

# Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat

von Kornelia Hagen und Christian Wey

## 1 Verbraucherpolitik und Verbraucherforschung

### 1.1 Anforderungen an Verbraucher und Verbraucherpolitik

Nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) sind Menschen dann Verbraucher, wenn sie außerhalb ihrer beruflichen oder selbständigen Tätigkeit Rechtsgeschäfte mit Unternehmen abschließen. Verbraucherpolitik ist infolge dieser sehr weit gefassten Abgrenzung also Querschnittspolitik. Das verleiht ihr eine permanente Aktualität. So sehr uns das Thema aber in nahezu allen Lebensbereichen berührt, so schwer ist es auch, genau zu definieren, was Verbraucherpolitik ausmacht. Am einfachsten lässt sich Verbraucherpolitik erklären, wenn man unser aller Alltag und die darin enthaltenen Entscheidungsanforderungen nachverfolgt. Exemplarisch greifen wir uns daher den Alltag von Lisa Müller heraus.

Schon morgens meldet sich bei Lisa Müller das verbraucherpolitische Bewusstsein beim Zähneputzen. So mag sie zweifeln, ob sie über die in der Zahnpaste enthaltenen Substanzen auch tatsächlich gut informiert ist und ob die Zahnpaste nicht möglicherweise unerforschte Materialien – eventuell Nanopartikel – enthält und, falls ja, ob dies für sie gesundheitsschädlich sein könnte.

Sie könnte selbstverständlich versuchen, ihre Zweifel schnell durch unabhängige Produktinformation zu beseitigen. Sie ist bemüht, sich entsprechend dem in der Verbraucherpolitik vorherrschenden Idealtyp *des souveränen Konsumenten* zu verhalten. Da sie bezüglich der Zahncreme aber offensichtlich nicht vollständig informiert ist, muss sie in ihrem morgendlichen Ablauf zunächst innehalten und etwas unternehmen, um ihre Informationsasymmetrie gegenüber den Anbietern aufheben zu können.

Hat Lisa Müller erst einmal ihre Informationsdefizite überwunden, dann kann sie sich am Markt auch qualitäts- und preisbewusst verhalten und steuert damit die Märkte: Mit dem Wissen über die Nanobeschaffenheit der Zahncreme und unter den Voraussetzungen, dass überhaupt verschiedene Zahncremes (Produkte gleichen Typs) zur Auswahl stehen und die Inhaltsstoffe der unterschiedlichen Zahncremes für sie beim Einkauf erkennbar sind, könnte sie qualitäts- und preisbewusste Entscheidungen entsprechend ihren Vorlieben und Abneigungen treffen. Letztlich würde sie damit darüber mitentscheiden, welche Produkte und Dienstleistungen sich am Markt behaupten können.

Die Überwindung von Informationsasymmetrien ist zentraler Gegenstand der Verbrauchertheorie und -politik. Es ist das Verdienst der Informationsökonomik, zum einen gezeigt zu haben, dass Informationsasymmetrien ursächlich für qualitätsverschlechternden

Wettbewerb (*Zitronenproblem*) sind. Zum anderen hat sie auch marktbasierte Mechanismen (der „gute Ruf von Anbietern“ (Reputation), das Setzen von Zeichen zur Unterscheidung etwa von Qualität (Signaling), das Durchleuchten (Screening)) und rechtliche Rahmenbedingungen (etwa Verträge, Haftungsregeln, Garantieklauseln) identifiziert, auf die Lisa Müller vertrauen kann und die ihr helfen, sich am Markt hochqualitativ und preiswert zu versorgen.

Die Wirkungsweisen dieser informationsökonomischen Hilfsmittel sind allerdings begrenzt; sie können sogar anbieterseitiger Marktmacht Vorschub leisten. Hinzu kommt, dass die Informationsbeschaffung Kosten erzeugt (Suchkosten). So muss Lisa Müller zumindest Zeit aufwenden, um sich über die Produktbeschaffenheit ihrer Zahncreme zu informieren. Allerdings stellt offenbarte verbraucherseitige, kostenträchtige Informationsbeschaffung am Markt ein öffentliches Gut dar, das heißt, andere Verbraucher können nicht von dem Konsum der Information ausgeschlossen werden und sich sogar als Freifahrer verhalten. Individuelle Anstrengungen der Informationsgewinnung erscheinen damit unprofitabel, sodass es zu einer Unterversorgung mit Informationen kommen kann.

Ein weiteres Problem ist, dass Produkteigenschaften (etwa die Wirkung von Nanobestandteilen in Zahncremes) vom Verbraucher nur teilweise „erfahren“ und beurteilt werden können. Bei vielen Produkten und personengebundenen Dienstleistungen können Verbraucher die Qualität sogar nie überprüfen (Vertrauensgüter). Selbst die von Anbietern unternommenen Versuche, durch Werbung, Signaling, Reputation die Nutzer von der Qualität ihrer Produkte zu überzeugen, helfen bei Vertrauensgütern grundsätzlich nicht. In diesem Umfeld ist auch von privaten Experten wenig zu erwarten. Das trifft beispielsweise zum Teil auf Finanzprodukte zu. Die Besonderheiten dieser Produkte und Dienstleistungen werden in einigen Beiträgen dieses Hefts diskutiert.

Im Alltag von Lisa Müller bieten sich verschiedene Institutionen der Verbraucherpolitik an, die ihr bei der Urteilsfindung sowie bei der Durchsetzung ihrer Rechte bei möglichen Konflikten mit Anbietern helfen sollen. Der Erfüllung dieser Aufgabe widmen sich in Deutschland sowohl Behörden, wie das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherpolitik (BMELV), als auch Verbände, wie der Dachverband der Verbraucherorganisationen (der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)). Verbraucherpolitisch bedeutend ist zudem die Stiftung Warentest, die vergleichende Produkttests durchführt.

Leider ist es so, dass auch eine Aufhebung der Informationsasymmetrie nicht notwendigerweise dazu führt, dass sich Lisa Müller ökonomisch rational verhält. So hat die neuere verhaltensökonomische Verbraucherforschung (*Behavioral Economics*) überzeugend nachgewiesen, dass systematische Verhaltensanomalien existieren (etwa Ausstattungseffekt, Status quo Bias, Framing-Effekte, mentale Buchführung). Einige Beiträge dieses Vierteljahrsheftes setzen sich mit diesen Effekten auseinander. Den Befunden zufolge könnte es sein, dass sich unsere Normalverbraucherin, selbst wenn sie über die Inhalte der Zahncreme vollständig informiert wäre, in ihrer Konsumententscheidung nicht allein an der Qualität (etwa Nano oder nicht) und dem Preis orientiert. Unterstellt, sie hätte erfahren, dass die Zahnpaste Nanopartikel enthält und dass dieser Bestandteil zu allergischen Reaktionen führen kann, sie also nunmehr weiß, dass die Zahncreme wahrscheinlich für sie nicht qualitätsgerecht ist, ist es durchaus möglich, dass sie sich dennoch weiterhin für die Nutzung dieses Produktes entscheidet. Ein Grund für solches Verhalten könnte

Gewohnheit sein, schließlich hat ihre Familie dieses Produkt immer schon gekauft. Ein anderer Grund könnte die Tatsache sein, dass alternative Produkte auch unsicherheitsbehaftet sind.

Lisa Müller weiß unterdessen, dass sie ein Informationsdefizit hat. Sie geht daher der Frage nach, wie und wo sie gute Informationen zu ihrem Konsumproblem erhält. Unterstellt, sie hat Zugang zu den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, was anzunehmen ist, da sie als Durchschnittsverbraucherin auch über ein mittleres Qualifikationsniveau und Zugang zum Internet verfügen wird – so stehen ihr die Internetseiten des für Verbraucherpolitik zuständigen Ministeriums zur Verfügung ([www.bmelv.de](http://www.bmelv.de)). Auf diesen Seiten erfährt sie, dass *Nanotechnologie* in immer mehr Produkten Anwendung findet und dass „mehr als die Hälfte aller Deutschen kaum etwas über Nanotechnologie, ihren Einsatz und ihre möglichen Risiken“ weiß. Sie erfährt auch, dass das Europäische Parlament dazu im März 2009 einen Verordnungsvorschlag angenommen hat, der die Produktsicherheit bei kosmetischen Mitteln erhöht und die Marktüberwachung stärkt (Richtlinie 76/768/EWG über kosmetische Mittel). Aus Sicht des BMELV ist dies ein wichtiger Beitrag zu mehr Verbraucherschutz.

Für uns als Verbraucher und hier für Lisa Müller ist aber vor allen Dingen wichtig, wie es um die Sicherheit konkreter Produkte am Markt bestellt ist. Produktsicherheit sollte vorhanden sein,

„unabhängig von der Art der Bestandteile und damit auch für kosmetische Mittel, die unter Einsatz der Nanotechnologie hergestellt wurden. In dem Verzeichnis der Bestandteile soll nunmehr die Verwendung von Nanopartikeln durch den Zusatz ‚nano‘ deutlich gemacht werden. Aus Sicht des Bundesverbraucherministeriums wäre es begrüßenswert, wenn Hersteller und Einführer von kosmetischen Mitteln für Verbraucherinnen und Verbraucher Informationen zu Nanopartikeln zur Verfügung stellen würden, sofern die Partikelgröße zu veränderten Eigenschaften führt“ (BMELV 2009).

Bei Lisa Müller macht sich Unsicherheit breit, ob dies auch auf ihre morgendliche Zahncreme zutrifft. Auch fragt sie sich, was es mit der Partikelgröße und den veränderten Eigenschaften auf sich hat. Fühlt sie sich doch noch nicht ausreichend oder konkret genug informiert? Dann gäbe es die Möglichkeit, die Internetseiten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) oder die des Gesundheitsministeriums (BMG) zu „durchforsten“. Denn Verbraucherangelegenheiten sind Querschnittsthemen und damit zumeist auch mit anderen Fachressorts verzahnt, wobei diese ihre jeweils eigenen Perspektiven einnehmen. Auf den Seiten des BMG wird sie zum Thema nicht fündig. Auf der Internetseite des BMBF erfährt sie aber, dass die Nanotechnologie eine Schlüsseltechnologie für viele Branchen ist, dass es eine „Nano-Initiative – Aktionsplan 2010“ des BMBF gibt und dass diese zu einem intensiven Dialog mit der Öffentlichkeit über die Chancen und Risiken der Nanotechnologie beitragen soll und Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt untersucht werden sollen.

Unsere Verbraucherin kann somit ihre Kenntnisse und Kompetenzen über Nano-Produkte erweitern, ihre Fragen zu ihrer Zahncreme sind damit allerdings noch nicht wirklich beantwortet. Sie wird also nach weiteren Informationen Ausschau halten müssen. Bei der Suche danach wird sie sicherlich auf die Interessenorganisationen – zum Beispiel Umweltverbände, Firmenvertretungen oder Verbraucherzentralen – stoßen und dort weitere Erfah-

rungen zu ihren Fragen einsammeln können. Sie wird dabei damit konfrontiert werden, dass sie durchaus auch sehr unterschiedliche Beurteilungen und Einschätzungen zu ihrem Thema erhält. Wir können daraus den Schluss ziehen, dass selbst recht einfach wirkende Fragen unserer Normalverbraucherin nur in recht komplexen Zusammenhängen und auch nicht unbedingt zweifelsfrei beantwortet werden können, mit der Folge, dass sie weiterhin, obwohl über viele neue Informationen verfügend, sich nicht ausreichend informiert fühlt.

