

Deutscher Bundestag  
Ausschuss f. Ernährung,  
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache  
17(10)350-G  
zur öffentlichen Anhörung  
am 19.01.2011

## **Stellungnahme zu Fragen des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz**

im Rahmen einer  
**Öffentlichen Anhörung am 19.01.2011 im Deutschen Bundestag**

zum Thema

**„Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen –  
Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf  
Verbraucher prüfen“  
(BT-Drs. 17/2343)**

Von  
**Kornelia Hagen**  
Wissenschaftlerin am  
Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)  
Abteilung Informationsgesellschaft und Wettbewerb  
Forschungsschwerpunkt Verbraucherpolitik  
khagen@diw.de  
www.diw.de

Berlin, 14. Januar 2011

## **1. Wie bewerten Sie die finanzielle und strukturelle Forschungsförderungspraxis der Bundesregierung und die Ressortforschung des BMELV im Hinblick auf die Politik beratende Verbraucherforschung?**

Es gibt keine detaillierte Bilanzierung der finanziellen und strukturellen Förderung der Verbraucherforschung. Aus mehreren Gründen ist eine detaillierte Bewertung ein sehr schwieriges und den Rahmen einer Stellungnahme sprengendes Unterfangen und wirft verschiedene Fragen auf, die nur durch eigenständige Analysen und politische Prioritätensetzung beantwortet werden können:

- (1) Zunächst müsste der Gegenstand der Verbraucherforschung eingegrenzt werden, dies ist auch deshalb erforderlich, weil es um die Verteilung begrenzt zur Verfügung stehender Finanzmittel geht. Daher: Welche Themen und Fragestellungen sind Verbraucherforschung insgesamt, welche Themen davon gehören in das Programm einer politikberatenden Verbraucherforschung und welche Themen sind Forschungsfelder anderer Disziplinen?

Aus der Wissenschaftsgemeinschaft ‚Verbraucherforschung‘ wurden für Deutschland 2004 Vorstellungen unterbreitet, welche Themen und Methoden ein Forschungsprogramm Verbraucherforschung insgesamt umfassen müsste (Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik 2004). Eine Prioritätensetzung gibt es darin nicht.

Das BMELV und die Fachressorts haben bisher allenfalls punktuell und für die Forschungsgemeinschaft Verbraucherforschung nicht transparent einige Themen des Forschungskonzeptes finanziert. (Politikberatende) (Verbraucher-)Forschung erfordert aber Transparenz und verlässliche Zusagen über das zur Verfügung stehende Finanzvolumen.

Der Diskurs über ein Forschungsprogramm (politikberatende) Verbraucherforschung müsste zudem für weitere Mitglieder der wissenschaftlichen Community ‚Verbraucherforschung‘ geöffnet werden. Da es um die Finanzierung von Politikberatung geht und um öffentliche Mittel sollten in so einen Diskurs selbstverständlich auch weitere Akteure der Verbraucherpolitik einbezogen werden, etwa die Verbraucherorganisationen. Anbieten dafür würde sich eine durch das BMELV-finanzierte Workshop-Reihe ‚Themen und Methoden der politikberatenden Verbraucherforschung‘ (siehe auch Antworten auf Fragen 5 und 6).

- (2) Da Verbraucherpolitik Querschnittspolitik ist und die Themen des Forschungsfeldes sich dementsprechend aus verschiedenen Politik- und Forschungsfeldern generieren, müsste eine sachgerechte Bilanzierung nicht allein die Förderungspraxis des BMELV beurteilen, sondern auch die thematisch einschlägigen Aktivitäten anderer Ministerien (z. B. Gesundheit, Bildung, Soziales, Finanzen, Verkehr, Wirtschaft) berücksichtigen.

- (3) Selbst wenn die unter (1) und (2) angesprochenen Fragen geklärt wären, gibt es verschiedene Möglichkeiten die Förderpraxis zu bewerten. Nachstehend werden einige dieser Probleme benannt:

- Soll die Bewertung am In- oder Output gemessen werden?
- Welche Indikatoren sind angemessen zur Messung?
- Welche Bezugsgröße ist aussagekräftig? (z. B. ‚Prozentanteil der Förderung im Bereich Verbraucherforschung an den in Deutschland insgesamt durch den Staat finanzierten Forschungsmitteln‘ oder ‚Prozentanteil der Förderung im Bereich der Verbraucherforschung am Bruttonozialprodukt‘ oder ‚Anzahl der Verbraucherforscher im Vergleich zu Forschern und Forscherinnen insgesamt‘ oder ‚Forschungsausgaben je Verbraucher‘ oder ‚Forschungsausgaben je Beschwerdefall‘ etc.)
- Äußerst schwierige methodische Probleme ergeben sich zudem, wenn beantwortet werden soll, ob der Output, ggf. welcher Anteil des Outputs durch die Förderung (durch den Input) zustande kam.

- Schließlich fehlt auch ein ‚objektiver‘ Maßstab für eine Bewertung: Wie hoch muss der Anteil der Förderung am Gesamtbudget eines Ministeriums, des Haushalts der BR insgesamt oder gar des Bruttosozialprodukts sein, damit von einer guten/schlechten Förderpraxis gesprochen werden kann?

Zu allen diesen Fragen der Messung von Forschungsförderung, die auch eng mit Fragen der Struktur des Forschungssystems und dessen Finanzierung zusammenhängen, gibt es eine umfangreiche Fachliteratur, auf die hingewiesen wird, auf tiefere Ausführungen dazu muss allerdings verzichtet werden.

Eine Bewertung der finanziellen und strukturellen Förderung von Verbraucherpolitik kann (gegenwärtig) also nur pragmatischer Natur sein und ist durch subjektive Einstellungen und Erfahrungen der Experten hinsichtlich des Forschungsgebietes geprägt ist. Unter diesen Einschränkungen und auf der Grundlage meiner Erfahrung in verschiedenen Forschungsgebieten und mit deren Förderung, die sich aus mehr als 30 Jahren speist, und bezogen auf den wirtschaftlichen Verbraucherschutz, halte ich die finanzielle und strukturelle Förderung der Verbraucherforschung in Deutschland durch das BMELV und die der BR bislang für unzureichend (Fakten zur Stellungnahme, Anhang 1).

Nun ist es allerdings so, dass wohl jedes Forschungsfeld mehr Mittel für sich beansprucht und dass es um die Verteilung beschränkter gesellschaftlicher Ressourcen geht. Es gibt aber gute Gründe für einen Ausbau der Verbraucherforschung: Dieses Forschungsgebiet betrifft alle Menschen, die potentiell als Verbraucher agieren können, in Deutschland also rund 60 Millionen Menschen. Das Forschungsgebiet befasst sich mit allen Konsumfeldern und Märkten und repräsentiert mehr als 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der Volkswirtschaft. Dennoch basiert der Wissensstand, den die Verbraucherforschung der Verbraucherpolitik zur Verfügung stellen kann, oft genug nur auf nicht repräsentativen Analysen und oft auch eher auf intuitiver wissenschaftlicher Erfahrung als auf gründlich recherchierten Analysen.

Die umfangreichen Fragen, die aus der Politik zur Situation von Verbrauchern auf Märkten an die Wissenschaft gerichtet werden und die wenigen sicheren Antworten darauf, sind ein Beleg dafür, dass die in diesem Forschungsgebiet bisher eingesetzten Forschungsressourcen nicht im Ansatz zufriedenstellend sind und nicht ausreichen, um den politisch aber auch gesellschaftlich formulierten Aufklärungsbedarf zu erfüllen.

Gleichwohl gibt es über diese unerfreuliche Gesamtbilanz hinaus, einen erfreulichen Hoffnungsschimmer: Jüngst stellte das Ministerium eine finanzielle Unterstützung der Vernetzung von Verbraucherforschung in Aussicht und schrieb ein Gutachten ‚Zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland‘ aus, mit einer bisher für dieses Thema einmaligem Finanzvolumen. Dieses Vorhaben könnte durchaus eine Art ‚Leuchtturmprojekt‘ der politikberatenden Verbraucherforschung des BMELV werden. (siehe Frage 3, 4).

Begünstigend auf die die Ausstattung einer politikberatenden Verbraucherforschung haben sich nach meiner Einschätzung folgende (auch in sich verwobene) Faktoren ausgewirkt (Reihenfolge der Aufzählung spiegelt keine Rangfolge wider):

- (a) Die Politik profitiert von einer kleinen aber kontinuierlich wirkenden wissenschaftlichen Verbraucherforschungs-Community. Diese hat sich ‚unfinanziert‘ vernetzt, bezieht durch unterschiedliche Aktivitäten relativ beständig Stellung zu Fragen der Verbraucherpolitik, macht auf die Hemmnisse, mit denen Verbraucherforschung zu tun hat, aufmerksam und fordert dazu auf, Ursachen von Markt( fehl)entwicklungen zu erforschen.
- (b) Der wissenschaftliche Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMVEL wirkt mit seinen Stellungnahmen auch nach außen.
- (c) Anstöße haben wohl auch Forschungen anderer Länder (zum Beispiel USA; UK) gegeben wie auch einige Initiativen der EU der letzten zwei, drei Jahre.

- (d) Wirtschaftliche und gesellschaftliche Krisen haben verbraucherpolitischen Forschungsbedarf erzeugt (BSE-Krise, Internetblase, schwache Binnennachfrage, jüngst die Finanzkrise).
- (e) Die zunehmende Bereitschaft von Bürgern sich in Dialogen mit der Politik auseinanderzusetzen, erfordert von Politik und Verwaltung Politikentscheidungen, die detailliert begründet werden.

Trotz der Hoffnungsschimmer: Wünschenswert wäre eine deutliche finanzielle Aufstockung für die politikberatende Verbraucherforschung (strukturelle Vorstellungen siehe Antworten zu Frage 5 und 6). Wichtig wäre es, der Verbraucherforschung eine mittel- und langfristige Perspektiven zu bieten, denn fundierte Analysen und für die Politik verwertbare Forschungsergebnisse entstehen nur im Forschungsprozess und brauchen Zeit; gerade in der Auftragsforschung determinieren aber oft rigide Zeitpläne den Forschungsprozess. Für eine angemessene Ausstattung Sorge zu tragen, ist die Aufgabe der Politik. Hieraus leitet sich die dringende Empfehlung an die Politik ab, politikberatende Verbraucherforschung nicht in einem kurzfristigen und einem nicht nachhaltigen Aufschwung münden zu lassen, sondern für Stabilität und Kontinuität angestoßener Forschungsprozesse zu garantieren. Dies würde letztlich der Politik in einer guten wissenschaftlichen Beratung zu Gute kommen.

Letztlich steht hinter der Frage nach einer Bewertung der Forschungsausstattung eines Forschungsgebietes die Frage, wie viel Wissenschaft die Politik verträgt (umgekehrt auch die Frage, wie viel Politik die Wissenschaft verträgt). Hier verweise ich auf Professor Gert Wagner, der im DIW das Sozio-ökonomische Panel (SOEP)<sup>1</sup> leitet: ‚Politik braucht jede Menge Wissenschaftler und wissenschaftliche Politikberatung, allerdings dürfen diese nicht als Besserwisser auftreten. Wissenschaft kann mit Daten und Analysen nur eine Grundlage schaffen, für Politikgestaltung. Allerdings können Wissenschaftler nicht dafür in Anspruch genommen werden, dass sie allein wüssten, was sachlich notwendig ist und welche Ziele die Gesellschaft verfolgen sollte. Wissenschaftler sollten zwar Informations-Inputs in politische Prozesse geben, entschieden werden muss dann durch Bürgerdialoge und politische Mehrheiten.‘

Der jüngsten Forderung von Altbundeskanzler Schmidt an Wissenschaftler, die ‚Verantwortung für die Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse und auch für Fehlentwicklungen zu übernehmen und sich nicht in Elfenbeintürmen (der Wissenschaft) zu verschanzen (Der Tagesspiegel 2011), ist zuzustimmen. Allerdings – so füge ich (un)bescheiden hinzu – geht dies nur dann, wenn eine (verlässliche) Forschungsinfrastruktur durch ausreichende finanzielle Mittel langfristig gesichert ist.

## **Fakten zur Stellungnahme**

### **(a) Forschungsfinanzierung durch das BMELV – Ressortforschung, Entscheidungshilfe-Vorhaben und Hauptziele der BMEL-Forschung**

Die finanziellen und strukturellen Gegebenheiten im Verantwortlichkeitsbereich des BMELV sind durch eine eindeutige Priorität der Ressortforschung und Forschungen in den beiden Bereichen Landwirtschaft und Ernährung geprägt. Für diese beiden Forschungsfelder stehen vier Bundesforschungseinrichtungen zur Verfügung sowie die meisten Institute der Leibniz-Gesellschaft, an deren Finanzierung sich das BMELV beteiligt. Lediglich das Max-Rubner-Institut reicht mit seinen ernährungswissenschaftlichen Forschungen auch in das Gebiet der Verbraucherforschung. Das Bundesinstitut für Risikobewertung und das Bundesamt für Verbraucherschutz nehmen zwar Aufgaben im Bereich des Verbraucherschutzes wahr, aber beide Einrichtungen sind eher der Verbraucherpolitik als der Forschung zuzuordnen. Diese Schwerpunktsetzung zeigt sich auch im Forschungsplan des BMELV. Danach sind von den insgesamt sieben Hauptzielen, drei dem Bereich des Verbraucherschutzes zuzuordnen.

