichtige Rolle. Die Große Koalition hat sich vorgenommen, mit einem neuen Sachverständigenrat für Verbraucherfragen ein weiteres Beratungsgremium einzurichten und die Verbraucherpolitik hiermit wissenschaftlich besser zu fundieren. Dieser Beitrag zeigt wesentliche Gestaltungsparameter auf, die für den Erfolg eines solchen Gremiums maßgeblich sind. Grundlage der Empfehlungen stellen Erfahrungen mit bereits existierenden Beratungsgremien dar.

Funktion: Wissenschaftliche Begleitung und Kontrolle vs. Aufklärung und Konsensfindung

Ausgangspunkt für die Diskussion über die Ausgestaltung eines SVRV ist die Frage, welche übergeordnete Funktion ein solcher Rat in der Verbraucherpolitik erfüllen soll. Betrachtet man die Landschaft wissenschaftlicher Beratungsgremien in Deutschland, können zwei grundsätzlich verschiedene Funktionen eines Sachverständigenrates unterschieden werden.⁴

1. Wissenschaftliche Begleit- und Kontrollfunktion: Wissenschaftlich ausgerichtete Gremien nach dem Vorbild des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVRGE) mit einem Schwerpunkt auf der wissenschaftlichen Begutachtung bestimmter Entwicklungen in den jeweiligen Politikfeldern oder

2. Aufklärungs- und Konsensfunktion: Primär auf den gesamtgesellschaftlichen Diskurs, die Aufklärung und die Konsensfindung ausgerichtete Gremien nach dem Modell des Rates für Nachhaltige Entwicklung (RNE). Hier geht es primär darum, in Politikfeldern, in denen zwischen wesentlichen Stakeholdern nur unzureichende Übereinstimmungen über wesentliche Grundüberzeugungen, Ziele und Instrumente existieren, die Konsensbildung zu fördern.

In Anbetracht einer oftmals zu Recht bemängelten bislang unzureichenden Evidenzbasierung in der Verbraucherpolitik sollte sich der SVRV aus Sicht der Autoren insbesondere auf die erste – die wissenschaftliche Begleit- und Kontrollfunktion – fokussieren.⁵ Diese Einschätzung scheint auch Bundesverbraucherminister Maas zu teilen. In seinen Ausführungen hebt auch er bislang die erstgenannte Funktion hervor. So soll der SVRV der Politik zum einen „verlässliche Analysen und eine solide Verbraucherforschung“ zur Verfügung stellen, damit diese „in jeder Situation die richtigen Entscheidungen treffen kann“. Zum anderen geht es ihm darum, öffentliche „Aufmerksamkeit“ für Verbraucherfragen zu schaffen.⁶

Wesentliche institutionelle Gestaltungsparameter

Vier Gestaltungsparameter spielen für die Ausgestaltung des SVRV eine hervorgehobene Rolle: das Mandat, die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Politik, die institutionelle Unabhängigkeit sowie die personelle Besetzung und Zusammensetzung.⁷

I. Mandat

Das Mandat definiert den Aufgabenbereich, die erwarteten Leistungen sowie die spezifischen Zuständigkeiten des Gremiums. Ausgehend von den oben beschriebenen zwei Beratungsfunktionen sind für einen SVRV prinzipiell auch zwei Arten von Mandaten denkbar. Auf der einen Seite könnte das Mandat dem SVRV nach dem Vorbild des SVRGE die Aufgabe geben, eine periodische wissenschaftliche Begutachtung und Darstellung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland durchzuführen und spezifischen Themen im Rahmen von Sondergutachten nachzugehen. Primäre Aufgaben eines solchen SVRV wären demnach:

- Regelmäßige und strukturierte Forschung zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher und Abbildung im Zeitverlauf;
- Identifikation von verbraucherpolitischen Fehl- und Neuentwicklungen und Aufzeigen von Ursachen und Reformbedarfen;
- Folgenabschätzung politischer Maßnahmen (ex ante) und Evaluationen (ex post).