Mittlerweile ist der Morgen von Lisa Müller schon recht fortgeschritten, sie hat am Frühstückstisch Platz genommen und möchte gesundheitsbewusst ihr Glas Morgenmilch zu sich nehmen. Hier beginnt für sie ein neues Verbraucherthema. Handelt es sich bei ihrer Milch um eine herkömmliche Frischmilch oder um länger haltbare ESL-Milch („*extended shelf life*“)? Kann sie darauf vertrauen, dass die Milch, für deren Kennzeichnung es, wie sie als stets gut informierte Verbraucherin gelernt hat, nur eine freiwillige Selbstverpflichtung der Anbieter gibt (vzbv 2009a: 8), ihrer Präferenz für eine herkömmliche Milch entspricht?

Die Sorge darum, wie auch um unsere Zahncreme, mag angesichts der Probleme, die private Haushalte aufgrund der Finanzkrise und der hohen Arbeitslosigkeit im Land durchaus haben können, zunächst unbedeutend wirken. Allerdings ist zu bedenken, dass sich diese unscheinbaren Fragen und alltäglichen Probleme kumulieren und mit noch gewichtigeren Aspekten verbunden sind. Daher sollte ihre Relevanz für die Qualität der Beziehungen zwischen Anbietern und Verbrauchern, für die Lebenszufriedenheit und für die gesellschaftliche Wohlfahrt auch nicht unterschätzt werden.

Ihr zweites „kleines“ Informationsproblem könnte unsere Verbraucherin wiederum durchaus zügig lösen. Sie kennt unterdessen die Internetseite des BMELV oder auch die des vzbv sehr gut, kann auf diesen „nachforschen“ und weiß, dass diese Seiten für sie ein Ausgangspunkt zu anderen relevanten Informationen sind. Aber das Thema umfasst für sie auch weitere grundsätzliche Aspekte, die der gesunden Ernährung, die des Vertrauens in Aussagen von Anbietern zu der Qualität ihrer Produkte und Bestandteile in ihren Produkten.

Inzwischen hat unsere Verbraucherin Zeit, sich mit den Tagesereignissen in Deutschland zu beschäftigen. Sie liest die Zeitung und staunt, dass laut einer aktuellen Analyse des Bundesverbandes Neuer Energieanbieter (bne) zusätzliche Stromkosten in Milliardenhöhe auf die Verbraucher zukommen werden. Der Grund sei eine undurchsichtige Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur, insbesondere die fehlende Transparenz der Entscheidungen über das Netznutzungsentgelt. Anbieter und Kunden können so nicht erkennen, welche Zusatzkosten zum Beispiel wegen der Wirtschaftskrise oder des Netzausbaus unvermeidbar sind und welche Möglichkeiten der Kostenreduktion es geben könnte. Der vzbv fordert daher, dass die Wahrnehmung von Verbraucherrechten durch die Netzentur verbindlich gemacht werden müsste, indem die Verbraucherorganisationen stärker als bislang an den Entscheidungen der Regulierungsbehörde beteiligt werden (vzbv 2009 b).

Natürlich ist Lisa Müller wegen der absehbaren Strompreiserhöhungen verärgert. In ihrem Haushaltsbudget machen die Ausgaben für Strom, Gas, Wasser und Wohnen mit rund einem Drittel ihrer Konsumausgaben insgesamt ohnehin schon den größten Posten aus (Statistisches Bundesamt 2006, Hagen 2009: 43). Diese Ausgaben sowie die Ausgaben für ihre private Altersvorsorge engen ihre finanziellen Spielräume deutlich ein. Eine private

Altersvorsorge hat sie erst nach langem Zögern und wiederholten Diskussionen im Bekanntenkreis abgeschlossen. Auch ihr verfügbares Einkommen, das in den letzten Jahren nur unwesentlich angestiegen ist, setzt ihr enge Spielräume. Eine Erhöhung der Preise solcher Grundversorgungsgüter, deren Konsum sie – da sie sich ohnehin schon umweltbewusst verhält – kaum reduzieren kann, ruft bei ihr daher eine eher pessimistische Einschätzung ihrer kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen Situation hervor. Lisa Müller nimmt sich daher vor, gleich am kommenden Morgen einen Termin bei einer nahe gelegenen Verbraucherzentrale zu vereinbaren, um sich dort über günstige Tarife der Energieversorger beraten zu lassen und auch überprüfen zu lassen, ob denn ihre letzte Strompreiserhöhung tatsächlich auch rechtlich wirksam ist. Und wenn sie schon einmal dort ist, dann will sie auch gleich danach fragen, ob die Kosten für den Abschluss ihrer privaten Altersvorsorge auch tatsächlich so rechtens sind.

Wir gehen nunmehr im Schnelllauf durch weite Teile des Tagesablaufs unserer typischen Verbraucherin. Sie hatte dabei noch eine Reihe verbraucherpolitischer Themen zu klären, die falsche Auspreisung eines Produktes im Lebensmittelgeschäft, die Verspätung der Bahn und die damit einhergehende Frage, ob sie ein Anrecht auf Fahrpreiserstattung hat, die Entscheidung darüber, ob sie mit ihrer Krankenkasse einen neuen Wahltarif vereinbaren soll und schließlich auch noch die unliebsame Geschichte mit ihrem Sohn, der behauptet, dass er eine kostenlose Software aus dem Internet heruntergeladen hätte, während der Softwareanbieter über seinen Anwalt mitteilen ließ, der Sohn habe eine Software per Kaufvertrag, erworben und bislang nicht bezahlt.

Lisa Müller ist erschöpft und ratlos von dem schillernden, aber auch sehr anstrengenden Leben als Verbraucherin. Sie freut sich dennoch, denn sie wird den heutigen Abend mit Freunden in einem Stammlokal verbringen. Dort angekommen, wird sie sofort in ein heftiges Streitgespräch über die aktuelle Finanzkrise involviert, über Verluste von Geldanlagen, über die Handlungsmöglichkeiten der Politik insgesamt und im Besonderen über die „Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen“ (BMELV 2009b), die vom Verbraucherministerium ausgerufen wurde. Das Verbraucherministerium hat dabei darauf verwiesen, dass im Bereich der Finanzberatung oft falsch beraten wurde, mit der Folge, dass Verbraucher finanzielle Verluste erlitten. Vor diesem Hintergrund hat das BMELV zum einen eine Checkliste für Bankberatungsgespräche erstellt, die für Finanzdienstleister gedacht ist und zum anderen eine Orientierungsrichtlinie für Verbraucher. zusätzlichh gibt es seit kurzer Zeit eine Protokollpflicht. Die Runde ist geteilter Meinung, einige finden, dass diese Maßnahmen endlich einen wirksamen Schutz für Verbraucher darstellen würden. Dagegen wendet ein Freund – Rechtsanwalt – ein, dass dieses Protokoll doch nur bedeuten würde, dass die Haftung gewissermaßen auf den Ratsuchenden verschoben wird. Zudem würde doch das Problem bestehen bleiben, dass der Anleger, der Rat sucht, zumeist gar nicht beurteilen kann, ob er die Information bekommen hat, die er eigentlich braucht. Weitere Argumente und Vorschläge fallen am Tisch. Lisa Müller schwirrt nun erst recht der Kopf, und auch das von ihr bestellte Bier will nicht recht beruhigen ... ist es wirklich nach dem deutschen Reinheitsgebot gebraut oder enthält es nicht doch irgendwelche Zusatzstoffe ...

## 1.2 Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat

Nach herrschender Meinung umfasst Verbraucherpolitik alle staatlichen oder staatlich geförderten Maßnahmen, die darauf abzielen, das Ungleichgewicht zwischen Produzenten

und Konsumenten zu mildern und dem Konsumenteninteresse zu angemessener Durchsetzung zu verhelfen. Verbraucherpolitik ist bei einer Vielzahl kontroverser Themen gefragt. Sie reichen von der Gesundheitsversorgung über Ernährung bis hin zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien.

Die Legitimation der institutionalisierten Verbraucherpolitik ist bis heute umstritten. Die gegenwärtig vorherrschende Verbraucherpolitik lehnt sich weitgehend an den Idealtyp des Homo oeconomicus an, der vollständig informiert sein soll und im Rahmen seiner Konsumentensouveränität ökonomisch rational handeln kann; der zum Beispiel auf schlechte Qualität des Angebots mit einem Anbieterwechsel reagiert und damit seinen Nutzen maximiert. Optimistisch gewendet ist nach diesem Ansatz eine staatliche Verbraucherpolitik kaum erforderlich, weil die „Selbsteilungskräfte“ des Marktes wirken. Der Haupteinwand aus dieser idealisierten Welt gegen Verbraucherpolitik lautet: In einer Marktwirtschaft sorgt der Wettbewerb für die Durchsetzung der Verbraucherinteressen. Danach sind wettbewerbspolitische Maßnahmen (Kartellrecht) die „beste Politik für Verbraucher“. Befürworter der Verbraucherpolitik hingegen verweisen darauf, dass Konsumentensouveränität und -freiheit unrealistische Konstrukte sind und zudem den Beeinflussungen von Marketing unterliegen. Befürchtet wird insbesondere, dass Kaufentscheidungen systematisch fehlgeleitet sind und damit gar zu gesellschaftlichen Fehlentwicklungen führen können.

Aus den neoklassischen Ansätzen heraus wurden neue theoretische Ansätze der Institutionen- und Informationsökonomik entwickelt, Ansätze, die von Unvollkommenheiten marktlichen Wettbewerbs ausgehen. Beide Ansätze haben große Bedeutung für die konzeptionelle Ausrichtung der Verbraucherpolitik erlangt. So kann demnach die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft durch formelle (Behörden, Verträge, Gesetze) oder informelle Institutionen (Vertrauen, Reputation, Moral, ungeschriebene Regeln) verbessert werden. Verbraucherpolitik, die sich an diesem Ansatz ausrichtet, baut auf die verbraucherpolitische Gestaltung durch nichtpreislichen Wettbewerb und durch komplexe Verträge. Vertreter dieser Ansätze gehen davon aus, dass Verbraucher aus ihren Erfahrungen am Markt lernen. Verbraucherpolitik, die Qualität und Wettbewerb auf den Märkten sichern möchte und von Informationsasymmetrien ausgeht, favorisiert den Abbau der Asymmetrien durch mehr und bessere Informationsangebote, etwa anbieterseitige Informationspflichten und/oder Beratung sowie Bildungsangebote für Verbraucher.

Institutionell hat sich in der Verbraucherpolitik in Deutschland neben staatlichen Akteuren eine Verbandslösung etabliert. Staatliche verbraucherpolitische Akteure auf der nationalen Ebene sind in Deutschland derzeit das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und das Bundesinstitut für Risikobewertung. Allein diese Aufzählung zeigt, dass die staatlichen Strukturen zumindest auf Bundesebene sehr stark auf die Lebensmittelsicherheit und den gesundheitlichen Verbraucherschutz zugeschnitten sind – und damit nur einen begrenzten Ausschnitt der politisch relevanten Handlungsfelder erfassen.

Eine besondere Stellung nehmen der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und die Stiftung Warentest ein: So ist der vzbv zwar ein gemeinnütziger eingetragener Verein und in seinen Governance-Strukturen als Dachverband der 16 Verbraucherzentralen und von 25 weiteren Verbraucherorganisationen im Prinzip autonom gegenüber der Politik. Finanziert wird seine Arbeit jedoch zu mehr als 95 Prozent aus staatlichen Mitteln.

Auch bei der Stiftung Warentest spiegelt sich der korporative Ansatz der deutschen Verbraucherpolitik: 1964 durch ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz gegründet, erhält die Stiftung bis heute staatliche Zuschüsse – auch wenn sie sich weitgehend aus dem Verkauf ihrer Publikationen finanziert.