---

<sup>1</sup> Das Kernstück der forschungsbasierten Infrastruktureinrichtung SOEP ist die Planung, Durchführung und Aufbereitung des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP), eine seit 1984 laufende Wiederholungsbefragung von zur Zeit ca. 23.000 Personen in über 12.000 Privathaushalten zu Themen wie Einkommen, Wohnsituation, soziale Sicherung, Konsum und Ausgaben, Mobilität, Gesundheit und Pflege und verschiedenen anderen sozialwissenschaftlichen Themen.

Innerhalb des Verbraucherschutzes haben der gesundheitliche Verbraucherschutz durch Verbesserung der Lebensmittel und Produktsicherheit (Hauptziel 5) und die Sicherung und Verbesserung der Produkt- und Prozessqualität bei Lebensmitteln, Futtermitteln und anderen Produkten (Hauptziel 6) – gemessen an den dafür zur Verfügung stehenden Ressortforschungseinrichtungen und den damit gebundenen Finanzmitteln - eine vielfach höhere Bedeutung als Forschungen im Bereich des wirtschaftlicher Verbraucherschutzes und der Verbesserung der Informationsmöglichkeiten für Verbraucher (Hauptziel 7), auf die sich der oben ausgeführte Standpunkt zur Forschung des BMELV bezieht.

Der finanzielle Umfang, der für Forschungen im Hauptziel 7 zur Verfügung gestellt wird, ist auch gemessen an der finanziellen Forschungsförderung in anderen Politikbereichen und für andere Forschungsgebiete (z. B. Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Unternehmen, Energie, Wirtschaft) nur als unbedeutend zu bezeichnen. Aber auch allein im Vergleich zu allen BMELV-Aktivitäten und vom BMELV im Forschungsplan definierten Hauptzielen des Ministeriums, handelt es sich nur um einen kleinen Ausgabeposten.

Diese Einschätzung wird auch durch die Angaben im Haushaltsplan des BMELV belegt: Von den im Bundeshaushalt Einzelplan 10 (BMELV) für 2011 insgesamt veranschlagten 5,49 Milliarden Euro, werden nicht ganz 390 Millionen Euro für Forschung und Innovation ausgewiesen. Fast 98 Prozent dieser Mittel, werden für die vier Bundesforschungsinstitute aufgewendet, von denen drei keine Verbraucherforschung vertreten und ein Institut (wie oben ausgeführt) sich u. a. mit dem Teilgebiet der Ernährung innerhalb der Verbraucherforschung befasst und für Innovationsförderung aufgewendet. Nur etwas mehr als zwei Prozent des Etats (2010: 1,6 Prozent) oder 8,5 Millionen Euro werden für Entscheidungshilfen des BMELV an wissenschaftliche Einrichtungen außerhalb der Bundesverwaltung – Universitäten, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen und private Consults - vergeben.<sup>2</sup> Nur der kleinste Teil dieser Mittel steht für Entscheidungshilfe-Vorhaben im Bereich des Verbraucherschutzes zur Verfügung, während die meisten Mittel in Vorhaben im Bereich Boden und Pflanze, Tier, Sozio-Ökonomie sowie Humanernährung und Lebensmittel fließen).

#### **Liste ,Entscheidungshilfe-Vorhaben im Bereich Verbraucherschutz der letzten fünf Jahre**

Die Zentrale Vergabestelle der BLE, die als Projektträger für das BMELV tätig ist, gibt für die letzten fünf Jahre an, dass im Bereich Verbraucherschutz folgende Entscheidungshilfe-Vorhaben finanziert wurden:

1. Weiterentwicklung der Preisangabenverordnung
2. Verbraucherschutz in der Aus- und Weiterbildung
3. Kombinationsfinanzierungen bei Immobilien
4. Missbrauch von Mehrwertdiensternummern
5. Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft
6. Vom Patienten zum Verbraucher auf dem Gesundheitsmarkt
7. Erhöhung des Datenschutzniveaus zugunsten der Verbraucher
8. Nachhaltigkeit und Verbraucherpolitik: Ansätze und Maßnahmen in anderen Ländern
9. Analyse verbraucherpolitischer Defizite beim Erwerb von Teilzeitnutzungsrechten
10. Migranten und Finanzdienstleistungen
11. Scoringsysteme zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit - Chancen und Risiken für Verbraucher

---

<sup>2</sup> Der Forschungsbedarf für die nächsten Jahre ist im Forschungsplan des BMELV niedergelegt (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2008).

12. Zulässigkeit geschlechtsabhängiger Versicherungstarife
13. Frauen und Finanzdienstleistungen
14. Schönheitsoperationen: Daten, Probleme, Rechtsfragen
15. Kennzeichnung generationengerechter Produkte und Dienstleistungen – Bestandsaufnahme und Handlungsmöglichkeiten
16. Evaluierung der Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente für Verbraucher im nationalen Recht und rechtliche Bewertung ausgewählter Ansätze zu ihrer Fortentwicklung
17. Ausmaß der Migration von Druckfarbenbestandteilen aus Verpackungsmaterialien in Lebensmitteln
18. Ausmaß der Migration unerwünschter Stoffe aus Verpackungsmaterialien aus Altpapier in Lebensmittel
19. Untersuchung der Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden sowie der in diesem Bereich tätigen Unternehmen durch das Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)

Aktuell laufen weitere Ausschreibungen, unter anderem eine Ausschreibung ‚Bewertung von Produktinformationsblättern für Geldanlageprodukte‘ und die Vergabe des weiter oben bereits erwähnten Gutachtens zur Lage der Verbraucher in Deutschland.

Sicherlich kommt zumindest indirekt auch ein Teil (allerdings nicht monetär bewertbar) der Mittel, die für die Verbraucherpolitik in den Haushalt des BMELV eingestellt werden, der Verbraucherforschung zu Gute, durch die Bereitstellung von Hintergrundinformationen und wie etwa im Fall der Stiftung Warentest durch die Entwicklung von Methoden zur Qualitätsbewertung von Produkten und Dienstleistungen.<sup>3</sup>

#### **(b) Verbraucherforschung anderer Ministerien**

**Verbraucherforschung wird auch von anderen Ministerien als dem BMELV initiiert und finanziert.** Je nach Abgrenzung des Gebietes Verbraucherforschung handelt es sich dabei um Fragestellungen, die der Verbraucherforschung i. e. S. oder i. w. S. (Ausführungen dazu auch Antworten auf Frage 3 und 4) zuzuordnen sind. Der Umfang des von diesen Ministerien aufgewendeten Finanzvolumens für verbraucherpolitisch relevante Forschung oder direkte Verbraucherforschung, lässt sich in der Stellungnahme nicht angeben (grundsätzliche Anmerkungen dazu S. 1). Jedoch kann das Spektrum der Forschung angedeutet werden: Beispielsweise hat das BMBF Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Rahmen der sozial-ökologischen Forschung zum Themenschwerpunkt "Vom Wissen zum Handeln - Neue Wege zum nachhaltigen Konsum" innerhalb des Rahmenprogramms "Forschung für die Nachhaltigkeit" gefördert. Vom BMAS werden Auftragsforschungen vergeben, etwa zur steuerlich geförderten privaten Altersvorsorge (Riesterrente). Wenn diese Studien auch keinen Bezug zum Markgeschehen in diesen Konsumfeldern herstellen, so liefern sie doch zumindest Hintergrundinformationen für die Verbraucherforschung und die Verbraucherpolitik (etwa Riesterprodukte und -abschlüsse nach einigen ausgewählten sozi-ökonomischen Merkmalen (u. a. Einkommen, Alter, Geschlecht). Ein anderes Beispiel ist die vom BMF in Auftrag gegebene Studie zur Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten, die auch einen unmittelbaren Bezug zum Markteschehen aufweist. Beispiele lassen sich auch aus dem BMWi finden (hier insbesondere Arbeiten zur Energieversorgung oder zur Versorgung mit Telekommunikation) und das BMG veranlasst umfassende Forschungen u. a. in dem Bereich der Gesundheitsversorgung oder zu Fragen der Krankenversiche-

---

<sup>3</sup> Für 2011 wurden für diesen Bereich des BMELV insgesamt 160 Millionen Euro veranschlagt, 65,5 Millionen Euro davon für das Bundesinstitut für Risikobewertung, für das Bundesamt für Verbraucherschutz 29,6 Millionen Euro, für eine Erhöhung des Stiftungskapitals der Stiftung Warentest 20 Millionen Euro und 10 Millionen Euro Stiftungskapital für die neu gegründete Deutsche Stiftung Verbraucherschutz.

rung, die wiederum nicht unbedingt das Marktgeschehen in den Mittelpunkt ihrer Arbeiten stellen, aber durchaus Befunde vorlegen, die von der Verbraucherforschung ein Ausgangspunkt für gezielte und ergänzende Forschungen über das Marktgeschehen genutzt werden können.

### **(c) Verbraucherforschung in außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Universitäten**

***In außeruniversitären Forschungseinrichtungen und Universitäten wird Verbraucherforschung durch institutionelle Förderung, auftragsfinanziert oder durch Mittel der DFG und Stiftungsmitteln finanziert.*** Ein systematischer Überblick und das Ausmaß der Forschung in diesen Forschungseinrichtungen kann im Rahmen einer Stellungnahme nicht vorgelegt werden. Einige Tendenzen lassen sich aber angeben:

- ***Verbraucherforschung erfolgt in unterschiedlichen Fachdisziplinen,*** Verbraucherforschung wird insbesondere in betriebswirtschaftswissenschaftlichen (Marketingforschung) Kontexten betrieben, von rechts-, volkswirtschaftswissenschaftlichen und psychologischen Instituten in Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen betrieben, aber auch Einrichtungen der Sozial- und Politikwissenschaften, Soziologie und Medizin positionieren sich in diesem Forschungsfeld.
- ***Nur wenige Universitäten haben Lehrstühle oder Institute mit expliziter Ausrichtung auf Verbraucherforschung*** (z. B. TU Berlin), überwiegend werden aber nur vereinzelte Veranstaltungen angeboten oder es werden (kleine) Teilgebiete der Verbraucherforschung (z. B. Ressourcenforschung, Gesundheitsforschung, Verhaltensforschung, Haushaltsproduktion, Ernährung etc.) vertreten.

***Vielfach wird allerdings nicht politikberatend geforscht,*** sondern die akademische Forschung (theoretische Modellierungen etwa) steht im Mittelpunkt dieser Forschungen.

- ***Bei den außeruniversitären und volkswirtschaftlichen wissenschaftliche Politikberatung betreibenden Forschungseinrichtungen tritt gegenwärtig allein das DIW mit einem expliziten Forschungsschwerpunkt Verbraucherpolitik und Verbraucherforschung in Erscheinung*** (Hagen et al. 2006). Darüber hinaus werden im DIW zum Beispiel im Rahmen der Konjunkturforschung die Entwicklung der Binnenkonjunktur und die des Sparens sowie die Bedeutung des Consumer Confidence Index untersucht, unter dem Stichwort Finanzwissenschaft das Anlageverhalten und im Forschungsfeld ‚Märkte‘ Auswirkungen von qualitätssichernden Maßnahmen auf Anbieter und Nachfrager analysiert.

Andere außeruniversitäre Forschungseinrichtungen der angewandten Forschung sowie auch Einrichtungen der Grundlagenforschung etwa Institute der Max-Planck-Gesellschaft oder auch das WZB Berlin forschen zwar zu Themen, die dem Bereich Wirtschafts- und Sozialpolitik oder Märkte zuzuordnen sind, haben aber keinen Forschungsschwerpunkt Verbraucherforschung. Soweit es die Einrichtungen der Grundlagenforschung betrifft, werden von diesen auch vor allem akademische und nicht primär politikberatende Forschungen durchgeführt.

## **2. Welche Forschungsvorhaben sind im Siebten Forschungsrahmenprogramm der EU (FP 7) verbraucherpolitisch relevant und wie ist die verbraucherbezogene Forschung in Deutschland im europäischen Vergleich zu bewerten?**

Mit der verbraucherpolitischen Strategie 2007 – 2013 der EU und einem spezifischen Aktionsprogramm dazu werden durch die DG Sanco Forschungsaufgaben aufgeführt, die im Rahmen von Dienstleistungsaufträgen untersucht werden sollen (EU 2006). Dabei handelt es sich um

- die Beobachtung und Bewertung von Marktentwicklungen, die sich auf die wirtschaftlichen und sonstigen Interessen der Verbraucher auswirken‘ durch Preiserhebungen, Marktstrukturanalysen, Erhebungen zu Verbrauchern und Unternehmen und durch die Erfassung und Analyse

von Verbraucherbeschwerden und auf die Entwicklung und Pflege von Datenbanken sowie die Erhebung und Analyse statistischer und sonstiger relevanter Daten.

