

Antrag

der Abgeordneten Elvira Drobinski-Weiß, Petra Crone, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Ulrich Kelber, Ute Kumpf, Thomas Oppermann, Holger Ortel, Heinz Paula, Dr. Wilhelm Priesmeier, Rolf Schwanitz, Kerstin Tack, Waltraud Wolff (Wolmirstedt), Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen – Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher prüfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Verbraucherinnen und Verbrauchern kommt im Marktgeschehen eine zentrale Rolle zu. In einer sozial-ökologischen Marktwirtschaft sind kontinuierliche Innovation, steigende Produktivität, ein funktionierender Wettbewerb und ein nachhaltiger Konsum ohne eine starke und selbstbestimmte Nachfrageseite nicht denkbar. Damit Verbraucherinnen und Verbraucher diese Funktion als „Motor der Wirtschaft“ ausüben können, ist eine moderne Verbraucherpolitik notwendig, die beim einzelnen Verbraucher ansetzt und die Erkenntnisse der modernen verbraucherbezogenen Forschung über das Verhalten des einzelnen Verbrauchers am Markt in den politischen Entscheidungsprozess einbezieht.

Bisher ging die Verbraucherpolitik mit dem Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ davon aus, dass der Verbraucher sich im Sinne eines Homo oeconomicus als rationaler Akteur eines perfekten Marktes verhält, der alle verfügbaren Informationen vollständig verarbeitet, sich dabei zukunftsorientiert und den eigenen Bedürfnissen entsprechend verhält und aus seinen Erfahrungen lernt. Auf der Grundlage dieses Leitbildes wird auf aktuelle verbraucherpolitische Fragestellungen oft nur mit einer Ausweitung des Informationsangebotes, vielfältigen Produktkennzeichnungen, einer Ausweitung des Beratungsangebotes sowie einem Irreführungsverbot reagiert.

Die moderne verbraucherbezogene Forschung hat jedoch gezeigt, dass das tatsächliche Verhalten des Verbrauchers diesem idealtypischen Modell des „mündigen Verbrauchers“ nicht entspricht. Das Marktgeschehen hat sich insgesamt radikal verändert. Durch die Liberalisierung von Märkten, technologischem Fortschritt und einer zunehmenden Innovationsgeschwindigkeit haben die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher stark zugenommen, gleichzeitig müssen sich Verbraucher in komplexen und kaum überschaubaren Tarifstrukturen und Angebotsbedingungen zurechtfinden. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Verbraucher oft mehr für Produkte ausgeben als notwendig, in Güter investieren, die nicht unbedingt ihren Bedürfnissen entsprechen oder aus Überforderung vor der Angebotsvielfalt gar keine Entscheidungen treffen und so z. B. nicht ausreichend für ihr Alter vorsorgen.

Konsumenten sind nicht nur Marktteilnehmer, sondern müssen auch andere Rollen – Bürger, Versorger, Arbeitnehmer – ausfüllen, die um knappe Ressourcen (Zeit, Geld, Wissen, psychische Energie) konkurrieren. Dies kann in Kombination mit fehlenden Informationen, unklaren Zielen und verschiedenen sogenannten Biases (Verhalten, das von vernünftigen Erwartungen abweicht) im Verbraucherverhalten zu Entscheidungen führen, die letztlich nicht in Einklang stehen mit einer Verbesserung der individuellen und gesellschaftlichen Wohlfahrt. Empirisch wurde dies zum Beispiel nach der Liberalisierung des britischen Energiemarkts gezeigt: Die Wechselhäufigkeit der Konsumenten zu Angeboten mit einem besseren Preis-Leistungs-Verhältnis war relativ gering, und ein nicht geringer Teil wechselte zu einem schlechteren Angebot.

Um dieses Marktversagen erklären zu können, befasst sich insbesondere die Verhaltensökonomik mit dem tatsächlichen Entscheidungsverhalten von Verbrauchern. Hierzu werden – überwiegend mit Hilfe von experimentellen Methoden – Informationsaufnahme, Informationsverarbeitung, Erwartungsbildung und Entscheidungskriterien der einzelnen Verbraucher analysiert. Beobachtet wird dabei, dass Verbraucher oft Wahlentscheidungen treffen, die nicht ihren Bedürfnissen entsprechen, z. B. weil

- eine hohe Angebotsvielfalt auch hohe Such- und Auswahlkosten nach sich zieht,
- die Kapazität, Informationen aufzunehmen absolut beschränkt ist und zur Informationsüberflutung sowie zur Vermeidung von Kaufentscheidungen führen kann (insbesondere bezogen auf Güter, deren Qualität nicht erkennbar ist, und komplexe Produkt-Leistungsbündel wie Finanzdienstleistungsprodukte),
- in das Verhalten von Verbrauchern Gewohnheiten, Emotionen und Gruppenverhalten einfließen,
- die Entscheidung von der Art der Präsentation von Informationen und dem Entscheidungskontext beeinflusst wird (so sind z. B. die erste und die letzte Information besonders relevant),
- Verbraucher sich bei wirtschaftlichen Entscheidungen an vereinfachten Regeln (Heuristiken) orientieren,
- regelmäßig die Gegenwart stark überbewertet, die Zukunft eher unterbewertet wird.