Klassische Instrumente der Verbraucherpolitik zur Steigerung der Konsumentensouveränität sind:

- Verbraucherinformation (zum Beispiel Warentests, Ziel: Verbraucher sollen durch Erhöhung der Markttransparenz bedürfnisgerechte Kaufentscheidungen treffen können)
- Verbraucherbildung/-erziehung (bisher spielt dieses Instrument eine untergeordnete Rolle, Ziel: Verbraucher sollen zu mündigen Konsumenten gebildet werden)
- rechtlicher Verbraucherschutz (Schutz des Verbraucherinteresses mit Mitteln der Rechtsordnung)
- Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher (Produzentenhaftung, Produktsicherheitsrecht, Lebensmittel- und Arzneimittelrecht)
- Schutz der Verbraucher vor Täuschung und Übervorteilung (Wettbewerbsrecht und Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Allgemeine Geschäftsbedingungen)
- Schutz vor fehlerhaften Entscheidungen (Auferlegung von Informationspflichten für die Produzenten, zum Beispiel Preisverordnungen, Kennzeichnungspflichten)
- Durchsetzung des rechtlichen Verbraucherschutzes durch Behörden und Gerichte sowie umfassende Verbandsklagebefugnisse der nichtstaatlichen Verbraucherorganisationen

Instrumente, die auf Preise und Produkte sowie auf eine Veränderung der Produktvielfalt zielen, werden in Deutschland und in der Europäischen Union zwar eher als zu interventionsstarke Instrumente abgelehnt, da sie die Selbstregulierungskräfte des Marktes außer Kraft setzen, werden aber dennoch – wie einige Beiträge des Heftes zeigen – angewendet.

Die Optimierung des Einsatzes der Instrumente, die Gestaltung der Organisation und Durchsetzungsmechanismen von Verbraucherpolitik erfolgen in einem kontinuierlichen Prozess, der sich immer wieder an neue Marktumgebungen, technische Neuerungen und neue Produkte anpassen muss.

### 1.3 Verbraucherpolitik und individuelles Verbraucherverhalten – Ein Forschungsbereich im DIW Berlin

Verbraucherpolitik ist ein Forschungsschwerpunkt der Abteilung Informationsgesellschaft und Wettbewerb, die die Herausgeberschaft dieses Heftes innehat. Hier stehen mikroökonomische Aspekte des Verbraucherverhaltens sowie Instrumente der Verbraucherpolitik im Fokus, während makroökonomische Aspekte des privaten Konsums Themen insbesondere der Abteilungen Staat und Konjunktur sind (Dreger 2007, Buslei et al. 2007). Die

Forschung der Abteilung Informationsgesellschaft und Wettbewerb zielt auf die Entwicklung neuer verbraucherpolitischer Konzepte, die effiziente Wettbewerbsstrukturen ermöglichen. Beispielsweise werden die Wirkungen fälschlicher Produktvorankündigungen auf Softwaremärkten sowohl theoretisch als auch experimentell untersucht, wobei das Ziel ein verbesserter Verbraucherschutz durch Anpassungen im Recht des unlauteren Wettbewerbs ist (Keser, Suleymanova und Wey 2009). Ein weiteres Feld bildet die Analyse institutioneller Regime und der Instrumente der Verbraucherpolitik (Hagen 2006, 2007 und 2009, Jentzsch 2007 und 2008).

Die Abteilung Informationsgesellschaft und Wettbewerb im DIW Berlin hat zum Thema „Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat“ am 23. und 24. April 2009 eine Fachkonferenz durchgeführt. Auf der Basis einschlägiger theoretischer Konzepte und bereits vorhandener Politikstrategien wurden zukünftige Perspektiven und Möglichkeiten der Verbraucherpolitik in Deutschland ausgelotet. Zu diesem Diskurs waren Experten aus der Forschung sowie von Verbraucherorganisationen und Vertreter staatlicher Stellen eingeladen. Aus den eingereichten Beiträgen ist das vorliegende themenspezifischen Vierteljahrsheft entstanden.

## 2 Überblick über die Beiträge

Die Themen in diesem Vierteljahrsheft stellen einen Ausschnitt aus einem breiten Spektrum der Verbraucherforschung vor und liefern überwiegend Einsichten in die deutsche und europäische Verbrauchertheorie und -politik. Hinsichtlich ihrer theoretischen Grundlagen, der Handlungsempfehlungen an die Akteure der Verbraucherpolitik und der Hinweise auf weitergehende Forschungsfragen nehmen die Beiträge unterschiedliche Perspektiven und Haltungen ein und spiegeln somit die Vielfältigkeit der Verbraucherforschung und -politik wider. Das Heft ist thematisch durch die vier Schwerpunkte

- Konzeptionelles Rüstzeug für die Verbraucherpolitik
- Kontroverse Diskussion um Verbraucherpolitik in den Finanzdienstleistungen für private Haushalte
- Der Stellenwert von Bildung, Beratung und Information in der Verbraucherpolitik
- Verbraucherpolitik zur Qualitätssicherung, Preisregulierung und in neuen Technologien

strukturiert. In der Gesamtschau ergibt sich so ein guter Überblick über den Stand der theoretischen und praktischen Verbraucherforschung.

### 2.1 Konzeptionelles Rüstzeug für die Verbraucherpolitik

In dem einleitenden Beitrag plädieren *Lucia A. Reisch* und *Andreas Oehler* dafür die existierenden theoretischen Grundlagen der Verbraucherpolitik (insbesondere Informationsökonomik), um die neueren Erkenntnisse der Verhaltensökonomie (Behavioral Economics) zu ergänzen. Die Autoren legen dar, dass sich selbst gebildete und erfahrene Verbraucher in ihren ökonomischen Entscheidungen in erheblichem Maße „fehlerhaft“ (nicht ökonomisch rational) verhalten. So fließen in das Verhalten von Verbrauchern Entscheidungskontexte,

Gewohnheiten, Emotionen und Gruppenverhalten ein, und sie orientieren ihre wirtschaftlichen Entscheidungen an vereinfachten Regeln (Heuristiken). Diese Verhaltensanomalien werden in den klassischen Ansätzen der Informationsökonomik in der Regel ausgeblendet. Demgegenüber zielt die Verhaltensökonomie auf die Identifikation von Anomalien im Verbraucherverhalten mittels empirischer und experimenteller Untersuchungen. Die für eine verbraucherpolitische Konzeption wichtigste Lehre aus diesen Verhaltensstudien lautet, dass es nicht allein reicht, mehr zu informieren und die Auswahlmöglichkeiten der Verbraucher zu erweitern. So haben Menschen absolute kognitive Beschränkungen, die – insbesondere bezogen auf Vertrauensgüter und komplexe Produkt-Leistungsbündel – zur Informationsüberflutung sowie zur Vermeidung von Kaufentscheidungen führen können. Weitere Erkenntnisse der Behavioral Economics sind, dass die Gestaltung der Informationsangebote die Aufnahme der Information stark beeinflussen kann (Framing), dass bei Verträgen von Verbrauchern grundsätzlich eine ausdrückliche Einwilligung eingeholt und voreingestellte Zustimmungen durch den Verbraucher minimiert werden sollten (Setzen von Defaults durch Opt-in-Optionen). Während in Deutschland in der staatlichen Verbraucherpolitik bislang eine systematische Auseinandersetzung mit der Verhaltensökonomie nicht erkennbar ist, wird dieser Ansatz beispielsweise in Großbritannien sowie auf EU-Ebene bereits bei konkreten politischen Maßnahmen verfolgt. Der abschließende Appell der Autoren richtet sich daher an die deutsche Verbraucherpolitik, verhaltensökonomische Forschung und Erkenntnisse zu nutzen, um nicht effiziente Instrumente der Verbraucherpolitik zu identifizieren. Interessanterweise könnten so auch zu restriktive Staatseingriffe vermieden werden.

Der zweite Beitrag thematisiert die Rolle der Verbraucherpolitik auf neu entstandenen Wohlfahrtsmärkten. Diese sind darauf zurückzuführen, dass sich der Staat aus verschiedenen Aufgaben der vorsorgenden sozialen Sicherung zumindest in Teilen zurückgezogen und die Gestaltung dieser Aufgaben in die (Teil-)Verantwortlichkeit der Einzelnen entlassen hat. Die Arbeit von *Wolfram Lamping* greift dieses zwar sozialpolitisch entstandene, gleichwohl aber auch verbraucherpolitisch brisante Thema auf. Vorgestellt wird die Entwicklung in vier Kernbereichen der sozialen Sicherung (Pflege-, Kranken-, Arbeitslosenversicherung und Altersvorsorge). Es wird argumentiert, dass Märkte prinzipiell und insbesondere Märkte für soziale Güter, bei denen es sich in der Regel um Vertrauensgüter handelt, nur dann reibungslos funktionieren können, wenn Qualität und Preise der Produkte und Dienstleistungen für die Nachfrager überschaubar und vergleichbar sind und wenn die Verbraucher Vertrauen in diese Märkte entwickeln können. Dies erfordert – so der Autor – „kognitives Rüstzeug“, das heißt umfassende Marktkompetenzen, etwa die Beurteilung komplexer Information über Produkte und Leistungsbündel, die bislang so von den Verbrauchern nicht erwartet wurden. Gerade auf Wohlfahrtsmärkten ist es daher dringende Staatsaufgabe, dafür Sorge zu tragen, dass der Markt auch tatsächlich die gesetzten sozialpolitischen Ziele – wie soziale Sicherheit, Schutz vor Übervorteilung und im weitesten Sinne „Gerechtigkeit“ – erreicht.

Die wichtigste verbraucherpolitische Botschaft des Beitrags ist die Erkenntnis, dass auf dem bisherigen Weg vom Wohlfahrtsstaat zu den Wohlfahrtsmärkten die typische Sozialstaatsklientel, also insbesondere bildungsferne, einkommensschwache, ältere Verbraucher und Migranten, neben der sozialpolitischen – auch eine verbraucherpolitische Selektion erleidet. Denn diese Verbrauchergruppen, die durch schriftliche Information oder per Internet nicht oder nur sehr bedingt zu erreichen sind, haben bislang, bezogen auf die Inhalte der Wohlfahrtsmärkte, keine angemessenen zielgruppenspezifischen Informations-, Bil-

dungs- und Beratungsangebote erhalten. Der Autor erkennt an, dass der Staat in einigen der neuen Märkte durch verpflichtende Zertifizierungen Mindeststandards vorschreibt, er verweist aber auch darauf, dass Zertifikate Sicherheit unter Umständen nur suggerieren können.

Legitimation und Repräsentativität von Verbraucherinteressen sind zentrale Themen des Beitrags von *Andreas Zahn*. Der Autor diskutiert das Problem unter den Aspekten „Notwendigkeit der Repräsentation“ sowie „Partizipationsmöglichkeiten der Verbraucher“. Die Notwendigkeit, Verbraucherinteressen institutionell zu repräsentieren, leitet der Autor aus Marktversagenstatbeständen ab. Die Partizipationsmöglichkeit der Verbraucher wird vom Autor als informationsökonomisches Problem diskutiert. Interessenorganisationen leiten ihre Legitimation aus einer optimalen Wahrnehmung der Verbraucherpräferenzen ab. Allerdings ist der Informationsstand der Interessenvertreter (sowohl staatlicher als auch privater) grundsätzlich unvollständig und oft auch verzerrt, sodass stets die Gefahr besteht, dass Verbraucherinteressen fehlerhaft interpretiert und vertreten werden. Der Autor fordert daher einen stärker evidenzbasierten und interaktiven Repräsentationsansatzes („basisdemokratische Mechanismen“), der auch in politische Entscheidungsprozesse integriert werden muss. Als geeignetes Instrument zur Optimierung und Ergänzung des Informationsprozesses zwischen Verbrauchern und ihren Repräsentanten verweist er auf internetbasierte Informationswege, die auch für Konsultation von Verbrauchern genutzt werden sollten (E-Partizipation, Plattformen). Eine zweite Partizipationschance sieht der Autor in Verbraucherumfragen. Die Reduktion des Informationsproblems wäre letztlich auch ein Beitrag zur Reduzierung von übermäßigem Paternalismus.