- die Erhebung, den Austausch und die Analyse von Daten und Informationen sowie die Entwicklung von Evaluierungsinstrumenten in Bezug auf Sicherheit von Konsumgütern und Dienstleistungen.

Für alle Maßnahmen des Aktionsprogramms und über seine gesamte Laufzeit veranschlagt die EU 156,8 Millionen Euro. Hierüber wird auch eine der Hauptaktivitäten der EU DG Sanco finanziert, die Entwicklung und Pflege der Marktbeobachtung (Consumer Market Scoreboard).

Mittel für Forschungsaufträge, die entweder eine direkte oder indirekte verbraucherpolitische Relevanz aufweisen, werden auch von anderen Direktionen der EU ausgeschrieben und auch von deutschen Forschern bearbeitet. Um nur ein Beispiel zu erwähnen, wird hier auf die Studie "Measures to Increase Trust and Confidence of Consumers in the Information Society" verwiesen (Empirica, DIW Berlin 2007). Eine Analyse, wie viele und welche dieser Aufträge an deutsche oder in Deutschland arbeitende Forscher(gruppen) vergeben werden und mit welchem Finanzvolumen, wäre nur im Rahmen einer eigenständigen Analyse zu beantworten.

Im siebenten Forschungsrahmenprogramm (FP 7) gibt es zwar keinen direkten Schwerpunkt Verbraucherforschung, unter dem Stichwort Consumer finden sich aber in der Forschungsdatenbank der EU eine Vielzahl von Projekten, u. a. Forschungen, die sich auf spezifische Konsumfelder/Märkte beziehen. Gegenwärtig diskutiert die EU (Expertenhearing der DG Forschung) darüber, ob politikberatende Verbraucherforschung und falls, mit welchen Themen in das 8. Forschungsrahmenprogramm aufgenommen werden sollte.

### **3. Für welche verbraucherpolitischen Forschungsgebiete besteht Ihrer Meinung nach in Deutschland und auf europäischer Ebene besonders dringender Forschungsbedarf?**

und

### **4. Welche Grundsatzfragen der Verbraucher- und Ernährungspolitik, der verhaltenswissenschaftlichen Konsumforschung und der Kennzeichnung nachhaltiger Produkte sollten in einem neu aufzulegenden Forschungsprogramm vordringlich beforscht werden?**

Wie die Finanzierung der (politikberatenden) (Verbraucher-)Forschung (siehe Frage 1) erfordert auch die Setzung von Forschungsprioritäten, die Kenntnis über die Gesamtheit des Forschungsfelds (akademische Forschungsinteressen und politikrelevante Themen). Ausgeführt wurde zu Frage 1, dass in einem Diskurs der Wissenschaftsgemeinschaft der Verbraucherforscher und Politikverantwortlichen das Forschungsfeld Verbraucherforschung und darunter als Teilbereich die politikberatende Verbraucherforschung abgesteckt werden müssten. Dabei geht es nicht um ein auf ewig und immer festgeschürtes Programm, sondern um einen Rahmen, der Identität stiften könnte.

Da es um politikberatende Forschung geht, würde sich als infrastruktureller Rahmen für diesen Diskurs eine durch das zuständige Ministerium finanzierte Workshopreihe anbieten. Eine konzeptionelle Grundlage für solch einen Diskurs bieten die von dem Wissenschaftlichen Beirat für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV vorgelegten Papiere zur Verbraucherforschung (Leonhäuser 2004/2009) (siehe auch Frage 1).

Im Rahmen einer Stellungnahme lässt sich kein umfassendes Forschungsprogramm zur (politikberatenden) Verbraucherforschung vortragen, einige Überlegungen, die nach meinem Verständnis für die Abgrenzung des Forschungsfeldes und die Setzung von Forschungsprioritäten konstituierend sein sollten, können aber skizziert werden. Dabei lehne ich mich weitgehend an das erwähnte For-



schungsprogramm des Wissenschaftlichen Beirats an, ergänze dieses um einige aus meiner Perspektive wichtige Aspekte.

Eine Forschungsprogramm setzt eine Abgrenzung voraus, steckt den Rahmen für ein eigenständiges Forschungsgebiet ‚(politikberatende) Verbraucherbeforschung‘ und die Abgrenzung zu anderen Politik- und Forschungsfeldern ab. Dies ist für alle Forschungsgebiete, insbesondere aber für einen Querschnittsbereich erforderlich. Querschnittspolitik und -forschung neigt dazu, sich für alles zuständig zu fühlen. Dies behindert die Entwicklung einer gemeinsamen Agenda, eines identitätsstiftendes Forschungsprogramms und die Spezialisierung im Forschungsfeld. Daraus resultiert die Gefahr einer beständigen Überbeanspruchung und Überforderung des Forschungsfeldes wie auch der Experten und Politikverantwortlichen, Folge davon kann (muss aber nicht) eine ‚willkürliche‘ Prioritätensetzung und Auswahl von zu beforschenden Themen sein.

Menschen sind nach dem BGB §§ 13, 14 und diversen Richtlinien der EU (missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen, Haustürgeschäfte, Verbraucherkredite, Fernabsatz von Finanzdienstleistungen) nicht als Verbraucher charakterisiert, weil sie etwas verbrauchen, sondern weil sie ein Rechtsgeschäft (z. B. Kauf- oder Dienstleistungsvertrag) eingehen. Verbraucher grenzen sich von Unternehmen ab, „die als natürliche oder juristische Personen oder als rechtsfähige Personengesellschaften, Rechtsgeschäfte abschließen und in Ausübung ihrer gewerblichen oder selbständigen beruflichen Tätigkeit handeln“ (§ 14 BGB). Dies ist zwar (nur) eine rechtliche Definition und damit durchaus auch veränderbar, m. E. sollte die darin enthaltene Abgrenzung auch für die Abgrenzung des Forschungsgebietes ein Kriterium sein. Auf diese Definition gestützt, rege ich - auch im Hinblick auf eine Prioritätensetzung – an, grob zwei Kategorien zu unterscheiden:

- **Verbraucherbeforschung i. e. S.:** Dies umfasst alle Fragen, die sich auf die Marktaktivitäten und Marktbeziehungen beziehen, in die Nachfrager involviert sind (z. B. Auswahl und Entscheidungsfindung, Informationseinholung, Anbieterübersicht, Qualitätsbeurteilung, Regress, Haftung, Beschwerden).
- **Verbraucherbeforschung i. w. S.** Themen, die für die Verbraucherbeforschung i. e. S. Struktur-/Systemwissen und Hintergrundinformationen z. B. aus Sozial-, Gesundheits-, Bildungs-, Umwelt- oder Energieforschung.

Am Beispiel private steuerlich geförderte Altersvorsorge: Der Verbraucherbeforschung i. e. S. wird die Frage untersucht, ob diese Produkte ausreichend transparent angeboten werden, ausreichend Informationen über diese Produkte verfügbar sind, die Information für eine Entscheidung weiterhelfen kann, die Produkte ohne Schwierigkeiten zugänglich sind, es die Möglichkeit gibt das Produkt zu wechseln oder sich darüber zu beschweren etc. Der Sozialforscher hingegen ist eher mit der Frage beschäftigt, welche (finanziellen) Auswirkungen (für den Einzelnen, die Gesellschaft insgesamt oder die öffentlichen Haushalte) eine private steuerlich geförderte Altersvorsorge gegenüber einer kapitalgedeckten hat oder er wird der Frage nachgehen, welche Verteilungswirkungen die steuerliche Förderung hat. Sein Blick richtet sich in der Regel nicht auf Märkte und Marktbeziehungen, sondern auf soziale Systeme, die keine Markteigenschaften aufweisen. Selbstverständlich muss sich der Verbraucherbeforscher i. e. S. auch in den Systemfragen zur Altersvorsorge auskennen, kann sich dabei aber auf die Befunde der Sozialforschung stützen (wie auch umgekehrt der Sozialforscher, die Befunde der Verbraucherbeforschung i. e. S. in seine Forschungsperspektive aufnehmen sollte).

Hinsichtlich einer Prioritätensetzung und des Forschungsbedarfes würde ich als weiteres Kriterium die gesellschaftliche Relevanz des Themas aus der gegenwärtiger Perspektive (Problemdruck ist hoch, mittel, gering, kein Problemdruck oder kurz-, mittel- oder langfristig) ansehen.

Der nachstehenden Übersicht sind die Forschungsthemen, die (politikberatende) Verbraucherbeforschung nach meinem Verständnis insgesamt im Blick haben muss aufgeführt und die Forschungsprioritäten, die ich aktuell als am höchsten einschätze (angesichts begrenzt zur Verfügung stehender Forschungsressourcen) (unter Berücksichtigung der Relevanz für die EU). Zugleich fasst die Übersicht zusammen, was in einer Reihe der Fragen ausgeführt wird.

<b>Themen der Verbraucherforschung i. e. S.</b>		<b>Forschungspriorität</b>
Konsumfelder	Märkte der sozialen Sicherung (Wohlfahrtsmärkte)	Konsumfelder, die auf Grund der Strukturreformen der sozialen Sicherungssysteme entstanden sind aber gleichwohl eine Grundversorgung der Bevölkerung abdecken sollen (Riester, künftig vermutlich auch Pflegeversicherung, Krankenversicherung)
	• Krankenversicherung	Hoch
	• Pflegeversicherung	Hoch
	Neue Technologien, Telekommunikation, Medien	
	Märkte mit Netzinfrastrukturen	
	• Bahn	
	• Strom	
	• Telekommunikation	
	Ernährung	
	Finanzdienstse/Versicherungen (private geförderte Altersvorsorge)	hoch
Instrumente	Ausgestaltung von Informationen a) Informationspflichten der Anbieter b) Informationsangebote für Verbraucher	hoch
	Verbraucherberatung	
	Verbraucherbildung	
	Preisgestaltung	
	Finanzierung von Verbraucherarbeit durch Steuern, Umlagen, Beiträge etc.	
	Qualitätskennzeichnung Siegel, TÜV, Label etc.	hoch
	Selbstbindung versus verpflichtende Maßnahmen/ Grad der Regulierung	
	Kontrollen	
Beschwerden	hoch	
Institutionen/Akteure	Staat, Verbraucherorganisationen, Wirtschaftsverbände, Intermediäre, Unternehmen/Anbieter Verbraucher	
Verhalten von Verbrauchern	Auswahl Informationsaufnahme Kaufentscheidungen Beschwerdeverhalten Wechselverhalten Über-/Unterkonsum	Informationsaufnahme Wechselverhalten Über-/Unterkonsum
Sözio-ökonomische, kulturelle und regionale Faktoren/Zielgruppenspezifische Analysen	Migranten, Senioren, Junge, Kranke, Süchtige. Einkommensschwache, Bildungsferne  Land - Stadt	Hoch für Migranten Einkommensschwache Bildungsferne
Methoden und Datenbasis	Ex- ante Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung („Verbrauchercheck“)	

	On-going Evaluationen von Fördermaßnahmen	
	Ex-post Evaluation/Wirkungsanalysen	
	Experimentelle Studien	
	Auswertung prozessproduzierte Daten	Hohe Priorität Begr.: bisher nur wenig repräsentative Daten verfügbar
	Aufbau und Pflege einer Datenbasis im Rahmen einer Primärerhebungen Verbraucher und Märkte	Sehr hohe Priorität Aufbau, Pflege und Weiterentwicklung einer umfassenden <i>Längsschnittdatenbasis</i> über alle Konsumfelder und Verbraucher in Anlehnung an das SOEP; erst Längsschnittdaten ermöglichen eine Analyse von faktischen Veränderungen des Verhaltens auf der Ebene einzelner Individuen, kausal-analytische Untersuchungen; und Informationen, die auch über längere Zeiträume Auskunft geben (sofern die Datenbasis über einen ausreichend langen Zeitraum erhoben wird);
	Daten anderer, insbesondere der VZ	Wünschenswert Datren sind aber nicht wissenschaftsadäquat erhoben und stehen zur Zeit noch nicht systematisch zur Verfügung
	Mess- und Bewertungsprobleme (Indikatorenauswahl, Zurechnungsprobleme=	
	Statistische Auswertungen	
Theoretische Erklärungsansätze	Ökonomische Ansätze	
	Informationsökonomik	
	Institutionenökonomik	
	Ökonomisch/psychologische Ansätze	
	Verhaltenswissenschaft	
	Soziologissche, politilfeldforschung, Rechtswissenschaften	
Gesamtwirtschaftliche Aspekte	Konsumstrukturen	VF i. e. S.
	Consumer Confidence Index	Konjunkturforschung
	Entwicklung Löhne und Verfügbares Einkommen	Wirtschafts- und Lohnpolitik VF. i. w. S.
	Entwicklung Binnenkonjunktur	Konjunkturforschung
	Sparquote	Wirtschaftspolitik
Schnittstellen/Verzahnung zu anderen Forschungs-/Politikfeldern	Gesundheit Bildung Innovation Technologie	
Verhältnis Mikro-/Makro	Auswirkungen individueller Verhaltensänderungen auf gesamtwirtschaftliche Entwicklungen (umgekehrt)	

Wissenstransfer	Politikrelevanz von Forschungsergebnissen	Diskurs: Wissenschaftsgemeinschaft und Akteure der VP erforderlich Hohe Relevanz Sollte durch WS
Keine abschließende Auflistung der Forschungsthemen DIW, Januar 2011.		