Durch ein solches kritisches Begleiten würde die Politik unmittelbar beraten und die öffentliche Meinungsbildung zur Lage und Entwicklung der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland gefördert. Die Aufgabe, vor der ein solcher Sachverständigenrat zunächst steht, liegt in der Definition der zu messenden Zielkriterien, die bspw. beim SVRGE durch das magische Viereck definiert sind.

Alternativ könnte das Mandat des SVRV nach dem Vorbild des RNE darin bestehen, die Bundesregierung bei der Entwicklung einer nationalen Verbraucherstrategie zu beraten und zu einer gesellschaftlichen Konsensbildung hinsichtlich des verbraucherpolitischen Leitbildes beizutragen. Primäre Aufgaben eines solchen SVRV wären hierbei:

- Entwicklung sowie Verankerung eines nationalen Verständnisses über Leitbild, Ziele und Instrumente der Verbraucherpolitik durch Diskussionen, Projekte und Aufklärungsveranstaltungen;
- konkrete Beratung der Bundesregierung zur Fortentwicklung der nationalen Verbraucherstrategie;
- Identifikation von prioritären Handlungsfeldern und Indikatoren zur quantitativen Abbildung der Zielerreichung der Verbraucherstrategie.

Voraussetzung und zugleich Herausforderung für die Arbeit eines solchen SVRV wäre jedoch zunächst die Definition einer einheitlichen sowie stakeholderübergreifenden nationalen Verbraucherstrategie. Vor dem Hintergrund einer in Deutschland sehr

kontrovers geführten Diskussion etwa über ein verbrauchspolitisches Leitbild scheint ein solcher Konsens allerdings noch in weiter Ferne. Deshalb und im Hinblick auf das vielfach kritisierte Defizit an wissenschaftlicher Fundierung der Verbraucherpolitik in Deutschland erscheint es sinnvoll, das Mandat des SVRV eher in Anlehnung an den SVRGE und damit mit einem Fokus auf wissenschaftlicher Begleitung und Kontrolle auszugestalten.

II. Einflussnahme auf die Politik

Unabhängig davon, ob der SVRV eher ein Mandat zur wissenschaftlichen Begleitung oder zur nationalen Konsensbildung erhält, wird er Gutachten und Stellungnahmen verfassen bzw. in Auftrag geben. Hieran knüpft sich die Frage an, ob es dem SVRV erlaubt sein sollte, innerhalb seiner Veröffentlichungen *direkte* Empfehlungen an die Bundesregierung auszusprechen (wie es beim RNE der Fall ist), oder ob sein Einfluss *indirekt* durch die Einbringung von verbraucherpolitischem Sachverstand erfolgt (wie es beim SVRGE idealtypisch der Fall ist). Überdies muss geregelt werden, ob der Bundesregierung Pflichten hinsichtlich der Beantwortung der Veröffentlichungen des SVRV auferlegt werden sollten.

Aus der Erfahrung mit anderen politischen Beratungsgremien kann gefolgert werden, dass es für die Wirksamkeit der Beratung nicht so sehr darauf ankommt, ob ein Rat *direkte* oder *indirekte* Empfehlungen an die Bundesregierung aussprechen darf, sondern *inwieweit* die Bundesregierung dazu verpflichtet ist, auf Gutachten und Stellungnahmen zu antworten. So ist die Bundesregierung etwa dazu verpflichtet, binnen acht Wochen Stellung zum Jahresgutachten des SVRGE zu nehmen. Eine solche Verpflichtung würde sicherstellen, dass die Gutachten und Stellungnahmen des SVRV von der Bundesregierung zur Kenntnis genommen und auch öffentlich zugänglich kommentiert würden.

III. Institutionelle Unabhängigkeit

Die institutionelle Unabhängigkeit stellt eine Grundvoraussetzung dafür dar, dass ein politisches Beratungsgremium überparteilich arbeiten, Glaubwürdigkeit aufbauen und öffentliche Wirksamkeit entfalten kann. Unabhängigkeit beschreibt hierbei den Grad der fachlichen, personellen sowie finanziellen Freiheit vom Beratungsadressat, sprich der Bundesregierung. Die Unabhängigkeit sollte in der normativen Grundlage des SVRV geregelt sein.