## 2.2 Kontroverse Diskussion um Verbraucherpolitik in den Finanzdienstleistungen für private Haushalte

Empirische Befunde zeigen, dass die Qualität der Beratung durch Finanzdienstleister nicht zufrieden stellend ist. Als Defizite werden eine zu geringe Erfassung der Kundenbedürfnisse, zu wenig individuelle Empfehlungen und unzureichende Information durch Berater angegeben. Dadurch entstehen den privaten Haushalten in Deutschland jährlich beträchtliche Vermögensschäden in Milliardenhöhe. Dies sind die Ausgangsbefunde des Beitrags von *Daniel Kohlert* und *Andreas Oehler*. Sie beziehen sich auf die Erkenntnisse der Behavioral Economics zum beschränkt rationalen Verhalten und erörtern das Geschehen sowie das Verhalten von Verbrauchern bei der Anlageberatung.

Die Autoren stellen die Effizienz der rechtlichen Informations- und Beratungspflichten in der Anlageberatung in Frage, die hinsichtlich allgemeiner Risiken und Mechanismen des Finanzmarktes, der Vertragsmodalitäten, der Anlageform und des spezifischen Produkts bestehen. Sie konstatieren, dass die Informationspflichten den Beratern in allen Phasen der Beratung (Befragung, Aufklärung und Empfehlung) einen breiten Spielraum für Manipulation der Ratsuchenden lassen. Bei den Anlegern ist in jeder Beratungsphase beschränkt rationales Verhalten in sehr vielfältigen Ausprägungen zu beobachten: Kontrollillusion oder -verlust, oftmals einhergehend mit (un-)bewusster Informationsverweigerung und mit Vermeidungsverhalten, Überbewertung von Erfahrungen der Vergangenheit, schwankende oder unbewusste Präferenzen, unspezifische oder widersprüchliche Vorstellungen über die Geldverwendung, selektive Informationswahrnehmung, (unbewusste) Überforderung (selbst erfahrener Anleger) durch komplexe und mehrdeutige Information, „Schönreden“

zugunsten der eigenen Erwartungen und fehlende Differenzierung zwischen irrelevanter und relevanter Information.

Die Autoren erläutern auch, wann Anleger einer Beratungsempfehlung folgen und wann nicht: Dies hängt wesentlich von der Gestaltung der Beratung (Beratungsumfeld, Zeitpunkt der Empfehlung), dem Ausmaß der Informationsasymmetrie zwischen Berater und Verbraucher und von der Glaubwürdigkeit des Beraters ab. Ohne eigenes Finanzwissen des Verbrauchers besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit für eine direkte Annahme der Beraterempfehlung, unabhängig von ihrer objektiven Qualität.

Kohlert und Oehler ziehen das Fazit, dass Verbraucher die Qualität einer Anlageberatung zumeist nicht beurteilen können und eine schlechte Qualität auf Informationsprobleme zurückzuführen ist, auch bedingt durch das beschränkt rationale Verhalten der Verbraucher. Angesichts ihrer Befunde favorisieren die Autoren den Ausbau der Verbraucherbildung (Förderung reflexiven Handelns und Sensibilisierung für finanzielle Angelegenheiten) sowie einen Ausbau der unabhängigen Finanzberatung, beispielsweise durch die Verbraucherzentralen. Für vereinfachte Information über Risiken von Finanzprodukten käme statt einer pauschalen Ampellösung, eine farbliche Beurteilung einzelner und der wesentlichen Produkteigenschaften (Totalverlustrisiko, Kursschwankungsrisiko) in Frage. Die kürzlich beschlossene verpflichtende Protokollierung von Beratungen schätzen die Verfasser des Beitrags eher skeptisch ein. So löst dieses Instrument nicht das Problem, dass viele Verbraucher nicht beurteilen können, ob sie ordnungsgemäß und fehlerfrei beraten wurden. Hochkomplexe Regelungen werden abgelehnt, wenn diese nicht der beschränkten Rationalität der Verbraucher Rechnung tragen. Für den Fall, dass präventive Instrumente in der Anlageberatung nicht ausreichen, fordern die Autoren ein strengeres Haftungsrecht.

Im Zuge der aktuellen Finanzkrise haben Verbraucherorganisationen und Parteien eine wahre Flut an Vorschlägen zum Schutz der Verbraucher im Finanzdienstleistungssektor und Krisenpläne zur Bewältigung der Finanzkrise unterbreitet. Auf einige dieser Konzepte bezieht sich der Beitrag von *Rainer Metz*. Er stellt die Grundzüge dieser Vorschläge vor und setzt seine verbraucherpolitischen Vorschläge dagegen. Kritisiert wird von ihm, dass fast alle Konzepte noch eher vage sind und ein systematischer Vergleich der unterschiedlichen Vorstellungen kaum möglich ist.

Die Bildung eines *Finanz-TÜV* (CDU/CSU), der bei der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) angesiedelt sein könnte, soll der Prüfung, der Zulassung und der Zertifizierung von Finanzprodukten dienen. Eine Ampelkennzeichnung für Finanzprodukte wird in diesem Konzept als nicht realisierbar abgelehnt. Bei der anbieterunabhängigen Beratung der Verbraucher sollen die Verbraucherzentralen auch weiterhin eine zentrale Rolle einnehmen.

Mit einem *sektorspezifischen Finanzwächter/Watchdog* (Bündnis 90/Die Grünen) sollen die Aufgaben einer effizienten Marktbeobachtung, Verbraucheraufklärung, Beratung und Schlichtung unter dem Dach der Verbraucherverbände übertragen werden. Gestärkt werden soll auch die Finanzmarktaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die durch Gebühren, Erstattungen und insbesondere durch Umlagen der Anbieter der Finanzdienstleistungswirtschaft finanziert wird. Die BaFin soll künftig unabhängiger und daher aus Steuergeldern finanziert werden. Dieses Konzept sieht auch eine Ampel für Finanzprodukte vor, die ähnlich aufgebaut sein soll wie die Ampel für

Nährwertkennzeichnungen. Vorgeschlagen wird zudem ein kostenloser Finanzvorsorgecheck für alle Bürger, der über die Finanzwirtschaft finanziert werden soll. Abgelehnt wird hingegen eine provisionsorientierte Finanzberatung.

In einem *Marktwächterkonzept* (SPD) wird gefordert, dass alle Finanzprodukte und Vermittler einer Regulierung und Überwachung unterliegen sollen. In Anlehnung an den „Blauen Engel“ im Umweltbereich wird zudem eine freiwillige Zertifizierung vorgeschlagen.

An der *VerbraucherZentraleFinanzen* und an dem Konzept *Finanzwächter* kritisiert der Autor die sehr grundlegenden institutionellen Veränderungen. Hinsichtlich der *Aufgaben und Zuständigkeiten eines Finanzwächters* wird ausgeführt, dass die Ausübung einer effizienten Marktaufsicht (vollständige Regulierung, Einhaltung geltender Regeln, Sanktionierung bei Verstößen) durch eine nicht-staatlich verfasste Institution in einem derart komplexen Markt eher fraglich sei. In dem Konzept wäre weder dargelegt, wie ein Rechtsweg gegen Entscheidungen der neuen Institution noch wie Haftungsregeln bei Fehlentscheidungen zu gestalten seien. Hinzu komme, dass – sofern die Interessen einer Vielzahl von Verbrauchern betroffen sind (Schutz kollektiver Interessen) – die BaFin bereits heute Verbraucherbeschwerden nachgeht.

Dem Autor zufolge fehlt es dem Konzept *VerbraucherZentraleFinanzen/Watchdog* auch an einer schlüssigen *Finanzierung*: So impliziert die vorgeschlagene Aufteilung der Finanzierung zwischen dem Bund und den Ländern finanzverfassungsrechtliche Klärungen. Auch eine Sonderabgabe „Verbraucherschutz“ würde verfassungsrechtlich scheitern. Eine Mitfinanzierung durch Anbieter hält der Autor zwar für inhaltlich berechtigt, gewissermaßen als eine Folgenbeseitigung fehlerhafter Beratung oder schlechter Produkte, allerdings verhält sich die Wirtschaft gegenüber einer Mitfinanzierung abwehrend. Eine denkbare Finanzierung wäre nach Metz, den kollektiven Verbraucherschutz qua Aufsicht über Anbieterbeiträge zur BaFin zu finanzieren. Diese könnte dann entscheiden, ob sie die Aufgaben der Aufsicht selbst wahrnimmt oder auf die Verbände delegiert und mitfinanziert.

Ein dritter Grund für seine Ablehnung der beiden Konzepte ist die für den Autor fehlende *Einbindung in die europäische Verbraucherpolitik*. Eine europäische Perspektive haben Watchdogs seines Erachtens nicht, auch weil ein entsprechendes Vorbild fehlt. Der Autor führt aus, dass es auch in Großbritannien keinen „Finanz-Watchdog“ gibt, sondern eine Finanzdienstleistungsaufsicht (*Financial Services Authority*, FSA), die zum Verbraucherschutz als eins von vier Oberzielen verpflichtet ist. Mit dieser Institution sowie weiteren Strukturen (Wettbewerbsbehörde mit Verpflichtung zum Verbraucherschutz) hat Großbritannien eine eher staatlich verfasste Verbraucherpolitik. Die Einführung des Modells *Watchdog/VerbraucherZentraleFinanzen* wäre – so der Autor – ein Schritt weg von der verbandsorientierten Lösung, die für die deutsche Verbraucherpolitik charakteristisch ist.

Hinsichtlich des Konzeptes des *Finanz-TÜV* stellt sich der Autor die Frage, ob eine Zulassung für Anbieter und Produkte bedeuten soll, dass Angebote und Produkte bei Mängeln vom Markt genommen werden können – angesichts des europäischen Binnenmarktes hält er dies für kaum möglich – oder ob der TÜV nur für Verbraucherinformation stehen soll – eine Aufgabe, die er bislang von der Stiftung Warentest/Finanztest als sehr gut wahrgenommen ansieht.

Zur *Ampelkennzeichnung* wird an dem Beitrag ausgeführt, dass Finanzprodukte zumeist hoch komplex sind und beispielsweise in Bezug auf Sicherheit und Rendite nur sehr unzureichend durch simple Farbenkennzeichnung zu vereinfachen sind. *Finanzielle Allgemeinbildung* und ein kostenloser Finanzvorsorgecheck wichen – so der Autor – vom europäischen Modell des „mündigen Bürgers“ ab und ließen es an einer sozialen Differenzierung und einer Orientierung an benachteiligten Verbrauchergruppen (Bildungsferne, sozial Schwache) fehlen. Finanzielle Allgemeinbildung für alle Bürger reiche zudem nicht aus, um eine schlechte Angebotsqualität auf dem Markt zu beseitigen. Konsequenz wäre es, den Markt für Durchschnittskonsumenten nicht zu öffnen (wie partiell bei den Hedgefonds) oder die Angebote „alltagstauglicher“ zu gestalten, sodass sie für Durchschnittskonsumenten auch ohne Fortbildung und zusätzliche Beratung verständlich sind.

Als ein langfristiges Strukturproblem bezeichnet der Autor die schlechte *Qualität der Finanzberatung*, die seines Erachtens ganz wesentlich in der Orientierung an der Provision begründet ist. Das Qualitätsproblem lasse sich nur darüber lösen, dass Beratung und Verkauf der Produkte getrennt werden. Der Autor spricht sich gegen eine staatliche Dauer-subsidierung für Honorarberatung aus, ebenso gegen eine ausschließliche Ansiedlung der Beratung bei einer Verbandsgruppe. Damit sich Honorarberatung im Wettbewerb auf dem Markt entwickeln könne, müssten zumindest Standards zur Qualifikation (Schutz des Begriffs „Finanzberater“) und zur Haftung gesetzt werden.