**5. Welche Instrumente der Forschungsförderung sind in den Bereichen verhaltenswissenschaftliche Konsumforschung, verbraucher- und ernährungspolitische Grundsatzfragen und nachhaltiger Konsum besonders geeignet und wie bewerten Sie Vorschläge zur Einrichtung einer interdisziplinäre Forschungseinrichtung in Abgrenzung zu Kompetenzclustern bzw. einer geförderten Vernetzungsstruktur?**

und

**6. Welche Maßnahmen sind kurz- und langfristig erforderlich, um die verbraucherbezogene Forschung angemessen auszubauen und welche Fördermaßnahmen halten Sie für vordringlich?**

**(a) Kurzfristige Forschungsförderung der Verbraucherforschung**

Die Beantwortung verschiedener Fragen der Anhörung macht deutlich, dass die Förderung der Verbraucherforschung in Deutschland wie ‚Aschenbrödel‘ behandelt wird, der Status quo treibt noch in einem sehr trüben Licht. Die folgenden Vorstellungen zur Förderung der Verbraucherforschung, die kurzfristig realisiert werden sollten, werden allein aus einer forschungsinfrastrukturellen Sicht formuliert, haushaltstechnische Hemmnisse oder Vorgaben wurden nicht in Erwägung gezogen:

- Für wirtschaftliche Verbraucherforschung und dabei für Entscheidungshilfe-Vorhaben (Ausschreibung von Auftragsforschung), sollten die Mittel des BMELV auf mindestens das Fünffache des jetzigen jährlichen Umfangs dieses Ausgabepostens aufgestockt werden. Die thematische Verwendung dieser Mittel sollte an einem zu entwickelnden Forschungsprogramm ausgerichtet sein (siehe Fragen 1, 3, 4). Für eine deutliche Aufstockung dieser Mittel spricht, dass Studien zur Forschungsfinanzierung davon ausgehen, dass die Gefahr einer fehlenden Verwertung bei ‚Kleinstforschung‘ nicht gehört zu werden, größer ist als bei finanziell gut ausgestatteter Forschung, Kleinstforschung versickert oft relativ wirkungslos.
- Um die Vernetzung der Forschungsaktivitäten auch bereits kurzfristig in der Verbraucherforschung zu stärken, könnte das Auftragsvolumen thematisch gebündelt und im Wettbewerb ausgeschrieben werden. Zur Verstärkung der Synergien zwischen den einzelnen Projekten könnte dies beispielsweise in der Struktur von Verbundprojekten organisiert werden, mit einem Los, dass als Gesamtkoordination aller ausgeschriebenen Lose ausgeschrieben werden könnte. Der Vorteil eines solchen Ausschreibungstyps ist, dass die Forschungen nicht unverbunden, sondern kooperativ aufeinander aufbauend und sich gegenseitig ergänzend, durchgeführt werden könnten.
- Ohne die prinzipiellen Schwierigkeiten zu übersehen, die mit einer forschungsfeldbezogenen Zusammenführung von Forschungsmitteln aus verschiedenen Ressorts in ein verantwortliches Ministerium sicherlich einhergehen werden – im Fall der Verbraucherforschung also eine Konzentration der Mittel aus verbraucherpolitisch einschlägigen Forschungen des BMBF und anderen Ressortministerien auf das BMELV - wäre es sicherlich im Sinne einer kompakten und koordinierten Verbraucherforschung, wenn die Mittel in einem gemeinsamen Topf und mit einem gemeinsamen Forschungsprogramm verwaltet und ausgeschrieben werden würden. Zumal die Zersplitterung in verschiedene Ressortforschungen die Gefahr von Doppelforschung in sich birgt.

- Die hier diskutierten Mittel des BMELV müssen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden, ein ‚Verdrängungswettbewerb‘ um beschränkte Mittel fördert nicht, sondern hemmt Forschungsprozesse (etwa Förderung der wirtschaftlichen Verbraucherforschung zu Lasten der verbraucherpolitischen Ernährungsforschung).
- Eine Differenzierung der Forschungsförderung nach verhaltenswissenschaftlicher Konsumforschung, verbraucher- und ernährungspolitischen Grundsatzfragen und nachhaltigem Konsum, sollte bei der Entwicklung eines Forschungsprogramms ‚politikberatende Verbraucherforschung‘ diskutiert werden (siehe Frage 1, 3, 4).

#### **(b) Mittel-/langfristige Forschungsförderung der Verbraucherforschung**

- Da informelle Vernetzungen die Gefahr in sich bergen sich abzuschotten und Vernetzungen ohne eine materielle und personelle Kontinuität und ohne organisatorische Verantwortlichkeiten sich auf Dauer nicht tragen (Hagen 2007), sollte der Aufbau neuer Strukturen sehr schnell in Gang gebracht werden.
- Verbraucherpolitikforschung sollte m. E. durch die Förderung einer eigenständigen Forschungseinrichtung ausgebaut werden und den Stellenwert erhalten, der ihr zusteht. Ich spreche mich für eine Gruppe von zunächst 3 bis 5 Forschern und einem Wissenschaftskoordinator aus. Eine der Hauptaufgaben, die diese Einrichtung haben könnte, wäre der Ausbau der empirischen Fundierung der Verbraucherforschung durch den Aufbau und die Pflege einer verbraucherpolitisch zu nutzenden Längsschnittdatenbasis (siehe Frage 3, 4). Die Kerngruppe hätte neben eigenen Forschungen auch die Vernetzung zwischen weiteren Instituten und Forschern herzustellen und diese Vernetzung auch international zu organisieren (etwa durch Gastforscheraufenthalte oder durch formalisierte Kooperationen). Eine Förderung einzelner Professorenstellen an verschiedenen Universitäten könnte zu einer Zersplitterung und weniger zu einer Konzentration der Forschung führen und nur die Koordination einer Vernetzung zu fördern, halte ich nicht für einen ausreichenden Input zur Förderung der Strukturen der Verbraucherforschung.
- Ob die Forschergruppe in eine bestehende Forschungseinrichtung integriert oder angehängt werden soll oder eine eigenständige Forschungseinrichtung gegründet werden soll, halte ich zunächst einmal für unwichtig.
- Da es nach meinem Verständnis vorwiegend um politikberatende Verbraucherforschung und die Bereitstellung von Servicestrukturen (Datenbasis) gehen soll und nicht um vorrangig akademische Forschung, plädiere ich für eine Forschungseinrichtung, die sich an die außeruniversitären Forschungseinrichtungen anlehnt, eine universitäre Lösung oder eine Einbindung in die Verwaltung halte ich aus unterschiedlichen Gründen nicht für ausreichend (auf die Gründe kann ich in der Stellungnahme nicht im Einzelnen eingehen, ich verweise auf eine umfassende einschlägige Fachliteratur).
- Die Zusammenführung von Verbraucherforschung in eine Forschungseinrichtung, soll nicht missverstanden werden als eine wettbewerbslose Verbraucherforschung., Selbstverständlich sollte es trotz einer zentralen Forschungseinheit, weitere Forschungen in Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen geben (Finanzierung über Fördertöpfe der EU, der Wissenschaftsorganisationen DFG und Stiftungen (Volkswagen etc.).

#### **(c) Nachwuchsförderung**

- Die Befristung von Arbeitsverträgen junger Wissenschaftler ist ein generelles Problem für kontinuierliche Forschungsprozesse, gilt aber erschwert für die wissenschaftliche Politikberatung, die in noch höherem Maße auf Daueraufgaben orientiert ist als akademische Forschung.
- Masterstudiengänge Consumer Affairs sind prinzipiell zu begrüßen. Es stellen sich aber einige Fragen dazu: Wo verbleiben die Studienabsolventen? Wie wird der Gefahr einer zu engen Ausbildung und einer Dominanz der Betriebswirtschaft begegnet, sind z. B. makro-

ökonomische Themen ausreichend berücksichtigt? Ist für ausreichende Interdisziplinarität gesorgt? (z. B. Psychologie, Rechtswissenschaften)?

## 7. Wie bewerten Sie den aktuellen Stand einer zielgruppenspezifischen Verbraucherforschung und welche Verbraucherinnen und Verbraucher bedürfen einer besonderen Aufmerksamkeit?

Zielgruppenspezifische Verbraucherforschung sollte sich auf jeden Fall beziehen auf:

- **Migranten und Bildungsferne/-schwache**, die auf Grund ihrer potentiellen Kompetenzen nicht in der Lage sind, sich über die Qualität und die Preise von Produkten und Dienstleistungen detailliert und umfassend zu informieren.
- **Einkommensschwache (Hartz IV-Empfänger, Geringverdiener, Rentner, die nur eine geringe Rente beziehen)**, die sich zwar über Qualitäten und Preise informieren können, aber auf Grund ihrer Einkommenssituation in aller Regel, Qualitätskriterien nicht oder nur sehr bedingt beachten können.
- **Personen, die nicht (mehr) vollständig in die Gesellschaft/das soziale Gefüge** integriert sind, dazu gehören **Alte/Hochbetagte**, die zwar noch geschäftsfähig sind, aber von technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen ‚abgehängt‘ sind, es kann sich aber auch um **Analphabeten** handeln.
- Verbraucher mit **Suchtverhalten** aufweisen (Ess-, Alkohol-, Kaufsucht, z. T. auch Überschuldung).
- **Geschäftsfähige junge Menschen**, die auf Grund ihrer ‚Naivität‘ und ‚Unerfahrenheit‘ in manchen Konsumfelder für Missbrauch besonders gefährdet sind (z. B. teure Handyverträge oder kostenpflichtige Downloads im Internet).
- **Frauen**, weil sie in den Familien in aller Regel immer noch stärker als Männer für die Haushaltsausgaben und damit für den Konsum verantwortlich zeichnen und für die ‚Verbraucher-sozialisation‘ der Kinder zuständig sind.

Zum Stand einer zielgruppenspezifischen Verbraucherforschung lassen sich nach meiner Kenntnis der Verbraucherforschung und der Forschungen angrenzender Forschungsbereiche mindestens drei Forschungskategorien unterscheiden:

(1) Forschungen, die Fragen untersuchen, die nicht der Verbraucherforschung i. e. S. zugerechnet werden können und die originär anderen Forschungsfeldern (z. B. Soziales, Gesundheit, Verkehr, Bildung etc.) zuzuordnen sind. Dazu gehören zum Beispiel:

- das Mobilitätspanel Deutschland<sup>4</sup>;
- das SOEP des DIW Berlin, das für manche Aspekte durchaus auch zur Verbraucherforschung i. w. S. gerechnet werden kann;
- Studien über Verteilungswirkungen oder makroökonomische Effekte von verschiedenen Politikmaßnahmen (z. B. von Riesterprodukten);

Solche Studien eröffnen zwar durch ihre methodischen Anlagen (Datenerhebung oder -analyse nach sozio-ökonomischen Merkmalen) eine Auswertung nach verschiedenen Zielgruppen, eröffnen aber

---

<sup>4</sup> Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung finanziert zwei bundesweite Mobilitätsstudien: Im Rahmen des Deutschen Mobilitätspanels (MOP) werden seit 1994 jedes Jahr Informationen über das Verkehrsgeschehen und das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung erhoben. Das Panel gibt Aufschluss über Verkehrsaufkommen, Verkehrsleistung, Wegelängen, Pkw-Ausstattung, Mobilitätsmittel und Wegezwecke. <http://mobilitaetspanel.ifv.uni-karlsruhe.de/>

keinen Zugang zu der Kernfrage der Verbraucherpolitik, dem Marktgeschehen oder stellen Fragen, die verbraucherpolitisch nur als Hintergrundinformationen relevant sind. Werden solche Fragen aus der Verbraucherpolitik an die Verbraucherforschung gerichtet, sollte auf Forschungen anderer Forschungsfelder verwiesen werden.

Forschungen, die ihr Forschungsinteresse von vornherein auf eine konkrete Zielgruppe legen, die aber auf Grund ihrer Forschungsfragen nicht zur Verbraucherforschung i. e. S. gehören. Dazu einige Beispiele:

- Studien, die der Frage nachgehen, ob ‚assisted living‘ dazu führt, dass Behinderte und Senioren besser in die Gesellschaft integriert werden, aber nicht der Frage nachgehen, wie sich die Betroffenen über die Angebote zum assisted living informieren können.
- Studien, die sich mit dem Teilnahmeerfolg an Weiterbildungsmaßnahmen befassen und nicht mit der Fragen, welche Qualitätskriterien der Auswahl der Maßnahme zugrunde gelegt wurden oder wie und wo sich der Teilnehmer über die Qualität des Angebots informiert hat
- Studien, die den Verteilungswirkungen etwa der Riesterrente nachgehen, aber nicht der Frage, welche Produkte es gibt oder danach fragen, wie über die Produkte informiert wird.
- Studien, die dem Medieninteresse von Jugendlichen nachgehen, aber nicht nach Auswahl und Informationsverhalten fragen.