Allerdings darf formale nicht mit faktischer Unabhängigkeit gleichgesetzt werden, die maßgeblich davon bestimmt wird, wie frei der SVRV in der Wahl der zu behandelten Themen, der angewandten Methoden sowie der interpretativen Ansätze ist, und ob er eigeninitiativ Themen setzen und Studien erstellen bzw. vergeben darf. Es ist zwingend notwendig, dass das Mandat des SVRV die institutionelle Unabhängigkeit gewährleistet und er in der Praxis tatsächlich souverän arbeiten kann.

IV. Personelle Ernennung und Zusammensetzung

Die Unabhängigkeit des SVRV wird des Weiteren davon bestimmt, wer die Mitglieder des Rates benennt und wie lange diese im Amt bleiben. Die größte Unabhängigkeit garantiert hierbei das Kooptationsverfahren, wonach der SVRV selbst neue Ratsmitglieder auswählen und ernennen kann. Jedoch kann dieses Verfahren zu einer „Homogenisierung der Denkweisen“ führen und bewirken, dass Personen mit gänzlich unterschiedlichen und innovativen Herangehensweisen keinen Einzug in den Rat erhalten, was der Beratungsqualität schaden kann. Überdies könnte ein solches Verfahren dazu führen, dass sich der Sachverständigenrat „verselbstständigt“ und seinen Bezug zum Beratungsadressaten, d. h. der Bundesregierung verliert.

In Deutschland hat sich denn auch durchgesetzt, dass entweder die Bundesregierung selbst (wie beim RNE) oder der Bundespräsident auf Vorschlag der Bundesregierung und unter Anhörung der Ratsmitglieder (wie beim SVRGE) neue Mitglieder beruft. Diese Vorgehensweisen bedingen naturgemäß eine größere Nähe zur Bundesregierung und demzufolge eine geringere Unabhängigkeit des SVRV. Um trotz der Ernennung durch die Bundesregierung die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung zu minimieren, sollte in Bezug auf die Länge der Amtszeit ein Intervall gewählt werden, das entweder kürzer (bspw. drei Jahre wie beim RNE) oder aber länger (bspw. fünf Jahre wie beim SVRGE) als die jeweilige Legislaturperiode ist.

Die Frage nach der Ernennung der Ratsmitglieder ist eng mit der Frage nach der personellen Zusammensetzung des Rates verbunden. Allgemein besteht die Möglichkeit, rein wissenschaftliche Gremien (wie beim SVRGE) oder gemischt besetzte Stakeholdergremien (wie beim RNE) zu formieren.

Abhängig vom Mandat haben beide Formen ihre Berechtigung: Für einen wissenschaftlich ausgerichteten SVRV, der primär mit der periodischen

wissenschaftlichen Begutachtung der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher betraut ist, ist eine durchgängig akademische Besetzung sinnvoll. Durch fundiertes Theorie- und Methodenwissen kann so der theoretische und empirische Gehalt der Berichte und Stellungnahmen sichergestellt werden, was dem SVRV zu hoher Glaubwürdigkeit, Legitimität und Einflussnahme verhelfen kann.

Allerdings kann eine rein akademische Zusammensetzung auch dazu führen, dass verbraucherpolitische Themen zu abstrakt betrachtet und Verbraucherrealitäten eventuell unzureichend erfasst werden. Um dieser Gefahr entgegenzuwirken, könnte – analog zum SVRGE – informell festgelegt werden, dass ein bestimmter Teil der Mitglieder des SVRV bei der Berufung die Zustimmung der Verbraucherverbände hat.

Für einen SVRV, der sich mit der Förderung eines gesellschaftlichen Konsens sowie der Weiterentwicklung der nationalen Verbraucherstrategie befasst, scheint hingegen eine gemischte, d. h. heterogene Zusammensetzung mit unterschiedlichen Stakeholdern sinnvoll. Hierbei gilt es zunächst zu klären, ob die Besetzung des Rates paritätisch, d. h. nach einem festen Schlüssel erfolgt und ob dem Rat auch Vertreter der anbietenden Wirtschaft angehören sollten. Nach dem Vorbild des Kuratoriums der Stiftung Warentest wäre es bspw. denkbar, dass sich der Rat je zu einem Drittel aus Verbrauchervertretern, Vertretern der Wirtschaft und „neutralen“ Mitgliedern, vornehmlich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, zusammensetzt.