Der Autor fordert schließlich dazu auf, vorhandene Stärken, etwa die Kompetenz der Stiftung Warentest, in einem effizienten Netzwerk „Verbraucherpolitik und Finanzdienstleistungsmarkt“ zu bündeln. Schließlich sollte Verbraucherpolitik aus der Nische des Verbraucherschutzes herauskommen und Anschluss an Wirtschaftspolitik beziehungsweise Kartell- und Wettbewerbschutz suchen, mit dem Ziele, effiziente Markt- und Wettbewerbsstrukturen zu schaffen.

Der dritte Beitrag zum Themenschwerpunkt Finanzdienstleistungen betont die Bedeutung staatlicher Eingriffe im Bereich der Finanzdienstleistungen als Garant für effektiven Verbraucherschutz. So argumentiert *Achim Tiffe*, dass Informationspflichten für Anbieter auf dem Markt für Finanzdienstleistungen zur Aufhebung von Informationsasymmetrien und für die Herausbildung effizienter Marktstrukturen zwar erforderlich sind, aber als alleiniges verbraucherpolitisches Instrument nicht ausreichen, damit der Finanzmarkt langfristig funktioniert. Der Autor führt aus, dass die verbraucherpolitische Strategie der EU den Informationspflichten den Vorrang vor Maßnahmen zur Produktregulierung einräumt: Informationspflichten sind relativ einfach in nationales Recht umzusetzen; sie werden wie ein Annex an bestehende gesetzliche Regelungen angehängt, das bestehende nationale Recht bleibt im Kern unverändert.

Die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben in deutsches Recht erfolgte in den letzten Jahren in zahlreichen Informationsgesetzen. Dazu kamen nationale Informationspflichten zum Beispiel für Verträge zur staatlich geförderten Altersvorsorge (Riester-Rente). Auch die aktuellen Probleme auf dem Finanzmarkt versucht man vor allem durch gesetzliche Informationsregelungen zu lösen: Auf die für einzelne Verbraucher Existenz bedrohenden Kreditverkäufe von Immobiliendarlehen reagierte der Gesetzgeber beispielsweise lediglich mit der Einführung von Informationsrechten für Verbraucher (Risikobegrenzungs-gesetz).

Im Beitrag werden auch von der Politik diskutierte Vorschläge zur Vereinfachung, Reduzierung und/oder Ergänzung von Informationspflichten vorgestellt (Finanz-TÜV: SPD und Die Linke; verbraucherunabhängige Beratung, Beipackzettel für Finanzprodukte: Die Grünen; effektiver Jahreszins für Altersvorsorgeverträge: Bund der Versicherten). Erwähnt wird, dass die Hamburger Verbraucherzentrale einen sogenannten Ampelcheck für die Geldanlage entwickelt hat. Dieses Instrument wird insbesondere von der Versicherungswirtschaft kritisiert, Finanzprodukte seien prinzipiell zu komplex, um sie auf drei Farben zu reduzieren, und der Zuschnitt eines Finanzproduktes auf die individuellen Bedürfnisse des einzelnen Verbrauchers bedürfe einer individuellen Beratung.

Der Beitrag schließt mit einer kritischen Beurteilung der Finanzaufsicht. So hält der Autor die BaFin aufgrund ihrer bisherigen Struktur und ihrer Ausrichtung (Finanzierung durch Umlagen der Finanzdienstleister und Fixierung auf das übergeordnete Ziel der Marktstabilität) für ungeeignet, einen effektiven Verbraucherschutz sicherzustellen.

### 2.3 Der Stellenwert von Bildung, Beratung und Information in der Verbraucherpolitik

Den Verbraucherzentralen zufolge, die mit ihrer Verbraucherberatung auch eine Marktbeobachtungsfunktion wahrnehmen, sind Finanzprodukte für die private Altersvorsorge ein aktuell wichtiger verbraucherpolitischer Beratungsbereich. Diese Finanzprodukte sind durch die Rückführung der Umlagefinanzierung und der damit einhergehenden Senkung des Rentenniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung zugunsten des Aufbaus einer kapitalgedeckten Altersvorsorge neu entstanden.

Dies ist der Ansatzpunkt des Beitrags von *Christina Werner* und *Andreas Oehler*. Sie gehen auf das verbraucherpolitische Angebot im Bereich der privaten Altersvorsorge ein. Verbraucher müssen hier schwer abschätzbare, langfristige Anlageentscheidungen treffen. Vorsorgewege, Produktarten und Anbieter im Bereich der Finanzdienstleistungen und der privaten Altersvorsorge sind zum Teil sehr komplex, zugleich ist die finanzielle Kompetenz vieler Verbraucher sehr gering. Daher bezweifeln die Autoren für diesen Markt eine wirksame Selbstregulierung sowie die Wirksamkeit informationsökonomischer Instrumente. Erschwerend komme hinzu, dass Verbraucher die Qualität des Produktes auch nach dem Vertragsabschluss nicht abschließend beurteilen können und der Beitragszahlung nur ein Zahlungsverprechen auf eine Rentenzahlung in der Zukunft gegenübersteht. Hier ist Lernen aus Erfahrung oder über den Austausch mit anderen Verbrauchern nur eingeschränkt möglich. Nach der Kenntnis der beiden Autoren weisen selbst gut informierte in diesem Markt aus der Verhaltensökonomik gut belegte Verhaltensanomalien auf, etwa zeitlich inkonsistente Präferenzen, mangelnde Selbstkontrolle, Trägheit und Informationsüberflutung.

Die Autoren stellen anschaulich eine Reihe von Beispielen für verbraucherpolitische Initiativen im Bereich der finanziellen Allgemeinbildung und spezifische Maßnahmen zur privaten Altersvorsorge in Deutschland und Großbritannien vor. Vor dem Hintergrund, dass in Großbritannien die Lücke zwischen gesetzlicher und privater Altersvorsorge größer ist als in Deutschland und damit auch der politische Handlungsdruck, interessiert die Autoren, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede die verbraucherpolitischen Angebote im

Bereich der privaten Altersvorsorge in den beiden Ländern aufweisen und ob britische Erfahrungen für Deutschland zu nutzen sind.

Ihre Bestandsaufnahme führt zu dem Ergebnis, dass zumindest bis jetzt von der Verbraucherpolitik für die finanzielle Bildung und Beratung von Verbrauchern in Großbritannien mehr getan wurde als in Deutschland. Ein Indikator dafür sei das in Großbritannien für solche Initiativen zur Verfügung gestellte Finanzvolumen. Als Gemeinsamkeit beider Länder wird herausgestellt, dass den Verbrauchern bei der privaten Altersvorsorge viele verschiedene Akteure zahlreiche Bildungs-, Informations- und Beratungsangebote machen. In der Trägervielfalt sehen die Autoren die Gefahr einer ungeordneten Angebotslandschaft, was einen Erfolg solcher Angebote in Frage stellen könnte. Mehr Vernetzung ist daher ihres Erachtens erforderlich.

In Großbritannien führten Forschungsarbeiten der unabhängigen Aufsichtsbehörde für Finanzmärkte (Financial Services Authority; FSA ) und das spezifische verbraucherpolitische System – der Verbraucherschutz ist staatlich institutionalisiert – zur Ausarbeitung einer nationalen Strategie zur Verbesserung der finanziellen Handlungskompetenz der Bevölkerung. Diese Strategie soll unter der Regie und Förderung der FSA innerhalb von fünf Jahren insgesamt eine halbe Million Menschen unter anderem mit kostenlosen Schulungen zum Thema Geldanlage am Arbeitsplatz und in Schulen erreichen.

Nach Einschätzung der Autoren sind die Angebote in Großbritannien stärker als in Deutschland auf spezifische Zielgruppen ausgerichtet. Dort werden die Menschen in ihren regulären Lebensfeldern (Firmen, Universitäten, Schulen, Krankenhäusern, Arztpraxen, Wohnungsbaugesellschaften, Hebammen, Kindertagesstätten) „abgeholt“, was Evaluationen zufolge einen besonderen Erfolg verspricht. Nachholbedarf in Deutschland sehen die Autoren auch bei der Reichweite der verbraucherbezogenen Bildungsangebote. So erzielen hier gemessen an der Gesamtbevölkerung Bildungsangebote nur geringe Teilnehmerzahlen im Vergleich zu Großbritannien.

Die Autoren halten die Verbraucherzentralen in Deutschland mit ihren bereits etablierten Bildungs- und Beratungsinitiativen für geeignet, in Kooperation mit Partnerorganisationen ihr Angebot auch zielgruppenspezifischer umzubauen. Abschließend sprechen sie sich für mehr Forschung über die Wirkungen der verbraucherpolitisch initiierten Bildungs- und Beratungsmaßnahmen im Bereich der Finanzdienstleistungen und speziell der privaten Altersvorsorge aus.

Die Beratung durch die Verbraucherzentralen steht im Mittelpunkt des Beitrages von *Eckhard Benner* und *Beate Weiser*. Ihre Hauptaussage ist: Beratung der Verbraucherzentralen unterstützt Verbraucher in ihren eigenen Konsumabsichten und trägt dazu bei, dass Konsumenten ihre Souveränität und Eigenverantwortung als mündiger Verbraucher realisieren können. Dies schließt eine Orientierung der Verbraucherberatung an politischen Zielen und paternalistische Informationsvermittlung durch die Verbraucherzentralen aus, lässt hingegen zu, dass bei Fehlentwicklungen auf den Märkten auf der kollektiven Ebene zur politischen Sensibilisierung für diese Entwicklung beigetragen wird.

In ihrem Beitrag grenzen sie sich gegenüber Positionen aus der Verbraucherforschung und -politik ab, die Beratung gewissermaßen als Transformationsriemen für gesellschaftliche Veränderungen, zum Beispiel im Kontext der Klima- und Nachhaltigkeitsdiskus-

sion, nutzen möchten. Der Beitrag fügt diese Diskussion in den Rahmender Vorstellung des Zwecks und der Grundsätze der Verbraucherberatung von Verbraucherzentralen ein, illustriert die Aufgaben der Verbraucherberatung durch Beispiele aus dem Beratungsalltag der beiden Autoren in der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg und trägt die Folgen für den Beratungsprozess vor, die von Informationsasymmetrien zwischen Beratern und Ratsuchenden ausgehen.

Verbraucherberatung setzt stets einen aktiven Schritt des Verbrauchers selbst voraus. Verbraucher sind nach dem Verständnis der Verbraucherzentralen – wie auch im BGB formuliert – Personen, die weder gewerblich noch selbständig beruflich tätig sind. Beratung durch die Verbraucherzentralen setzt zudem ein Problem zwischen Verbraucher und Unternehmen voraus. Die Themen der Verbraucherberatung ergeben sich allein aus den Problemen der Verbraucher und sind damit ein Spiegelbild gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und individueller Verhältnisse. Treten Themen vermehrt auf, ist dies ein sicherer Hinweis auf Marktschwierigkeiten. Prinzipiell werden keine Anbieter- oder Produktempfehlungen ausgesprochen.

Die Autoren geben mit einer Reihe von Beispielen aus ihrer täglichen Beratungspraxis einen Einblick in die Beratungswelt der Verbraucherzentralen. Als Beispiele für gerade aktuelle Beratungsthemen nennen sie die Themen „angemessener Gaspreis“ und „private Altersvorsorge“. Die starke Nachfrage nach Beratung zu den Produkten der privaten Altersvorsorge in den Verbraucherzentralen erklären die Autoren mit Defiziten der privaten Anlageberatung. Dort erfolgt die Produktberatung nicht unabhängig von dem Verkaufsinteresse der Anbieter, und die Beratung über Finanzanlageprodukte ist typischerweise provisionsorientiert. Eine gesetzliche Regelung, die sicherstellt, dass das Interesse der Verbraucher bei der Beratung im Vordergrund steht, gibt es bis heute nicht. Angesichts dieser Situation rechnen die Verbraucherzentralen damit, dass die Nachfrage nach Beratung zum Thema Altersvorsorge bei ihnen auch mittelfristig nicht abnehmen wird.