Alle diese Studien sind zwar zielgruppenspezifisch angelegt, nach meinem Verständnis aber nicht der Verbraucherforschung zuzuordnen. Allenfalls sind aus diesen Studien Hintergrundinformationen für die Verbraucherforschung zu gewinnen, wenn sie Informationen über die Markt- und Systemstrukturen der Konsumfelder Auskunft geben.

Studien, die explizit Fragen untersuchen, die zum Fragenspektrum der Verbraucherforschung gehören, zum Beispiel:

- Studien, die den Anbieterwechsel von Verbraucher untersuchen (Strom, Bank).
- Studien, die nach der Transparenz auf den Märkten fragen und (z. B. Transparenz in dem Angebot für Riesterprodukte).
- Studien, die die Auswirkungen der Angebote von verschiedenen Kassentarife auf die Auswahl und das Wechselverhalten von Versicherten untersuchen.

Solche Untersuchungen gibt es in beiden Varianten, mit und ohne zielgruppenspezifische Ausrichtung. Welche Studien dominieren, kann hier nicht angegeben werden. Diese Frage wäre nur im Rahmen einer Metaanalyse zum Stand der Forschung zu diesen Thema zu beantworten. Auffällig ist nur, dass bei vielen Fragestellungen, die mir in der Verbraucherforschung begegnen, zielgruppenspezifische Auswertungen nicht möglich sind. Damit korrespondiert damit, dass eine Reihe von Studien, die zielgruppenspezifisch verbraucherpolitischen Fragestellungen nachgehen, nur auf kleinen und damit wenig aussagekräftigen Untersuchungssamples basieren. Der Grund dafür, sind fehlende Datensätze.

Studien von Marktforschungsunternehmen sind vielfach auf Zielgruppen bezogen. Allerdings stehen Studien privater Marktforschungsunternehmen, wenn sie denn überhaupt an die Wissenschaft weitergegeben werden, nur gegen ein zumeist hohes Entgelt zur Verfügung und weisen oftmals auch eine eindeutige Anbieterperspektive auf.

## 8. Was wissen wir über das Entscheidungsverhalten von Verbrauchern und was kann oder soll die Verbraucherforschung zur Klärung dieser Fragen beitragen?

Es gibt in den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (Psychologie, Soziologie, Politologie, Neuromedizin, Ökonomie, Psychologie) eine Reihe von Erklärungen zum Entscheidungsverhalten von Verbrauchern. Ich beschränke mich auf sehr kurze Ausführungen über die wirtschaftswissenschaftlichen (mikroökonomischen) Ansätze und über den verhaltensökonomischen Ansatz. Alle drei Ansätze liefern der Verbraucherpolitik Erklärungsmuster für das Verhalten von Verbrauchern.

Die Informationsökonomie gehört zu den Markttheorien unter Unsicherheit und umfasst individuelle Entscheidungsprozesse. Unterstellt wird in diesem Ansatz eine Informationsasymmetrie zuungunsten der Verbraucher, die zu Informations- und Transaktionskosten führt. Begegnet wird der Informationslücke diesem Ansatz zu Folge durch Reputation, Signalling und Screening. Der zweite mikroökonomische Ansatz, die Neue Institutionenökonomik, geht davon aus, dass ökonomische Entscheidungen zur Nutzung und zur Verteilung von ökonomischen Ressourcen durch Verträge und Normen beeinflusst sind und untersucht deren Wirkungen auf private Haushalte und Unternehmen. Die Annahmen des Ansatzes beziehen sich u. a. auf Marktmacht, anhaltende Ungleichgewichte des Marktes, unvollständige Verträge, asymmetrische Informationen, beschränkte Rationalität, Transaktionskosten und Opportunismus und entsprechen damit wie auch die Informationsökonomie in wesentlichen Annahmen der neoklassischen Theorie. Verstößt ein Vertragspartner gegen die Vertragsregeln, treten Sanktionen durch den Staat oder die Institutionen selbst ein, umgekehrt wird die Einhaltung der Regeln belohnt.

Die Verhaltenswissenschaft schließlich geht davon aus, dass Verbraucherentscheidungen systematisch rational beschränkt stattfinden, insbesondere in wiederholten Käufen. Dies wird damit erklärt, dass Kaufentscheidungen durch den Ort, die Situation und die Reihenfolge in der Produkte/Informationen angeboten werden sowie u. a. durch nicht rationales Verhalten, dass erwartet wird (Anomalien) wie Emotionen, Impulse, Rausch, Illusion und Zwang beeinflusst sind wie auch durch Erfahrung und Lernen und Handeln auf der Grundlage einfacher Anleitungen (Heuristiken). In der Fachliteratur sind diverse dieser Anomalien diskutiert (zum Beispiel Oehler, Reisch 2008 und 2009).

### Ausgewählte Anomalien des Verbraucherverhaltens, die für die Verbraucherpolitik von Bedeutung sind

- Verbraucher haben eine **Vorliebe für den Status quo** und für gewohnte Konsummuster (Status Quo Bias), sie wechseln nicht gerne (Problem auf den Energiemärkten oder auch geringer Bankkontenwechsel);
- Menschen haben eine **selektive Wahrnehmung** und treffen Entscheidungen oftmals auf der Grundlage alter Erfahrungen.
- Kaufentscheidungen werden von der **Form der Präsentation der Information oder der Platzierung des Produktes** (etwa bei Beratungen oder die Anordnung und der Typ der Kennzeichnung auf Lebensmitteln oder die Anordnung der Produkte in Regalen (schneller Zugriff etwa auf Fertigessen).
- Menschen **orientieren sich an Richtwerten und Anker** und gehen stärker von ersten Informationen aus als von allen weiteren.
- **Überschätzung des eigenen Verhaltens** führt zu einer systematisch überhöhten Selbstsicherheit bezüglich des eigenen Urteilsvermögens.
- **Unterschätzung des eigenen Verhaltens** führt umgekehrt zu einer systematischen Fehleinschätzung von Risiken.
- Menschen neigen zu **Ungeduld** und ziehen eine frühere Auszahlung einer späteren vor, auch wenn die frühere Auszahlung niedriger ist als die spätere. Sind beide Zahlungen erst auf in die



Zukunft terminiert, wird die spätere, größere Auszahlung gegenüber der geringeren, früheren präferiert. Künftiges wird also zugunsten des Gegenwärtigen diskontiert (Hyperbolic Diskontierung)

- Ökonomische Handlungen von Menschen sind auch vom **Herdenverhalten** geprägt, also dem sozialen Druck des Familien- und Freundeskreises.
- Verbraucher setzen selbstverständlich auch **eigene Strategien gegen ihre Irrationalitäten** ein, beispielsweise Selbstkontrolle, insbesondere Gebildete Konsumenten reagieren auf Kontrollverluste mit Selbstbindungsmechanismen.
- Verbraucher machen schließlich auch die **wiederholte Erfahrung falscher Einkaufsentscheidungen**. Diese Erfahrung des Scheiterns senkt das Selbstvertrauen und die Selbstkontrollfähigkeit, was im Wiederholungsfall zu einer sich-selbst-erfüllenden Prophezeiung führen kann.

Ein weiteres Ergebnis der Verhaltensforschung ist, dass die Mehrzahl der Präferenzen konstruktiv ist, da sie erst bei der Kaufentscheidung gebildet werden. Derartige Präferenzen sind abhängig vom Kontext, kurzfristig wandelbar und leicht beeinflussbar. Davon unterschieden werden inhärente Präferenzen, die unabhängig vom Kontext der Entscheidungssituation auch längerfristig stabil sind und sich auf Erlerntes gründen und zum Teil auch durch genetische Disposition vorgegeben sind. Strittig ist dabei wie groß der Anteil der konstruktiven und der inhärenten Präferenzen ist (Zusammenstellung nach Hagen, Reisch 2010a, S. 6 und Hagen 2010b, S. 9-10).

Bezogen auf den zweiten Teil der Frage, lautet meine Antwort: Verhaltensökonomie arbeitet zumeist auf der Basis einer experimentellen Versuchsanordnung. In solchen Studien wird zwar das Entscheidungsverhalten von Verbrauchern ‚kontrolliert‘ getestet. Während diese Tests keine repräsentativen Ergebnisse liefern, können sie der (Verbraucher-)Politik aber durchaus Hinweise darauf liefern, wie sich Politikmaßnahmen auf das Verhalten der Marktteilnehmer auswirken und die Befunde experimenteller Forschungen liefern der Politik Informationen darüber, wo in Verhaltensreaktionen Fehler zu erwarten sind.

Kritisch an der Methode der Experimente ist, dass die Untersuchungssamples jeweils nur sehr klein sind. Kritisch ist auch, dass kaum eine Vergleichbarkeit der Befunde hergestellt werden kann, auf Grund der jeweils sehr verschiedenen Untersuchungsanlagen. Daher müssen zur Kontrolle der Befunde, Experimente auch vermehrt wiederholt werden können (mit gleicher aber auch mit unterschiedlicher Anordnung des Experiments). Darüber hinaus müssen die Ergebnisse solcher Studienanlagen durch Feldforschungen und repräsentative Erhebungen geprüft werden. Eine Umsetzung so eines Forschungsprogramms erfordert allerdings weit mehr Ressourcen als das BMELV in der Verbraucherforschung gegenwärtig zur Verfügung stellt.

## **9. Welche empirischen Untersuchungen und experimentellen Ansätze der Verhaltensökonomik sind für die Verbraucherforschung von besonderer Bedeutung?**

Es gibt mittlerweile eine große Anzahl experimenteller und empirischer Studien, die sich der Verbraucherforschung i. e. und der i. w. S. zurechnen lassen, dies trifft insbesondere dann zu, wenn sich die Frage 9 nicht nur auf Deutschland beziehen sollte. In Anbetracht dieser Situation kann eine Beantwortung dieser Frage nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Wie auch für eine Reihe anderer Fragen dieser Anhörung, würde eine detaillierte Antwort eine eigene Analyse erforderlich machen. Dafür würde sich eine Metaanalyse über die empirischen und experimentellen verbraucherpolitisch motivierten Untersuchungen der Verhaltensökonomie anbieten. Sinnvoll wäre es, eine entsprechende Metastudie sich zunächst einmal nur bezogen auf einige wenige Fragestellungen (Konsumfelder, Instrumente, Verhalten) durchzuführen.

Selbstverständlich ist es aber möglich, diese Frage ‚exemplarisch‘ zu beantworten. Auf der Grundlage der mir vorliegenden Studien, gibt es mehrere Punkte anzumerken:

- Die methodischen Strukturen dieser Studien sind ganz gewiss untereinander nicht vergleichbar (unterschiedliche Fragestellungen, unterschiedliche Samplegrößen, verschiedene Erhebungs- und Auswertungsmethoden). Zudem werden in experimentellen Studien überwiegend nur kleine und kleinste Populationen getestet. (siehe Frage 8).
- Auch eine Reihe der Studien die eine verbraucherpolitische Fragestellung untersuchen und empirisch quantitativ angelegt sind, haben einen äußerst geringen empirischen Gehalt, da nur auf kleinen Untersuchungssamples basierend.
- Dies ist durchaus nicht allein den Forschern anzulasten, sondern liegt oft darin begründet, dass nicht ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um eine aufwändige empirische Studien durchzuführen. Da es nur wenige prozessproduzierte Daten gibt, die sich für die Fragestellungen der Verbraucherforschung anbieten und da auch die amtliche Statistik kaum auswertbare Daten für diverse verbraucherpolitische Fragestellungen bereit hält (Beispiel Riesterreute [Hagen, Reisch 2010]), müssten empirische Studien mit eigenen Datenerhebungen durchgeführt werden. Nicht von allen Akteuren der Politik (vielleicht auch nicht von allen nicht empirisch arbeitenden Forschern) scheint aber der Arbeitsaufwand für empirische Studien vollends eingeschätzt werden zu können.
- Repräsentativ durchzuführende Studien, mit denen auch ein qualitativ hochwertiges und aussagekräftiges Erhebungsprogramm realisiert werden soll, sind zeit- und personalaufwändig. Möchte die Verbraucherpolitik Informationen von der Wissenschaft erhalten, die mehr als eine Meinungsumfrage, mehr als eine ‚Einfrage-Erhebung‘ und mehr als ein überschaubares Untersuchungssample anbietet, so reichen die bisher ausgeschriebenen Fördermittel nicht aus. Selbst das gerade ausgeschriebene Verbrauchergutachten ist – gemessen an der umfänglichen Themenstellung – längst noch kein ‚luxuriös‘ ausgestattetes Projekt.
- Entscheidungsfindung, Informationsaufnahme und –verarbeitung sowie die verschiedenen Spielarten des Über- und Unterkonsums und der Selbstbindungen sind beherrschende Themen der experimentelle Wirtschafts- und Verbraucherforschung. Im Hinblick auf politische Maßnahmen spielen auch Defaults eine große Rolle.