Fazit

Mit dem SVRV kann die Bundesregierung einen wichtigen Beitrag dafür leisten, die Verbraucherpolitik theoretisch und empirisch besser zu fundieren und damit strategischer auszurichten und zu professionalisieren. Wie dieser Beitrag aufzeigt, bieten sich der Verbraucherpolitik hierbei eine Reihe unterschiedlicher Gestaltungsoptionen. Der Erfolg des SVRV hängt nun davon ab, dass die Bundesregierung die richtigen Gestaltungsakzente setzt und die hierauf aufbauenden institutionellen und finanziellen Grundlagen schafft.

Aus Sicht der Autorin und des Autors sollte die übergeordnete Funktion des SVRV klar auf wissenschaftlicher Beratung und Kontrolle liegen. Demnach sollte das Mandat des SVRV auch darauf ausgerichtet sein, eine strukturierte Forschung zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher zu betreiben. Hierfür muss der Rat in einem ersten Schritt eine Methodik entwickeln und Monitoringinstrumente aufbauen. Seine Unabhängigkeit ist formal und informell sicherzustellen. Hierfür ist es notwendig, dass der SVRV im Rahmen seines Mandats weitgehend selbst darüber entscheidet, welche Themen er wie behandelt. Überdies sollte der SVRV direkte Empfehlungen aussprechen dürfen, zu denen die Bundesregierung verpflichtend Stellung nimmt. Hinsichtlich der personellen Zusammensetzung sollte der Rat aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bestehen, die von der Bundesregierung nach einer Anhörung durch die Ratsmitglieder ausgewählt werden. Deren Amtszeiten sollten von den Legislaturperioden abweichen.

- 1 Dr. Jana Diels ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Verbraucherpolitik (ConPolicy GmbH). Prof. Dr. Christian Thorun ist Gründer und Geschäftsführer des Instituts für Verbraucherpolitik (ConPolicy GmbH). Er war Stipendiat der Friedrich-Ebert-Stiftung. Die beiden Autoren bedanken sich bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern einer Gesprächsrunde, die sich im April 2014 mit den Gestaltungsmöglichkeiten für den SVRV beschäftigt hat.
- 2 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Berlin 2013, S. 125.
- 3 Heiko Maas: Rede zur Mitgliederversammlung des Verbraucherzentrale Bundesverbands am 18.3.2014, Berlin 2014.
- 4 Aus analytischen Gründen ist die hier vorgenommene Unterscheidung ein Stück weit überzeichnet. In der Realität überlappen sich die beiden Funktionen teilweise.
- 5 Siehe Kornelia Hagen, Hans-W. Micklitz, Andreas Oehler, Lucia Reisch, Christoph Strünc: Mehr empirische Evidenz, mehr Realitätssinn – Vorschlag für einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“, Studie im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e. V., 2011, und Andreas Oehler, Peter Kenning: Evidenzbasierung ermöglichen! Auf dem Weg zu einer realitätsnahen und empirisch fundierten Verbraucherpolitik, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, 2013.
- 6 Heiko Maas: Rede zur Mitgliederversammlung des Verbraucherzentrale Bundesverbands am 18.3.2014, Berlin 2014.
- 7 Die folgenden Ausführungen in Anlehnung an: GIZ: Ideen für die Politik von Morgen – Wissenschaftsbasierte Gremien der Politikberatung im Vergleich, Eschborn 2009; Ulf Papenfuß, Tobias Thomas: Eine Lanze für den Sachverständigenrat? Plädoyer für eine differenziertere Analyse wissenschaftlicher Beratungsinstitutionen, Diskussionspapier, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, Fächergruppe Volkswirtschaftslehre 51, 2006; Hans-Willi Weizen: Unabhängiger Sachverständiger ist gefragt, Debatte 63 (13/14), 2013, S. 9-10; Kornelia Hagen, Hans-W. Micklitz, Andreas Oehler, Lucia Reisch, Christoph Strünc: „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ – Empfehlungen für eine evidenzbasierte Verbraucherpolitik, Journal für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, 8 (1-2), 2013, S. 61-66.