Als gute Beispiele für gesetzliche Veränderungen, die durch gehäufte Verbrauchieranfragen und die Verbraucherzentralen angestoßen und schließlich auch durchgesetzt werden konnten, verweisen die Autoren auf das 1991 in Kraft getretene Verbraucherkreditgesetz, das unter anderem die Angabe des Effektivzinses für Konsumkredite etablierte, und auf das 2003 in Kraft getretene Gesetz zur Bekämpfung des Missbrauchs von Mehrwertdienstnummern („0900er/0190er-Nummern“).

Die Autoren stellen heraus, dass die institutionellen Rahmenbedingungen der Verbraucherzentralen als gemeinnützige Vereine, ihre Vereinssatzungen, die öffentliche Finanzierung und die damit verbundene öffentliche Kontrolle eine unabhängige Beratung garantieren.

Der dritte Beitrag des Themenkomplexes „Stellenwert von Bildung, Beratung und Information in der Verbraucherpolitik“ ist von *Barbara Köttl, Juliane Dittrich, Jaroslav Dokoupil, Alena Matušková* und *Jutta Roosen* verfasst. Analysiert wird der grenzüberschreitende Einkauf von Waren und Dienstleistungen durch Verbraucher in der Grenzregion Bayern – Tschechien. Trotz des massiven Abbaus tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse in der Europäischen Union zeigen empirische Studien, dass im zurückliegenden Jahrzehnt nur eine moderate Preisangleichung im gemeinsamen Währungsgebiet eintrat. Europaweiten Studien zufolge hat nur ein Viertel der Europäer im vergangenen Jahr grenzüberschreitend eingekauft, der durchschnittliche Betrag für diese Einkäufe betrug nur 800 Eu-

ro. Nach Ansicht der Autoren existiert derzeit noch kein einheitlicher Verbrauchermarkt, sondern es gibt 27 nationale Märkte.

Noch stehen zahlreiche regulatorische Hindernisse dem grenzüberschreitenden Einkauf und damit dem europäischen Einzelhandelsbinnenmarkt entgegen. Durch eine EU-Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz und das 2005 gegründete Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren wird versucht, den Barrieren zu begegnen. Weitere Hemmnisse will die EU-Kommission mit einer zusammengefassten Richtlinie über die (vertraglichen) Rechte der Verbraucher erreichen (*Vollharmonisierung*).

Die Autoren stellen die Ergebnisse einer Studie vor, die ihr Forschungsverbund (Con-Net) 2009 zu den Konsummustern im Grenzgebiet zwischen Bayern und Tschechien, den Konsumhemmnissen und dem Informationsverhalten von Verbrauchern im Hinblick auf den grenzüberschreitenden Verbraucherschutz durchgeführt hat. Zum Konsummuster im Grenzverkehr tragen die Autoren vor, dass mehr als die Hälfte der bayerischen und fast drei Viertel der tschechischen Befragten mindestens einmal im Nachbarland eingekauft haben. Viele der befragten Konsumenten geben monatlich bis zu 50 Euro pro Kopf im Nachbarland aus. Die beiden größten Konsumhemmnisse werden von den Befragten beider Länder mit Schwierigkeiten bei Reklamations- oder Garantieansprüchen und Sprachbarrieren angegeben. Deutsche empfinden insgesamt mehr und größere Hemmnisse als die tschechischen Befragten, deren Besorgnis beim grenzüberschreitenden Konsum deutlich schwächer ausgeprägt ist.

Zum Informationsverhalten zeigen die Ergebnisse der Studie, dass etwas mehr als die Hälfte der bayerischen Verbraucher über ihre Rechte zum grenzüberschreitenden Konsum (eher) schlecht informiert ist, etwas weniger als die Hälfte war es bei den tschechischen Befragten. Bayerische Befragte vertrauen vor allem der Information durch die Stiftung Warentest, der Industrie- und Handelskammer und den Verbraucherschutzorganisationen, während die tschechischen Befragten eher dem Personal vor Ort, Produktgütesiegeln (wie Czech Made) sowie den Verbraucherschutzorganisationen vertrauen. Das Netz der Europäischen Verbraucherzentren ist auf beiden Seiten eher unbekannt, ihm wird aber ein hohes Vertrauen von den Befragten bescheinigt, die es kennen.

Die Autoren bewerten die Befunde der Studie als ein Indiz dafür, dass der Abbau von Konsumhemmnissen ein Mittel zur weiteren Integration von Märkten und Regionen ist. Noch bestehende grenzüberschreitende Hemmnisse sollten durch eine vertiefte Harmonisierung der Verbraucherrechte auf EU-Ebene und durch grenzüberschreitende Netzwerke lokaler Verbraucherzentralen beseitigt werden.

## 2.4 Verbraucherpolitik zur Qualitätssicherung, Preisregulierung und in neuen Technologien

Im vierten Themenkomplex werden drei Beiträge vorgestellt, die jeweils sehr unterschiedliche verbraucherpolitische Aspekte erörtern. Im ersten Beitrag diskutieren *Vanessa von Schlippenbach* und *Isabel Teichmann* auf der Grundlage industrie- und vertragsökonomischer Analysen private Standards zur Sicherung der Qualität und die Frage, ob sich durch vom Einzelhandel individuell gesetzte Standards dessen Nachfragemacht gegenüber den Zulieferern erhöht. Die beiden Autorinnen führen aus, dass der wirtschaftliche

Erfolg maßgeblich von der Qualitätssicherung entlang der gesamten Wertschöpfungskette abhängt. Qualitätsunsicherheiten in Wertschöpfungsketten entstehen dadurch, dass der Verkäufer eines Gutes meistens besser über die Qualitätseigenschaften der Ware (zum Beispiel Pestizid- und Herbizidrückstände, Beimischung bestimmter Zusatzstoffe) und erst recht besser über die Prozesseigenschaften seines Gutes informiert ist als der Käufer, dass es also eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen Käufer und Verkäufer gibt. Diese Qualitätsunsicherheit kann bei Vertragsabschluss zu einem opportunistischen Verhalten des Verkäufers führen. Lässt sich dieses Marktversagen nicht durch private Lösungen wie etwa Standards überwinden, ist der Staat gefragt. Mit der Durchsetzung von Standards sowie ihrer glaubwürdigen Kontrolle, etwa durch regelmäßig wiederkehrende Zertifizierung, wird den Verbrauchern ein Mindestmaß an Qualität garantiert. Die Konsumenten sind nunmehr wieder bereit, höhere Preise zu zahlen. Dementsprechend sind auch die Anbieter höherwertiger Qualitäten willens, ihre Güter auf den Markt zu bringen.

Die Autorinnen führen aus, dass in der Praxis im Einzelhandel auf Qualitätsunsicherheiten mit dem Aufbau jeweils eigener Qualitätssicherungssysteme entlang der gesamten Wertschöpfungskette reagiert wurde (etwa „Filière Qualité Carrefour“ oder „Tesco's Nature Choice“, Sainsburys Kontrollsystem „von der Produktion bis zur Ladentheke“). Bezogen auf eine marktendogene Lösung durch private Standards argumentieren die Autoren, dass individuelle Standards ein Mittel der glaubwürdigen Produktdifferenzierung darstellen können, dass sie dem Einzelhandel zur Optimierung der Verhandlungen auf Zulieferermärkten dienen und dass sie den Verhandlungsdruck gegenüber den Zulieferern erhöhen können. Dies geschieht insbesondere dann, wenn die von den Einzelhändlern gesetzten Standards voneinander abweichen. Die Zulieferer müssen dann beziehungspezifisch investieren und ihre Produktion an einzelnen Käufern ausrichten, sodass es darüber zu Abhängigkeiten der Zulieferer von bestimmten Käufern kommen kann. Dies minimiert die Handlungsalternativen des Zulieferers, und zugleich verbessert dies die Verhandlungsposition seines Käufers, sodass der Zulieferer letztlich einen geringeren Anteil vom Gesamtgewinn erhält.

Aber auch die Setzung staatlicher Standards ist nicht unproblematisch. Mindeststandards können die Produktvielfalt einschränken und Markteintrittsbarrieren erhöhen. Auch reduziert die Einführung eines Mindeststandards das Differenzierungspotential konkurrierender Unternehmen, sodass der Preiswettbewerb intensiver wird.

Der Beitrag von *Torsten Steinrücken* und *Sebastian Jaenichen* untersucht die Wirkungen einer Preisregulierung auf Marktergebnisse und Verbraucherwohlfahrt anhand eines industrieökonomischen Modells. Die verbraucherschutzorientierte Regulierung von Preisen spielt insbesondere in liberalisierten Netzindustrien wie etwa im Telekommunikationssektor eine Rolle, wo die Monopolmacht von Netzbetreibern kaum durch Wettbewerb kontrolliert werden kann. So hat die EU-Kommission im Mobilfunkmarkt jüngst mit Argumenten des Verbraucherschutzes die Setzung von Preisobergrenzen für internationale Roaminggebühren begründet.

Steinrücken und Jaenichen argumentieren, dass die gängige Praxis einer kostenorientierten Preisregulierung zu erheblichen Wohlfahrtsverlusten führen kann, weil Firmen nicht nur in Preisen, sondern auch in anderen Dimensionen konkurrieren. Die Autoren fokussieren in ihrer Analyse auf markterweiternde Werbeaktivitäten; allerdings sind die Argumente auch auf andere Wettbewerbsparameter übertragbar. Schon Chamberlin (1953) hatte da-

rauf hingewiesen, dass die Ausblendung nicht-preislichen Wettbewerbs zu verfehlten Schlüssen führen kann, wobei er bereits auf die Gefahr eines qualitätsverschlechternden Wettbewerbs verwies (was später als das Zitronenproblem bekannt geworden ist). Berücksichtigt man mehrere Dimensionen des Wettbewerbs, so zeigt sich, dass eine zunächst wünschenswert erscheinende Preisregulierung zu einer Schwächung des Wettbewerbs in anderen Dimensionen führt. Steinrücken und Jaenichen zeigen genau diesen Zusammenhang in ihrem Modell, wonach der Fall eintreten kann, dass trotz einer kostenorientierten Preisregulierung letztlich die Verbraucher geschädigt werden, weil Firmen zu wenig Anreize haben, in die Erweiterung ihrer Absatzmärkte zu investieren. Diese Arbeit unterstreicht damit die Vermutung, dass Verbraucherpolitik nur in extremen Ausnahmesituationen direkte Eingriffe in den marktlichen Preisfindungsmechanismus durchführen sollte.

Der Beitrag von *Sabine Bietz, Lucia A. Reisch* und *Gerd Scholl* bietet einen umfassenden Überblick über den aktuellen Diskurs zur Nanotechnologie. Diese Technologie zeichnet sich durch eine hohe Entwicklungsdynamik aus, wird als entscheidend für branchenübergreifende Innovationen betrachtet (Chemie, Automobilbau sowie Informationstechnologie) und wird für diverse Produktionsverfahren verwendet. Für den langfristigen ökonomischen, sozialen und technischen Erfolg der Nanotechnologien scheint es notwendig, möglichst früh durch Dialogprozesse Vertrauen und Akzeptanz in der Bevölkerung für diese neue Technologie aufzubauen. Eine Sensibilisierung der Verbraucher ist positiv, da die Anbieter den Zusatznutzen ihrer neuen Produkte glaubwürdig kommunizieren und wahrgenommene Risiken ernst nehmen müssen. Allerdings kann eine undifferenzierte Technologieskepsis aus der Gesellschaft die Weiterentwicklung einer neuen Technologie auch bremsen. Ein Akzeptanzproblem besteht laut den Autoren für die Nanotechnologie in Deutschland gegenwärtig zwar nicht, die Grundeinstellung zu „Nano“ ist hier überwiegend positiv; dies kann sich aber schnell ändern, etwa durch aktuelle Medienberichte über Gefahren.