## **10. Wie bewerten Sie den derzeitigen verbraucherpolitischen Forschungsstand in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern und welche besonderen Ansätze verfolgen diese Länder in ihrer Verbraucherforschung?**

Der Blick auf andere Länder ist ohne Zweifel unter anderem zur Einordnung der eigenen Forschungsleistungen äußerst wichtig. Eine Bewertung der Forschungen anderer Länder (forschen diese früher, mehr, ergiebiger oder verwertbarer) im Vergleich zur deutschen politikberatenden Verbraucherforschung kann für die Stellungnahme allerdings nicht empirisch begründet beantwortet werden. Dies würde wiederum eigenständige Analysen erfordern.

Ungeachtet einer empirischen Belegung, kann hier nur aus der nicht repräsentativen Auswertung der Fachliteratur sowie aus dem Austausch in Vernetzungen und auf Kongressen mit europäischen Wissenschaftlern der Eindruck mitgeteilt werden, dass beispielsweise in Großbritannien Verbraucherfragen oftmals bereits beforscht werden, wenn in Deutschland noch darüber diskutiert wird, ob das zu untersuchende Problem überhaupt ein Problem ist (zum Beispiel Nährwertkennzeichnung oder Wirkungen der Informationsangebote im Bereich privater Altersvorsorge).

Vorgetragen werden kann zudem der Eindruck, dass Akteure der Verbraucherpolitik in Großbritannien im Vergleich zu Deutschland vielleicht etwas offener (oder schneller bereit) sind, Erkenntnisse der Verbraucherforschung und deren Bedeutung für die Verbraucherpolitik zu diskutieren (nicht unbedingt

umzusetzen) (siehe beispielsweise MINDSPACE report, (Institute for Government, Cabinet Office 2010), in dem ein Review der Implikationen der Verhaltenstheorie für die Politikgestaltung durchgeführt wurde). Stärker als in Deutschland scheinen in Großbritannien auch begleitende oder Ex-post Evaluierungen als Teil der Verbraucherforschung etabliert zu sein (beispielsweise Ampelkennzeichnung bei Lebensmitteln oder Informationsangebote der privaten Altersvorsorge).

Ob diese Eindrücke einer vertieften Analyse standhalten würden, ließe sich nur in einer gezielten Analyse klären. Ich melde starke Zweifel an, wenn aus solchen Eindrücken allerdings abgeleitet werden würde, dass die deutsche (Verbraucher-)Forschung international nicht wettbewerbsfähig ist. Es gibt auch ausreichend Belege dafür, dass das deutsche Know-how in der internationalen Community von Verbraucherforschern geschätzt wird.

Aber, wenn es so wäre, dass die deutsche (Verbraucher-)Forschung international nicht mithalten könnte, kämen viele Faktoren als Ursache in Frage: Denken deutsche Forscher zu ‚langsam‘? Kommen Markt- und Verbraucherprobleme in Deutschland erst später ans Licht als in anderen Ländern und wenn ja, woran liegt das, haben wir eventuell weniger Konflikte zwischen den Marktteilnehmer oder haben wir einfach andere, sich weniger reibende/im Konflikt stehende Marktverhältnisse? Stellen Forscher in Deutschland zu wenig gesellschaftlich relevante Fragen? Finanziert die Politik zu wenig oder falsche Themen? All diese Fragen wären zu diskutieren, wollte man bewerten, ob in anderen Ländern mehr geforscht wird oder die Verbraucherforschung in anderen Ländern sogar ergiebiger ist. Empirisch untersucht ist diese Frage bisher jedenfalls nicht. Eine entsprechende Analyse würde eine aufwändige Metaanalyse voraussetzen und die Analyse der jeweiligen Forschungssysteme, Forschungsstrukturen und Forschungsförderung umfassen müssen sowie eine Auseinandersetzung mit der Methodik der Bewertung von Forschung.

## **11. Wie bewerten Sie den Forschungsbedarf und Forschungsstand**

- a) zu den steigenden Anforderungen an Verbraucherinnen und Verbraucher und individuellem Verbraucherverhalten,**
- b) zu den Lebensrealitäten von Familien im heutigen Konsumalltag,**
- c) Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe und der**
- d) Finanzierung von Verbraucherarbeit?**

Der Forschungsstand zu 11 a) ist – soweit es meine Kenntnisse und empirische Arbeiten betrifft – ungenügend. In der Verbraucherforschung wird in vielen Studien davon gesprochen, dass die Anforderungen an die Kompetenzen von Verbraucherinnen und Verbrauchern im letzten Jahrzehnt zugenommen haben und auch noch weiterhin zunehmen werden. Diese Erkenntnis fußt oftmals auf Mutmaßungen, nur selten auf empirischen und fast nie auf repräsentativen Belegen. Die zunehmenden Anforderungen an Kompetenzen, Wissen und Informationsverarbeitung werden u. a. mit folgenden Faktoren begründet (keine vollständige Aufzählung):

- schnelle Innovationszyklen führen zu einer permanenten technologischen Entwicklung, die viele Verbraucher nicht mehr verfolgen oder Techniken, die sie nicht mehr verstehen und schon gar nicht händeln können (z. B. Alte und Internet);
- das Eingespannt sein in verschiedene Rollen - Beruf, Familie, Weiterbildung, Ehrenamt, Informationssucher, Freizeitgestalter – verhindert eine ‚Ausbildung‘ zu einem kompetenten Verbraucher;
- Zunahme der Komplexität der Produkte/Dienstleistungen auch im Hinblick auf ihre Bestandteile;
- nicht mehr nachvollziehbare Wertschöpfungs- und Lieferketten (aktuell Dioxin);
- Überangebot an Informationen.

Auf Grund der vielfach geäußerten Lücke zwischen den Kompetenzen der VerbraucherInnen einerseits und den Anforderungen andererseits, wurden neben den vielfachen Informationsangeboten für Verbraucher in den unterschiedlichen Märkten bereits eine Reihe spezifischer Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Verbraucherkompetenz initiiert (u. a. die Einführung eines Schulfaches Verbraucherbildung in Schleswig-Holstein oder die Einführung des Schulfachs Finanzdienstleistungen) (Piorkowsky 2008 sowie das Themenportal für Verbraucherbildung des vzbv: <http://www.verbraucherbildung.de/projekt01/>).

Die Frage 11 b) ist sehr pauschal formuliert. Der Frage müsste in einer eigenständigen Untersuchung nachgegangen werden und kann hier nur sehr allgemein beantwortet werden: Die Unterschiedlichkeit der Lebenslagen von Familien bewirkt, dass es auch eine Vielzahl von Lebenslagen gibt. Allen gemeinsam ist das Problem fehlender Kompetenzen im Vergleich zu den Anforderungen des (Familien-)Alltags. Um nur einige Punkte anzusprechen, gefordert ist nicht nur Ernährungswissen, sondern auch das Wissen um das Geschehen in der Zukunft (Vorsorge), Pflegewissen (Betreuung von kranken Kindern und Eltern, Verwandten) und das Einschätzen können, der Konsequenzen für die Gesellschaft und für die Umwelt durch den Verbrauch bestimmter Produkte etc.).

Verbraucherpolitik ist Querschnittspolitik, hierüber herrscht ein weitgehender Konsens in der Verbraucherforschung und –politik vor. Allerdings zeigen diverse Diskussionen (aktuell auch die beiden Workshops, die das DIW Berlin und die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) im September und Oktober 2010 durchgeführt haben) (DIW Berlin, FES 2010a, 2010b), dass die Übereinstimmungen aufhören, wenn es darum geht, wann Verbraucherpolitik aufhört und ein anderer Politikbereich beginnt (oder umgekehrt). Dieses Thema zieht sich durch den gesamten Fragenkatalog. In verschiedenen Antworten trage ich meine Vorstellungen zu dieser Abgrenzung vor. Forschung zu dieser Frage wird insbesondere in den Politikwissenschaften betrieben. Insgesamt scheint mir diesbezüglich weniger Forschungsbedarf zu bestehen als konzeptionelle Arbeiten und das Schließen von Definitionslücken.

Zur Finanzierung der Verbraucherarbeit hat das DIW 2008 einen Wochenbericht vorgelegt (Hagen 2008). Ausgeführt wurde, dass einerseits auf Grund einer hohen Bedeutung der Verbraucherinformation und Verbraucherberatung für die Innovationsentwicklung in einer Reihe von Konsumfeldern und für die Beurteilung der Qualität von Gütern, andererseits wegen des fehlenden Charakters des Gutes Verbraucherarbeit als Produkt, eine Versorgung der Verbraucher mit diesem Gut über den Markt nicht zu einem verlässlich angemessenen Preis funktionieren kann. Dies erfordert eine überwiegend öffentliche Finanzierung der Verbraucherarbeit. Zudem wurden in der Studie die potentiellen Wirkungen verschiedener Finanzierungswege (Gebühren, Umlagen von Unternehmen, Finanzierung über Straf- und Bußgelder bei Wettbewerbsverstößen abgeleitet. Das DIW hat sich in dieser Studie dafür ausgesprochen, dass die Finanzierung der Verbraucherarbeit aus Neutralitätserwägungen weitgehend anbieterunabhängig sein sollte und hat auch vorgetragen, dass die Finanzierung über eine Stiftung aus ökonomischer Sicht tragfähig wäre. Die Arbeit basierte auf einigen Telefoninterviews und auf der Auswertung fachspezifischer Literatur.

Eine weitere Analyse über Finanzierungsmodelle der Verbraucherarbeit in Deutschland kommt weitgehend zu dem gleichen Ergebnis wie das DIW Berlin und empfiehlt ebenfalls eine Stiftungslösung (Becker, Heinze 2009).

Angesichts dieser beiden Analysen erkenne ich gegenwärtig keinen aktuellen Forschungsbedarf. Ungeachtet dessen wird es die Aufgabe der Verbraucherorganisationen und die des BMELV sein, darauf zu achten, dass die Finanzierung der Verbraucherarbeit auch langfristig gesichert bleibt.

## **12. Welche Disziplinen und welche Methoden sind wichtig, um Verbraucherpolitik durch Verbraucherforschung unterstützen zu können?**

Auch hier stellt sich zunächst wieder die Grundfrage, was gehört alles zur Verbraucherforschung. Unabhängig von dieser Grundfrage, zeigen allein die immer stärker vernetzten Lebens- und Politikbe-

reiche, dass Forschung insgesamt, aber insbesondere ein Querschnittspolitikbereich, in dem sich alle gesellschaftlichen Bereiche auswirken, nicht durch eine einzelne Fachdisziplin beforscht werden kann. Politikberatende Verbraucherforschung muss nach meinem wissenschaftlichen Verständnis unbedingt **interdisziplinär** arbeiten. Dies umfasst m. E. die Rechtswissenschaften, die Neuromedizin, die Soziologie, die Ökonomie, Sozialwissenschaften, die Psychologie und als Teilgebiet unbedingt auch die Verhaltenswissenschaften bis hin schließlich zu Kulturwissenschaften und selbst technische Fachdisziplinen.

Für eine absolut vordringliche Aufgabe der wissenschaftlichen Politikberatung der Verbraucherpolitik im methodischen Bereich halte ich den

***Aufbau und die Pflege einer umfassenden Längsschnittdatenbasis über Märkte und Verbraucher in Deutschland und die Auswertung dieser Daten auf der Basis der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung.***

Das bereits mehrmals erwähnte Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher könnte in diesem Zusammenhang eine bedeutende Rolle einnehmen: Potentiell ermöglicht dieses Gutachten den ersten Schritt zu einem Längsschnittpanel ‚Verbraucher und Märkte‘ (siehe auch Fragen 1, 3, 4, 5, 6). Ob dieses Potential genutzt wird, hängt letztlich von dem Konzept des Bieters ab, der den Auftrag erhalten wird und davon, ob das BMELV das Potential ebenfalls sieht und die Idee des Aufbaus einer Längsschnittdatenbank mitträgt. Meine Einschätzung dazu ist, dass Deutschland mit dem Aufbau einer entsprechenden Datenbasis die Chance bekäme in der empirisch fundierten politikberatenden Verbraucherforschung im internationalen Vergleich eine wegweisende Vorreiterrolle einzunehmen. Zwar haben einige Länder durchaus Verbraucherpanels, schaut man sich diese aber eingehender an, zeigt sich, dass Fragen zur Information und zum Verhalten von Verbrauchern in den unterschiedlichen Märkten nur sehr vereinzelt erhoben werden, in einigen Fällen handelt es sich auch nicht um einen Längsschnitt, sondern um Querschnitte, die lange nicht die Auswertungsmöglichkeiten und Erkenntnisgewinne eröffnen wie eine Längsschnittdatenbasis.