Die Autoren bemängeln, dass der Risikodiskurs derzeit primär in der Fachöffentlichkeit stattfindet und dass Umwelt- und Verbraucherorganisationen einerseits und Wirtschaftsverbände und Unternehmen andererseits die Risiken und den Nutzen synthetisch hergestellter Nanomaterialien wegen einer unzureichenden Erforschung möglicher toxikologischer und ökotoxikologischer Risiken sehr kontrovers beurteilen. Viele Verbraucher- und Umweltverbände stehen Nano skeptisch gegenüber. Insbesondere die körpernahe Verwendung wird als potentielle Gefahrenquelle gesehen. Umwelt- und Verbraucherverbände fordern deshalb eine Regulierung der Technologie.

Verbraucherinformation und -aufklärung halten die Autoren als Teil einer „*Get-in-early*“-Verbraucherpolitik für erforderlich. Dies würde Nano-Produkte für den Verbraucher transparenter machen. Geeignet dazu wäre ihres Erachtens eine zentrale, frei zugängliche Produkt-Datenbank auf nationaler oder auf europäischer Ebene, die Positivlisten (unbedenkliche Nano-Produkte) mit aktuellen und weiterführenden Angaben zum Hersteller enthalten sollte. Um die Glaubwürdigkeit der Datenbank zu gewähren, sollte sie bei einer unabhängigen Institution angesiedelt und eng mit der für die Kennzeichnung zuständigen Institution verknüpft sein. Darüberhinaus sollte ein regelmäßiger Wissens- und Erfahrungstransfer institutionalisiert werden. Dazu würden sich der Aufbau einer „partizipativen Dialoglandschaft“ mit allen relevanten Stakeholdern auf der Ebene der Bundesländer und die Weiterführung des bereits bestehenden NanoDialogs (ein Expertendialog) wie auch der NanoKommission (ein Stakeholderdialog) auf der Bundesebene eignen.

Schließlich sollten aus Sicht der Autoren Monitoringprogramme durchgeführt werden, im Sinne der Etablierung eines Frühwarnsystems (ähnlich dem RAPEX-System der EU), um Risikoschwerpunkte frühzeitig erkennen zu können. Produzenten oder Importeure von Nanomaterialien oder Nano-Produkten müssten hier die Inhaltsstoffe kennzeichnen. Im Gegenzug würden Produzenten und Importeure Schutz vor strafrechtlichen Sanktionen erhalten, wenn sich das Material oder Produkt als nicht sicher erweist. Auch die Einführung einer Berichtspflicht für Unternehmen, die mit Nanomaterialien arbeiten, sollte verfolgt werden, in Deutschland wäre dies innerhalb der Regelungen des Verbraucherinformationsgesetzes denkbar.

### 3 Verbraucherpolitische Handlungsfelder

Die Vielfältigkeit der Probleme zwingt Verbraucherpolitik und Verbraucherforschung zum Engagement an vielen Stellen. Ohne Zweifel, Verbraucherpolitik und Verbraucherforschung müssen vielen Ansprüchen gerecht werden. Politik und Forschung in diesem Politikfeld werden auch stets daran gemessen, ob sie angesichts stetig neuer gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Probleme ihre Themen fortlaufend neu definieren und ausrichten können. In einem Begleitwort zu dem verbraucherpolitischen Gutachten des DIW Berlin „Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft“ wird festgestellt:

„Verbraucherpolitik muss sich stets mit vielen anderen Politiken abstimmen oder – vice versa – viele andere Politiken beanspruchen ein Stück Verbraucherpolitik für sich. Verbraucherpolitik läuft also Gefahr, kannibalisiert zu werden. Um nicht aufgefressen, sondern anerkannt zu werden, muss man jung, elastisch und anpassungsfähig bleiben. Theorie und Praxis der Verbraucherpolitik waren daher schon immer durch steten Wandel gekennzeichnet“ (Kuhlmann in Hagen et al. 2006).

Auf der Grundlage eigener Forschung und der Arbeiten dieses Heftes lassen sich nach Ansicht des DIW Berlin fünf zentrale Handlungsfelder identifizieren, die jeweils das grundsätzliche Spannungsfeld „Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat“ tangieren. Ihre Bearbeitung halten wir für eine zentrale Voraussetzung, damit Verbraucherpolitik wirksame Instrumente zum Schutz der Verbraucher und für die Bekämpfung verbraucherrelevanter Marktfraktionen entwickelt und einsetzt.

#### *Offenheit für neue Forschungsansätze*

Traditionell und auch gegenwärtig bezieht Verbraucherpolitik in Deutschland und Europa die Ausrichtung ihrer Instrumente und ihres Handelns ganz überwiegend aus der theoretischen Fundierung des neoklassischen Ansatzes sowie aus Paradigmen der Institutionen- und Informationsökonomie, die sich aus der Neoklassik heraus entwickelt haben. Im Vordergrund stehen dabei die Steuerung der Wirtschaft durch den Markt, der wirtschaftlich rational handelnde Mensch und Informationsasymmetrien zuungunsten der Verbraucher, die dazu führen, dass Verbraucher getäuscht werden und suboptimale Entscheidungen treffen. Verbraucherpolitisch spiegelt sich die andauernde hohe Bedeutung des Rationalitätskonzepts in dem *Vorrang von Instrumenten zur Beseitigung von Informationsdefiziten durch Beratung und Bildung*.

Dennoch hat sich in der Verbraucherforschung seit geraumer Zeit auch die Verhaltensökonomie etabliert. Deren Erkenntnisse legen nahe, dass das Verbraucherverhalten systematische Anomalien aufweist und dass es nicht allein ausreicht, Menschen zu informieren, zu bilden und zu beraten. Politik muss danach – will sie Verhalten verändern und Marktfriktionen entgegen – sowohl die Gestaltung als auch die Grenzen von Information berücksichtigen, das heißt gegebenenfalls auch *auf der Anbieterseite* „nachbessern“. Gefordert ist unseres Erachtens nicht eine Konzeption der Verbraucherpolitik „aus einem Guss“, sondern ein Ansatz, der die jeweils konkrete Entscheidungsproblematik des Verbrauchers berücksichtigt. Dies erfordert, dass die Verbraucherpolitik stärker als bisher verhaltensökonomische Ansätze berücksichtigt und ihre Instrumente hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit systematisch evaluiert werden.

### *Gefahr der Selektion von Verbrauchergruppen*

Welche Märkte, Produkte und Dienstleistungen jeweils im verbraucherpolitischen Mittelpunkt stehen, wird beeinflusst von den aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen: Gegenwärtig liegt der Schwerpunkt auf Finanzprodukten und dabei insbesondere auf Produkten der privaten Altersvorsorge. Hier ist auch die Diskussion um neue Wohlfahrtsmärkte angesiedelt – um Märkte also, auf denen der Wettbewerb nur begrenzt zum Tragen kommt, da sie umfassender staatlicher Regulierung unterliegen oder überhaupt staatlich organisiert sind (private Altersvorsorge, Gesundheit, Pflege, Arbeitsmarkt). Hier kommt hinzu, dass die Entscheidung der Verbraucher für ein Gut in diesen Märkten in der Regel eher „zwangsweise“ erfolgt und zumeist mit nicht positiven Lebenslagen (Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter) einhergeht. Zudem kommt der „Konsum“ des Produktes/der Dienstleistungen oftmals nicht vorhersehbar zustande, oder aber der Zeithorizont, wann das Produkt gebraucht wird, kann sehr lang sein.

Gefordert wird für diese Märkte, dass sie – da es sich um Produkte der Daseinsvorsorge handelt – durch den Staat aktiv begleitet werden. Empirische Studien, an denen auch das DIW mitgewirkt hat, weisen darauf hin, dass es in diesen Märkten zur Selektion bildungsferner und einkommensschwacher Gruppen kommt. Es ist festzuhalten, dass Verbraucherpolitik nicht sozialpolitische Aufgaben übernehmen kann. Allerdings muss sich Verbraucherpolitik dafür zuständig fühlen zu verhindern, dass bestimmte Gruppen sich derartige Märkte nicht erschließen können und somit gesellschaftlich ins Hintertreffen geraten. Der *Ansatz, Bildung und Informationsangebote spezifisch für eine sozial schwache Klientel* maßzuschneidern, muss daher ein selbstverständlicher Teil bei der Mitgestaltung des sozialen Sicherungssystems durch die Verbraucherpolitik sein. Verbraucherpolitik zielt somit auch auf eine faire Behandlung aller Verbraucher am Markt ab, sodass die Vermeidung diskriminierender Marktergebnisse eine ausdrückliche Zielsetzung sein sollte.

### *Institutionelle Strukturen der Verbraucherpolitik und ihre Finanzierung*

Die institutionellen Strukturen der Verbraucherpolitik in Deutschland sind durch eine Mischung aus staatlicher Zuständigkeit, Interessenvertretung der Verbraucher über Verbände und freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft geprägt. In Zusammenhang mit der Finanzkrise wird von Verbraucherorganisationen insbesondere bemängelt, dass der Verbraucherschutz im Bereich der Finanzprodukte, aber auch in anderen Märkten der sozialen

Daseinsvorsorge und der Grundversorgung (Energie, Gesundheit, Bildung, Verkehr), nicht ausreichend ist. Sie fordern, dass (zumindest in Teilen) institutionelle Verankerungen angepasst werden müssten. Im Finanzmarkt zum Beispiel soll dies ein Finanzmarktwächter oder eine VerbraucherZentraleFinanzen sein, die auch über weitgehende Kontroll- und Sanktionsinstrumente verfügen können soll. Eine Lösung wird auch darin gesehen, dass die Beratung über Finanzdienstleistungen verbraucher- und nicht provisionsorientiert sein sollte. Als institutioneller Rahmen für diese Beratung würden sich die Infrastruktur und die Kompetenz der Verbraucherzentralen eignen.

Dem steht die Position gegenüber, dass die vorhandenen Institutionen ausreichen. Dabei wird darauf verwiesen, dass die unter staatlicher Aufsicht stehende BaFin schon heute Verbraucherinteressen wahrnimmt. Auch die Stiftung Warentest und die Beratung der Verbraucherzentralen und die daraus abgeleitete Marktbeobachtungsfunktion dieser Einrichtungen werden als Elemente einer starken Verbrauchervertretung und eines umfassenden Verbraucherschutzes genannt. Völlig neue institutionelle Strukturen seien daher nicht erforderlich, es würden allenfalls einige zusätzliche Instrumente oder partielle Veränderungen von Instrumenten erforderlich sein. Insbesondere müsse die Qualität der Beratung von Finanzdienstleistern verbessert werden. Eine unabhängige Verbraucherberatung dürfte keineswegs bei einem Verbraucherverband institutionalisiert werden, sondern müsste sich am Markt und damit im Wettbewerb bewähren.

*Das System der Verbraucherpolitik, der institutionelle Mix und die verschiedenen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten haben sich bewährt* und sollten unseres Erachtens auch nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Die institutionellen Strukturen sind tatsächlich als eine Errungenschaft anzuerkennen: Dazu gehören als bewährte Stützen der Vertretung und Durchsetzung von Verbraucherinteressen die Verbändelösung und die anbieter- und staatsunabhängige Verbraucherberatung sowie die Sensorfunktion der Verbraucherzentralen. Allerdings sind diese Funktionen und Institutionen immer auch, da weitgehend über den öffentlichen Haushalt finanziert, in erheblichem Maße von politischen Entscheidungen und der jeweiligen Haushaltslage abhängig. Unstrittig ist, dass die Verbraucherarbeit der Verbraucherorganisationen einer öffentlichen Finanzierung bedarf. Denn von diesen werden gewissermaßen Funktionen der Daseinsvorsorge wahrgenommen, etwa die Beratung von Verbrauchern zu politisch ausgelösten Themen wie der privaten Altersvorsorge und die Auswertung der Verbraucherberatung im Sinne einer Marktbeobachtung und eines Sensors für die Politik. Allerdings beruht die staatliche Finanzierung auf keiner eigenen gesetzlichen Grundlage und stellt somit gewissermaßen eine „freiwillige“ staatliche Leistung dar. Auch deshalb ist der Umfang der Finanzierung beziehungsweise die Frage, welche Angebote angemessen sind, immer wieder Gegenstand der Debatte.