Wichtig ist zudem, dass auch die verbraucherpolitischen Maßnahmen (Informationsangebote, Informationspflichten etc.) in allen Stadien (bei der Implementation, im laufenden Prozess und nach dem Ende einer Förder-/Politikmaßnahme evaluiert werden. Gute Praxisbeispiele werden aus einer Reihe anderer Forschungs- und Politikbereiche geliefert (etwa im Bereich Bildung, Arbeitsmarkt und Innovationspolitik, bei denen es sich überwiegend um Programmförderungen handelt, die mir beim BMELV im Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes bislang nicht begegnet ist).

Hier schließt sich die Überlegung an, warum das BMELV keine Programmförderung für den Bereich des wirtschaftlichen Verbraucherschutzes implementiert, Themen gäbe es jedenfalls ausreichend.

### **13. Wie stellt sich die Praxis der qualitativen Marktforschung dar und wo liegen die Herausforderungen, Chancen und Grenzen bei der Erforschung der Motivation für Verbraucher zu konsumieren?**

Selbstverständlich ist Konsum der Dreh- und Angelpunkt und die Zielgröße der Verbraucherpolitik, die Erforschung und die Vertiefung unseres Wissens darüber ist insofern eine große Chance, auch um Menschen zu unterstützen, beispielsweise von Süchten loszukommen, Güter nach Qualität auszuwählen etc. Grenzen liegen vor allem darin, dass Verbraucherforschung zu kurz greift, wenn sie sich allein auf individuelle Verhaltensweisen stützt. Die Erklärung gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen ergibt sich aber nicht aus einer reinen Addition individuellen Verhaltens. Motivation ist ein Faktor, der wiederum von vielen anderen Faktoren bestimmt wird, diese müssen ebenfalls erforscht werden.

Unabhängig von der grundsätzlichen Bedeutung des Faktors Motivation, halte ich das Erkenntnisinteresse der qualitativen Marktforschung für einseitig auf Anbieter fokussiert.

#### **14. Welche theoretischen Ansätze gibt es, aus denen sich Vorschläge zur Gestaltung der Verbraucherpolitik begründen lassen, welchen Stellenwert nimmt im Spektrum verschiedener theoretischer Ansätze die Verhaltensökonomik ein und welche Befunde der Verhaltensökonomik können für die Gestaltung von Verbraucherpolitik besonders relevant sein (nennen Sie ggf. Beispiele)?**

Die Frage ist durch die Fragen 8, 9, und 12 beantwortet.

#### **15. Was wissen Verbraucher über die Angebotslage auf den Märkten und wie transparent sind die Märkte für Verbraucher?**

Der Wissensstand von Verbrauchern über die Angebotslage auf den Märkten ist bislang nur **punktuell** beforscht (nur um ein Beispiel zu nennen, die Analyse von mir und Reisch über den Markt für Riesterprodukte). Da aber die Lage auf den einzelnen Märkten sehr unterschiedlich ist und eine Beurteilung der Marktlage umfassende Untersuchungen erfordert, lässt sich auf diese Frage keine allgemeingültige Antwort geben. Nachstehend werden einige Gedanken zu dem Thema vorgetragen.

Einen vermutlich nicht unbeträchtlichen Kenntnisstand zum Thema haben wohl die Verbraucherzentralen. Die Informationen dazu liegen aber dort nicht systematisch aufbereitet und für Forschungszwecke verfügbar vor.

Prinzipiell müssten zur Beurteilung des Marktwissens von Verbrauchern und zur Beurteilung der Transparenz von Märkten zumindest folgende Aspekte untersucht werden: Zugang zu Märkten, Informationsangebote an Verbraucher und welche Informationen können Verbraucher überhaupt erhalten über die verschiedenen Märkte, was wissen die Verbraucher über die Anbieter der jeweiligen Märkten und was macht aus Sicht von Verbrauchern einen transparenten Markt aus.

Die Untersuchungen, die es über Märkte gibt, unterscheiden sich sehr stark nach der methodischen Anlage und danach, welchen jeweiligen Fragen nachgegangen wird. Dies bezieht sich etwa auf den Umfang und auf die Struktur des Untersuchungssamples, die Art der Erhebung, die Märkte oder Konsumfelder, die untersucht werden, die Datenqualität wie auch die regionale und zeitliche Abgrenzung. Auch wechseln die konkret erhobenen Fragen und die Definition des Begriffs Wissensstand sowie dessen Messung von Untersuchung zu Untersuchung. Es gibt also keine allgemeingültige oder im Ansatz standardisierte Indikatorik zur Bewertung des Wissensstands. Insofern setzt eine eindeutige Beantwortung dieser Frage eine detaillierte Metaanalyse von Studien voraus, die sich mit dem Wissensstand der Verbraucher über die Angebotslage auf Märkten befassen.

Von den zuvor genannten prinzipiellen Unzulänglichkeiten solcher Analysen abgesehen, gibt es eine Vielzahl an Studien, die direkt oder auch nur indirekt den Wissensstand von Verbrauchern thematisieren. Aus den mir bekannten Analysen, die sich in den letzten Jahren bezogen auf Deutschland mit Verbraucherwissen befasst haben, leite ich folgende Tendenzen ab:

- Studien über den Wissensstand von Verbrauchern über die Angebotslage auf Märkten befassen sich u. a. mit folgenden Konsumfeldern: Handyverträge, Strom/Gas, Krankenversicherung, private Altersvorsorge, allgemeine Abschlüsse im Bereich der Geldanlagen und insbesondere im Anschluss an die Finanzmarktkrise allgemein mit finanzieller Allgemeinbildung.
- Überwiegend handelt es sich um Studien, die **nicht repräsentativ** sind.
- Eine Reihe von Analysen weisen als Befund aus, dass der **Wissensstand von Verbrauchern sehr unzureichend** ist (z. B. scheint es mehr qualitative Analysen zu geben, als auch quantitative Fragen und Erhebungen).

Das Gutachten ‚Zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland‘ wird sich mit dem Thema, Informationsstand von Verbrauchern über Märkte und Transparenz der Märkte befassen.

Allerdings muss schon heute dazu gesagt werden: Auf der Grundlage einer einmaligen Untersuchung der Fragen zur Marktlage, zur Transparenz auf Märkten und zum Informationsstand über Märkte, eröffnet nur ein sehr begrenztes Fenster für wissenschaftliche Verbraucherpolitikberatung (daher meine Betonung der Notwendigkeit des Aufbaus einer Längsschnittdatenbasis).

Für die EU-Ebene wird eine Marktbeobachtung mit dem Consumer Market Scoreboard versucht. Ohne dies hier weiter ausführen zu können, möchte ich anmerken, dass dieser Versuch aus wissenschaftlich methodischer Sicht sehr unzulänglich ist und die Informationen daraus auch nur sehr ‚oberflächlich‘ Auskunft über Marktlagen geben. Für die EU-Ebene liefern zudem die EU-Verbraucherbarometer Informationen, die von der Wissenschaft zu nutzen sind und die sich zum Teil auch mit einzelnen Märkten befassen.

**16. Verbraucherverbände verfügen aus ihrer Beratungspraxis über zahlreiche Erfahrungsberichte aus der Praxis, oft werden sie als erste auf Missstände aufmerksam: Welche Rolle sollten daher Verbraucherverbände - denen oft die Mittel fehlen, ihre Daten systematisch auszuwerten und zu nutzen - in der Verbraucherforschung spielen?**

Verbraucherverbände verfügen wohl unstrittig durch ihre ständigen Kontakte mit Verbrauchern über einen hohen Erfahrungsschatz über die Probleme und Nöte von Verbrauchern und hören – wenn sie denn in der Beratungs- und Informationspraxis arbeiten - sicherlich mehr als Wissenschaftler, die überwiegend an ihren Schreibtischen sitzen und nicht oft in direktem Kontakt mit Verbrauchern stehen. Nach meiner Einschätzung können die Verbraucherverbände berechtigt für sich in Anspruch nehmen, dass sie die Problemlagen von Verbraucherinnen und Verbraucher besser kennen als Forscher und Politiker und diesbezüglich über Expertenwissen verfügen und darin sicherlich auch ein Alleinstellungsmerkmal haben. Damit bieten sie Forschern auf der qualitativen Ebene eine profunde Basis für Austausch und zur Vertiefung des Know-hows von Forschern über die Marktverhältnisse aus Sicht der Verbraucher.

Soll das Wissen der Verbände systematisch für die Forschung systematisch genutzt werden – was wünschenswert ist - reichen allerdings allein die Expertengespräche nicht mehr aus. Forscher sind, wollen sie ihre Fragestellungen empirisch belegen, auf systematisch erfasste (Beratungs-)Daten angewiesen. Fehlt diese systematische Erfassung, lässt sich das Wissen der Verbraucherzentralen nicht in belegbares Wissen für die transferieren.

Gegenwärtig sind die Beratungsdaten der Verbraucherzentralen nicht für Forschungszwecke verfügbar (außer vielleicht punktuell für spezifische Fragen). Meine Erfahrung mit dem Aufbau von Datenbanken und Datenbanken sagt mir, dass es schwierig sein wird, dies kurz- bis mittelfristig zu verändern. Hinzu kommt, dass die Anforderungen der Wissenschaft an die Qualität von Datenerhebungen und die Erfassung und Aufbereitung dieser Daten wie auch an die inhaltliche Tiefe anders gelagert ist, als bei den Verbänden. D. h. noch lebt das Verhältnis zwischen Forschung und Verbänden durch qualitative Informationen und durch Berichte über typische Beratungsfälle.

Mir sind die internen Abläufe in den Verbänden nicht bekannt. Ich blicke aber auf viele Jahre Forschungserfahrung zurück – auch in der Entwicklung umfangreicher Datenerhebungen. Daher gehe ich davon aus, dass die Verbände, wollen sie Daten anbieten, die wissenschaftlichen Anforderungen der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung genügen sollen, sicherlich nicht umhin kommen, für die Implementation der Datenerhebung und Entwicklung einer Datenbank wissenschaftliche Unterstützung hinzuziehen werden müssen.

### **17. Inwieweit können Interessensvertreter wie die Verbraucherzentralen Bedürfnisse der Verbraucher überhaupt wiedergeben und besteht nicht die Gefahr, dass Verbraucherinteressen fehlerhaft interpretiert werden?**

Die Frage ist sehr vielschichtig (siehe auch vorige Frage) erfordert eine umfassende Diskussion, die den Rahmen der Stellungnahme sprengen würde und wird insbesondere in den Politikwissenschaften geführt. Daher hier nur einige wenige Überlegungen in Stichworten: Angesprochen ist hier das Selbstverständnis von VO. Da diese ihre Haltungen transparent machen und diskutieren, würden sicherlich ausreichend ‚Beobachter‘ bei Versuchen, Verbraucherinteressen fehlerhaft zu interpretieren, zu instrumentalisieren und zu manipulieren, ‚gegensteuern‘. Wenn auch das Selbstbild, die Aufgaben und Haltungen der Berater in den Verbrauchergesprächen innerhalb der VO sicherlich nicht vollkommen einvernehmlich sein wird, so sind sich wohl doch viele Vertreter der VO sehr bewusst darüber, dass es nicht das eine Verbraucherinteresse gibt. In einer Veröffentlichung führen zum Beispiel Benner und Weiser (2009) aus, dass Berater nur ‚neutral‘ beraten dürften (Energiewechsel ist wichtig, um Preise zu senken) und nicht zielbeeinflussend (Energiewechsel muss zu einem Ökostromanbieter führen). Der Gefahr einer möglicherweise fehlerhaften Interpretation von Verbraucherinteressen durch VO können zudem Informationsplattformen mit Verbrauchern oder auch Verbraucherparlamente entgegenwirken (Zahn 2009).

### **18. Wie kann „Fehlverbrauch“ diagnostiziert werden und anhand welcher Kriterien?**

Fehlverbrauch kann durch Überkonsum oder Unterkonsum entstehen und ist von Wohlfahrtsverlusten begleitet. Überkonsum in der Ernährung würde beispielsweise durch Adipositas oder auch durch gesellschaftliche Krankheitskosten zu identifizieren sein, Überschuldung lässt sich an Krediten feststellen und Unterkonsum, etwa Altersarmut kann (muss aber nicht) auf Grund einer fehlenden Altersvorsorge (also Unterkonsum) bestehen. Andere Beispiele sind Fehlverbrauch von Arzneimitteln oder von Energie (Regulierung zum Beispiel durch intelligente Stromzähler). Mit den amerikanischen Forschern Thaler und Sunstein wird in der Obama Administration auf der Basis der Verhaltensökonomie über die Frage diskutiert, wie Fehlverbrauch reguliert werden kann (Selbstbindungs- oder Selbstrationierungsstrategien).

### **19. Wie könnte ein "Verbrauchercheck" im Gesetzgebungsverfahren, also die Prüfung der Auswirkungen von Gesetzesinitiativen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher, ausgestaltet werden und wie sollte die Berücksichtigung der Verbraucherperspektive idealerweise institutionell abgesichert sein?**

und

### **20. Bei welchen in nächster Zeit anstehenden Regulierungsentwürfen wäre eine Gesetzesfolgenabschätzung besonders wünschenswert, welche Fragestellungen wären dabei besonders relevant und können Sie Beispiele nennen, welche Vorhaben in anderen Ländern (z. B. USA, GB, Neuseeland) mit welchen Methoden untersucht werden**

Eine Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ist nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) (2009), § 44 vorgesehen. Danach sollen die wesentlichen beabsichtigten wie auch unbeabsichtigten Auswirkungen jedes Gesetzes abgeschätzt werden. Unter anderem sind auch Gesetzesalternativen und dabei auch die Auswirkungen des Gesetzes auf die Verbraucherinnen und Verbraucher zu bewerten. In einem Leitfaden wird das methodische Instrumentarium angegeben, mit



dem eine prospektive GFA durchgeführt werden soll (u. a. Konsultationen, Workshops, qualitative Analysen, Szenarientechnik).

Prinzipiell sind Abschätzungen von Auswirkungen oder Ex-ante Evaluierungen zu begrüßen, die auch die Folgen für Verbraucher aufzeigen. Allerdings gibt es m. E. bei Folgenabschätzungen eine Reihe von Problemen zu lösen, damit die Folgenabschätzung zu einer wohl erhofften Versachlichung von Politikmaßnahme führt. Einige wenige Überlegungen dazu: Es fängt damit an, dass es sich bei Verbrauchern um sehr heterogene Gruppen handelt, die auch sehr unterschiedlich je nach ihrer persönlichen Lage (Migranten, Ale, Junge, Arme etc.) von Gesetzesfolgen betroffen sein werden. Um diese unterschiedliche Betroffenheit abschätzen zu können, bedarf es aufwändiger Analysen. Dies betrifft weiterhin die Frage, wer ist Verbraucher? Soll also ein Verbrauchercheck durchgeführt werden (dann würden weniger Gesetzesfolgen abgeschätzt werden müssen) oder wird implizit an einen ‚Menschen-/Bürgercheck‘ gedacht (dann müssen alle Gesetze geprüft werden). Und weiter muss geklärt werden, was Folgen heißt (indirekt, direkte)? Hier sind der Interpretation viele Türen geöffnet. Und: Sollen Folgen monetär bewertet werden oder reichen qualitative Aussagen.

Sollen Folgenabschätzungen an Hand einer vorgeschriebenen schematisierten und standardisierten Methode - ähnlich der Standardkostenmethode bei der Abschätzung der Bürokratielasten für Unternehmen, die ebenfalls in der GGO geregelt ist - durchgeführt werden oder sollte Methodenoffenheit bestehen? M. E. birgt die Anwendung einer einheitlichen Methode über unterschiedliche Gesetze hinweg die Gefahr einer scheinbaren Objektivität, führt aber letztlich zu einer eher pauschalen und oberflächlichen Folgenabschätzung.

Auch die EU hat für Gesetzesfolgenabschätzungen einen Leitfaden zur Durchführung (Impact Assessment (IA) Guidelines) erstellt (EU 2004) (ähnlich in den USA). Danach soll das Impact Assessment politische Entscheidungsprozesse unterstützen, aber nicht ersetzen und soziale und wirtschaftliche und Auswirkungen auf die Umwelt beurteilen. IA soll Konsultationen, Datensammlung und –analysen und einen Ergebnisbericht umfassen.

M. E. ist nicht der Vorgehensweise wie sie in den Leitfäden für GFA/IA (Deutschland, EU, USA) beschrieben wird, mit Skepsis zu begegnen, sondern die Frage zu stellen, wie die Qualität solcher Analysen sicherzustellen ist. Analysen (seien es nun GFA/IA oder Evaluierungen) setzen ein hohes Expertenwissen und Problembewusstsein zu dem jeweils konkreten Thema voraus und sind nicht zeitaufwändig (,richtige Fragen stellen können, breites Methodenwissen, Kenntnisse über mögliche Wirkungen, relevante Einflussfaktoren, Zurechnungsprobleme),

Die Einsetzung einer Kommission oder eines Expertenrates könnte gewährleisten, dass die Verbraucherperspektive bei der Folgenabschätzung angemessen berücksichtigt wird (zum Beispiel wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen oder der Rat für Wirtschafts- und Sozialdaten), als Mitglieder dieser Kommission sollten auf jeden Fall auch Verbraucher (berufen wie Schöffen an Gerichten) direkt beteiligt werden. Zu überlegen wäre auch, ob die Folgenabschätzung auch eine Aufgabe der ‚Forschungsgruppe politikberatende Verbraucherforschung‘ sein könnte.

Für eine Abschätzung von Folgen auf Verbraucherinnen verweise ich exemplarisch auf zwei bereits zu Jahresbeginn in Kraft getretene Gesetze (insofern kommen hier eigentlich eher begleitende Evaluationen als Gesetzesfolgenabschätzungen in Frage):

- die zu Jahresbeginn in Kraft getretene Novelle des Gesetzes zur Förderung der Erneuerbaren Energien sein.
- das ebenfalls zu Beginn des Jahres in Kraft getretene Gesetz zur Neuordnung des Arzneimittelmarktes (AMNOG). Mit diesem Gesetz sollen die Arzneimittelausgaben der gesetzlichen Krankenkassen eingedämmt und eine stärkere Orientierung am Wohl der Patienten erreicht werden.

Ein weiteres Beispiel, bei dem es sich um eine klassische Gesetzesfolgenabschätzung handeln würde ist der

- Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des Anlegerschutzes und Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts (Anlegerschutz- und Funktionsverbesserungsgesetz) hinzuweisen. Der Entwurf räumt als Maßnahme gegen Falschberatung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zusätzliche Möglichkeiten zur Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeiten ein, wenn gegen die Gebote der anlegergerechten Beratung und der Offenlegung von Provisionen verstoßen wird. Auch sollen u. a. Berater bei der BaFin registriert und ihre angemessene Qualifikation nachweisen, außerdem sollen Sanktionen gegen einzelne Berater verhängt werden können.

Detaillierte Fragen auszuarbeiten, sprengt hier den Rahmen der Stellungnahme, ich gebe daher die Standardfragen hier wieder wie sie die EU in ihren Leitlinien zum IA auf Verbraucher aufgenommen hat:

- Hat das Gesetz Auswirkungen auf die Qualität und die Verfügbarkeit von Gütern und Dienstleistungen?
- Hat die Maßnahme/das Gesetz Auswirkungen auf den Preis den Verbraucher zu bezahlen haben?
- Welche Auswirkungen sind im Hinblick auf Verbraucherinformation und –schutz zu identifizieren?

Hat das Gesetz finanzielle Konsequenzen für Verbraucher (kurzfristig und langfristig).

Insgesamt ist IA keine neues Anliegen und auch keine neue Methode: Von der OECD gibt es einen u. a. einen Best Practices Bericht (OECD 1997) über Regulatory Impact Analysis (RIA), Großbritannien hat u. a. die Better Regulation Executive ( UK 2005) vorgelegt und in den USA gibt es seit Mitte der 90er Jahre eine verpflichtende GFA (regulatory analysis) (USA 1996 und 2000) auf der Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse (USA 2000, 2002).

Standardisierte Folgenabschätzungen finden nur einen geringen Niederschlag in der Forschung, wegen zu geringer substantieller Aussagen (Kritik s. o.). Details (wie sehen einzelne GFA/RIA zu konkreten Gesetzentwürfen in Deutschland und anderen Länder aus) erfordern eine eigenständige Analyse.

## Literatur

- Becker, Tilman und Karen Heinze (2009): Finanzierungsmodelle für die Verbraucherarbeit in Deutschland. Projekt des Fachgebiets Agrarmärkte und Agrarmarketing an der Universität Hohenheim im Auftrag der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).
- Leonhäuser, Ingrid-Ute et al. (2004): Verbraucherpolitik-Forschung. Konzeptpapier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Verbraucherpolitik, Ernährung und Landwirtschaft. Gießen/Berlin, Dezember 2004; aktualisierte Fassung 2009.
- Benner, Eckhard, Beate Weiser (2009): Verbraucherberatung in Verbraucherzentralen: Orientierung an den Interessen der Verbraucher und Instrument zur Weiterentwicklung der Verbraucherpolitik. DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 78(3), 144-159.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Forschungsplan des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2008.
- Der Tagesspiegel (2011): Max-Planck-Gesellschaft feiert 100 jähriges Bestehen. Tagesspiegel vom 12.1.
- DIW Berlin und FES (2010a): Beiträge der Verbraucherforschung zu einem realistischen Verbraucherbild und einer effektiven Verbraucherpolitik. Workshop von DIW Berlin und FES am 3. September 2010 bei der FES Berlin.  
[http://www.diw.de/de/diw\\_01.c.361651.de/verbraucherpolitik\\_und\\_verbraucherforschung\\_wissenschaft\\_und\\_politik\\_im\\_gespraech.html](http://www.diw.de/de/diw_01.c.361651.de/verbraucherpolitik_und_verbraucherforschung_wissenschaft_und_politik_im_gespraech.html)
- DIW Berlin und FES (2010b): Wissenschaft und Politik im Gespräch: Perspektiven forschungsgeleiteter Verbraucherpolitik. Zweiter Workshop von DIW Berlin und FES am 22. Oktober 2010 am DIW Berlin.  
[http://www.diw.de/de/diw\\_01.c.361651.de/verbraucherpolitik\\_und\\_verbraucherforschung\\_wissenschaft\\_und\\_politik\\_im\\_gespraech.html](http://www.diw.de/de/diw_01.c.361651.de/verbraucherpolitik_und_verbraucherforschung_wissenschaft_und_politik_im_gespraech.html)
- Empirica und DIW Berlin (2007): Measures to Increase Trust and Confidence of Consumers in the Information Society. Studie im Auftrag der European Commission, DG Information Society and Media. BMELV, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008): Verbraucherpolitischer Bericht der Bundesregierung. Berlin: BMELV.
- EU (2004): SEC (2004) European Commission, 'Impact Assessment: Next Steps. In support of competitiveness and sustainable development', Commission work paper.
- EU (2005): SEC (2005) 791 (Annexes) – European Commission, 'Impact Assessment Guidelines', European Commission staff working document, (update 2006).
- EU (2006): Beschluss Nr. 1926/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich Verbraucherpolitik (2007 – 2013); Anhang 1
- Hagen, Kornelia et al. (2006): Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.) Angewandte Wissenschaft, Heft 518. Berlin.
- Hagen, Kornelia (2007): Netzwerke in der Spitzenforschung - Eine Schwerpunktstudie zur technologischen Leistungsfähigkeit Deutschlands. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Die gekürzte Fassung des Endberichts ist erschienen in: DIW Berlin - Politikberatung kompakt 29, Berlin.
- Hagen, Kornelia (2008): Verbraucherinformation und -beratung: Finanzierung umstritten. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 21, 278-285.
- Hagen, Kornelia und Lucia A. Reisch (2010a): Riesterreute: Politik ohne Marktbeobachtung. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 8, 2-14.
- Hagen, Kornelia (2010b): Nährwertkennzeichnung: Die Ampel erreicht die Verbraucher am besten. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 8, 2-14.
- Institute for Government und Cabinet Office (2010): MINDSPACE: Influencing behaviour through public policy. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/content/133/mindspace-influencing-behaviour-through-public-policy>

OECD (1997): Regulatory Impact Analysis – Best Practices in OECD Countries.

Oehler, Andreas und Lucia A. Reisch (2008): Behavioural Economics – eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik? Eine Studie des Vzbv e. V. Bamberg/Kopenhagen.

Oehler, Andreas, Lucia A. Reisch (2009): Behavioural Economics: Eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik? In: Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat, DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 78(3), 30-43.

Piorkowsky, Michael-Burkhard et al. (2008): Verbraucherkompetenz für einen persönlich erfolgreichen und gesellschaftlich verantwortlichen Konsum. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMELV.

<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Verbraucherpolitik/Verbraucherkompetenz.html?nn=429108>

UK (2005): Better Regulation Executive (2005): Code of Practice on Consultation. Cabinet Office London.

USA (1996):

USA (2000): Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements; <http://www.whitehouse.gov/omb/memoranda/m00-08.pdf>

Verbraucherzentrale Bundesverband (2005): Forschung für eine neue Verbraucherpolitik – Ein Forschungsdesign zur Zukunft der verbraucherpolitisch orientierten Forschung. In: Verbraucherforschung in Deutschland. Schriftenreihe des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur Verbraucherpolitik, Band 1, Berlin: BWV Berliner Wissenschaftsverlag, S. 77-114 (mit Lucia Reisch, Tilmann Becker und Heribert Schatz).

Zahn, Andreas (2009): Ökonomische Thesen zur Repräsentation von Verbraucherinteressen in Deutschland: In: Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat, DIW Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 78(3), 63-80.