*Vermessen wäre es, wenn aus der Wissenschaft heraus gesagt werden würde, sie könnte angeben, welche Finanzierung gerecht oder angemessen ist.* Diese Frage ist der Klärung durch die Politik vorbehalten. Aus der Wissenschaft aber müssen dazu gründliche Analysen durchgeführt werden, die dann als Fundament und Argumentationsrahmen der Politik dienen sollten. Das schwere Versagen des Finanzmarktes ist für sich genommen bereits ein Hinweis darauf, dass strukturelle Veränderungen des Verbraucherschutzes in diesem Bereich erforderlich sind. Das Dogma „kein Staat“ hilft hier nicht weiter. Damit sprechen wir uns nicht für Paternalismus in der Verbraucherpolitik aus, sondern für eine *umfassende Aufarbeitung und Prüfung der Effizienz des bisher eingesetzten verbraucherpolitischen*

*Instrumentariums* unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aller wissenschaftlichen Ansätze. Dies ist allerdings ein nur mittelfristig zu bewältigendes Programm.

Kurzfristig wäre mit einer *umfassenden Bestandsaufnahme aller vorliegenden Vorschläge zur Verbesserung des Verbraucherschutzes im Bereich der Finanzdienstleistungen* geholfen. Denn die Kritik, dass eine Reihe von Vorschlägen und Forderungen zu Veränderungen institutioneller Strukturen noch mit der „heißen Nadel gestrickt“ sind, ist auch aus wissenschaftlicher Perspektive nicht von der Hand zu weisen.

#### *Verbraucherpolitischer Austausch muss fundiert werden*

Die Diskussion um verbraucherpolitische Instrumente ist geprägt von der Frage, welche Instrumente den angemessenen Schutz für Verbraucher bieten, ohne zu Marktverzerrungen zu führen. In der deutschen und europäischen Verbraucherpolitik werden vorrangig eher interventionsschwächere Instrumente implementiert. Verbreitet sind Instrumente, die direkt am Verhalten der Verbraucher ansetzen – Information, Beratung und Bildung. Instrumente, die direkt auf eine Aktivität oder Verhaltensveränderung der Anbieter zielen, sind etwa Produkthaftung, -kennzeichnung, Standards, Informationspflichten.

Die aktuelle Diskussion über den Einsatz effizienter Instrumente in der Verbraucherpolitik ist beherrscht vom Bereich der Finanzdienstleistungen. Diese Diskussion überlappt sich in weiten Teilen mit der des Handlungsfeldes „institutionelle Strukturen“. Darüber hinaus werden auch Vorschläge zur Einführung einzelner Instrumente gemacht, Stichworte sind hier: Ampelkennzeichnung, Finanz-TÜV und Finanzielle Allgemeinbildung. Zu diesen Instrumenten sind die Argumente hinlänglich bekannt und weitgehend zwischen verbraucherpolitischen Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft ausgetauscht. Allerdings wäre auch hier eine systematische Bestandsanalyse der einzelnen Vorschläge, die ihre theoretischen Wirkungen darlegt und gegebenenfalls Erfahrungen mit solchen Instrumenten aus anderen Ländern vergleichend heranzieht, durchaus weiterführend für die verbraucherpolitische Ausrichtung. Kurzum, wir sprechen uns für eine Fundierung der politischen Diskussion aus.

Ein zweiter Aspekt ist von aktueller verbraucherpolitischer Bedeutung: Die zunehmende Überflutung der Verbraucher durch Information, die mit den zunehmenden Informationspflichten der Anbieter korrespondiert. Viele Beiträge verweisen darauf, dass aufgrund der zunehmenden Komplexität von Märkten, Produkten und Dienstleistungen nicht nur ein Mehr an Information die verbraucherpolitische Grundhaltung sein sollte, sondern dass mehr Qualität der Information für Verbraucher erforderlich ist. Dieser Forderung ist uneingeschränkt zuzustimmen. Allerdings, wie dies zu erreichen ist und was mehr Qualität ausmacht, wird mitunter recht kontrovers gesehen. Hier gibt es ein ganzes Bündel an offenen Fragen: Ist eine stärker personengebundene oder eher internetbasierte Information und Beratung für Verbraucher erfolgreicher? Werden Verbraucher zum richtigen Zeitpunkt informiert? Und sehr grundsätzlich: Reicht Information oder müssten nicht „problematische“ Produkte/Dienstleistungen vom Markt ausgeschlossen werden? Auch diese Fragen lassen sich nur durch vertiefte Forschung zufriedenstellend beantworten. Solche Forschung würde unseres Erachtens auch dazu dienen, paternalistische Instrumente in der Verbraucherpolitik zu begrenzen.

*Verbraucherforschung: Es gibt noch viel zu tun ...*

Nahezu alle Beiträge stellen die Bedeutung der Forschung über Verbraucherpolitik heraus. Hieraus sowie aus Arbeiten der Abteilung Informationsgesellschaft und Wettbewerb haben wir folgende „offene Flanken“ der Verbraucherforschung und die Möglichkeiten ihrer Reduzierung identifiziert:

- *Mehr Interaktion mit anderen Politikfeldern*

Menschen sind nicht nur Verbraucher, sie sind zum Beispiel auch Arbeitnehmer, Familienmitglieder oder Senioren. Dies begründet unseres Erachtens, dass Verbraucherforschung politikfeldübergreifend und interdisziplinär in anderen Politikfeldern berücksichtigt werden sollte. Die Brückenbildung zur Forschung über Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik, Regulierung von Infrastrukturen, der Arbeitsmarkt-, Sozial-, Gesundheits- und Rentenpolitik, der Umweltpolitik oder der Finanzmarktaufsicht sollte daher systematisch gefördert werden.

- *Unproduktive Duplizierung vermeiden*

Informationsüberflutung ist auch ein Problem der Verbraucherforschung. Ein Mehr an Forschung führt nicht unbedingt zu einem Mehr an Wissen und schon gar nicht zu einer Umsetzung in Politik. Eine bessere Koordination unterschiedlicher Forschungsansätze ist daher wünschenswert. Eine Möglichkeit, dies herbeizuführen, besteht darin, ein konsistentes längerfristiges Forschungsprogramm zur Verbraucherpolitik im Sinne eines Clusters zur Verbraucherforschung aufzulegen, anstatt wie bisher üblich Ad-hoc-Forschungsaufträge zu aktuellen Themen zu vergeben. Welche Inhalte in einem entsprechenden Programm erforscht werden sollten, dürfte nicht allein Aufgabe der Politik sein, sondern müsste im Vorfeld der Verabschiedung eines Programms in wissenschaftlichen Foren diskutiert werden.

- *Dateninfrastruktur und empirische Verbraucherforschung fördern*

Verbraucherpolitik verfügt kaum über Daten und Informationen, die problem- und prozessorientiert generiert sind, mit der Folge einer relativ empiriearmen Forschung. Will man dies ändern, müssen vorhandene Daten – zum Beispiel die Beratungsdaten der Verbraucherzentralen – der Forschung zugänglich gemacht werden. Dies setzt eine hohe Datenqualität hinsichtlich der Erhebungsmethoden, der Aktualität und der Periodizität voraus. Darüber hinaus erfordert eine empirisch geleitete Verbraucherpolitik, dass Informationen systematisch und geleitet von Forschungsfragen erhoben werden können, etwa im Sinne eines Verbraucherpanels.

## **Literaturverzeichnis**

BMBF (2009): Nanotechnologie – eine Zukunftstechnologie mit Visionen. Siehe: [www.bmbf.de/de/nanotechnologie.php](http://www.bmbf.de/de/nanotechnologie.php)

BMELV (2009a): Mehr Produktsicherheit bei kosmetischen Mitteln. Siehe [www.bmelv.de/cln\\_137/sid\\_3057624039384EB1709A09D252E20762/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Gesundheitsmarkt/Nanokennzeichnung.html](http://www.bmelv.de/cln_137/sid_3057624039384EB1709A09D252E20762/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Gesundheitsmarkt/Nanokennzeichnung.html)

- BMELV (2009b): Qualitätsoffensive Verbraucherfinanzen. Thesenpapier zur Qualität der Finanzberatung und Qualifikation der Finanzvermittler. 1. Juli 2009.
- Buslei, Hermann und Erika Schulz (2007): Wachsende Bedeutung der Haushalte Äterer für die Konsumnachfrage bis 2050. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 23, 361–366.
- Buslei, Hermann, Erika Schulz und Viktor Steiner (2007): *Auswirkungen des demographischen Wandels auf die private Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen in Deutschland bis 2050*. Politikberatung kompakt. 26. DIW Berlin.
- Dreger, Christian und Jiri Slacalek (2007): Finanzmarktentwicklung, Immobilienpreise und Konsum. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 35, 533–536.
- Gay, Hubertus und Vanessa von Schlippenbach (2007): Höhere Qualität von Lebensmitteln durch gesetzlich geschützte Herkunftsangaben. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 24, 377–382.
- Hagen, Kornelia (2006): Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.
- Hagen, Kornelia (2008): Verbraucherinformation und -beratung: Finanzierung umstritten. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 21, 278–285.
- Hagen, Kornelia (2009): Verbraucherpolitische Strategie Baden-Württemberg: Erhebung von volkswirtschaftlichen Basisdaten für eine zielorientierte Weiterentwicklung der Verbraucherpolitik. Ein Projekt der SRH Hochschule Calw, Institut für Konsumverhalten und europäische Verbraucherpolitik, Prof. Dr. Lucia Reisch, im Auftrag des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum (MLR) Baden-Württemberg.
- Hagen, Kornelia und Vanessa von Schlippenbach (2007): Verbraucherpolitik: Schutz der Verbraucher und Sicherung der Funktionsfähigkeit von Märkten. *Wochenbericht des DIW Berlin*, Nr. 25, 397–401.
- Hagen, Kornelia und Sushmita Swaminathan (2007): A study on measures to increase trust and confidence of consumers in the information society. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag von European Commission, Information Society and Media Directorate-General.
- Jentzsch, Nicola (2006): *The Economics and Regulation of Financial Privacy – An International Comparison of Credit Reporting Systems*. Heidelberg, Physica-Verlag.
- Jentzsch, Nicola und San José Riestra Ampara (2006): Information Sharing and Consumer Credit Markets: United States vs. Europe. In: Giuseppe Bertola, Richard Disney und Charles Grant (Hrsg.): *The Economics of Consumer Credit*. Cambridge, MIT Press, 27–63.
- Jentzsch, Nicola gemeinsam mit der Weltbank (2009): *Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool*. Siehe <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/EXTECAREGTOPPRVSECDEV/0,,contentMDK:21361393~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:570955,00.html#goodpract>
- Keser, Claudia, Irina Suleymanova und Christian Wey. (2009): Technology Adoption in Critical Mass Games: Theory and Experimental Evidence, Mimeo.
- Statistisches Bundesamt (2006): Laufende Wirtschaftsrechnung, Fachserie 15. Reihe 1.
- vzbv (2009a): Bei Frischmilch tapen Verbraucher im Dunkeln. *Verbraucherpolitische Korrespondenz* 8.
- vzbv (2009b): Netzentgelte treiben Strompreise in die Höhe. Siehe [www.vzbv.de/go/presse/1210/1/2/index.html](http://www.vzbv.de/go/presse/1210/1/2/index.html)