Die Anbieterseite wendet viele Erkenntnisse der Verhaltensökonomik bei der Ausgestaltung ihrer Geschäftsmodelle bereits an. So war es bis vor kurzem gängige Praxis vieler Fluggesellschaften, dass Verbrauchern bei Internetbuchungen standardmäßig Reiseversicherungen zusätzlich zum Ticket verkauft wurden, indem diese Zusatzoption auf der Internetmaske bereits voreingestellt war und durch das Anklicken eines Häkchens aktiv hätte gelöscht werden müssen. Fluggesellschaften nutzten dabei kognitive Beschränkungen der Verbraucher und deren Bestrebung aus, sich am Status quo zu orientieren. Oder Verbrauchern wird geraten, zur Bestimmung des Aktienanteils ihrer Kapitalreserven die Formel „100 minus Lebensalter“ heranzuziehen. Dabei handelt es sich wohl eher um eine Daumenregel und nicht um eine genaue Analyse der individuellen Verbraucherbedürfnisse.

Eine Auseinandersetzung mit den Ergebnissen der modernen verbraucherbezogenen Forschung und der Verhaltensökonomie eröffnet die Möglichkeit, empirisches Wissen über das tatsächliche Verhalten von Verbrauchern zur Grundlage von Politik zu machen und durch die Einbeziehung von Wirkungs- und Evaluationsstudien effektivere und effizientere Politikinstrumente zu wählen. Eine Ex-ante-Untersuchung kann dazu beitragen, die tatsächliche Wirksamkeit von Maßnahmen zu prüfen und unerwünschte Nebenfolgen zu minimieren. Insgesamt kann die Effizienz und Zielgenauigkeit „guter Gesetzgebung“ durch die Berücksichtigung der Ergebnisse der Verhaltensökonomik erhöht werden.

Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Erkenntnisse moderner verbraucherbezogener Forschung auch tatsächlich im Rahmen der Entwicklung von Regulierungsvorschlägen berücksichtigt werden. § 43 Absatz 1 Nummer 5 in Verbindung mit § 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verpflichtet die Ressorts, die voraussichtlichen Gesetzesfolgen einer Regelung zu prüfen und in den Regierungsentwürfen darzustellen. Dabei sind gemäß § 44 Absatz 4 Nummer 2 GGO auch die Auswirkungen auf die Verbraucher darzustellen. Leider erschöpft sich die geforderte Darstellung bisher meist in nichtssagenden Floskeln oder wird ganz weggelassen, anstatt im Sinne eines wirklichen „Verbraucher-Checks“ die Auswirkungen auf die Verbraucher zu prüfen.

Innerhalb der Bundesregierung wird derzeit an einer Überarbeitung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) gearbeitet, um – über die Messung der „Bürokratiekosten“ von Regelungen mittels des sogenannten Standardkosten-Modells hinaus – nunmehr den gesamten Erfüllungsaufwand einer gesetzlichen Regelung zu ermitteln. Die damit einhergehende Ausweitung der Aufgaben des Nationalen Normenkontrollrats und der damit einhergehende Aufbau einer hiermit beauftragten Bürokratie steht in einem Missverhältnis zu der Nichtbeachtung des genannten § 44 Absatz 4 Nummer 2 GGO.

Die Verhaltensökonomik ist noch eine relativ junge Disziplin. Es bedarf weiterer intensiver Forschung, um diesen Ansatz fortzuentwickeln, noch offene Fragen zu klären und für eine „gute Gesetzgebung“ und die Gesetzesfolgenabschätzung operationalisierbar zu machen. Erste diesbezügliche Ansätze in den USA, Australien und Neuseeland und die Öffnung von EU und OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) für verhaltensökonomische Forschung sind zu begrüßen.

Im Jahr 2010 stehen im Haushalt des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) 444 Mio. Euro für Forschung zur Verfügung, davon 7,5 Mio. Euro für sogenannte Entscheidungshilfe-Vorhaben. Diese können verwendet werden für Aufgaben, für die keine eigenen oder keine ausreichenden Ressourcen vorgehalten werden (z. B. Bereich wirtschaftlicher Verbraucherschutz) und werden an externe wissenschaftliche Einrichtungen vergeben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. unverzüglich ein Gesamtkonzept zum Ausbau der modernen verbraucherbezogenen Forschung vorzulegen, das mindestens folgende Elemente umfasst:

- eine Bestandsaufnahme und Strategie zur Vernetzung der bestehenden verbraucherbezogenen Forschung in Deutschland und deren internationale Integration;
- einen Vorschlag zum Aufbau einer interdisziplinären Forschungseinrichtung Verbraucherforschung und -politik, der die Bildung eines Kompetenzclusters beinhaltet und die Einrichtung einer ökonomisch ausgerichteten, zeitlich befristeten Stiftungsprofessur für Verbraucherforschung umfasst (entsprechend der an der Universität Bayreuth eingerichteten Stiftungsprofessur für Verbraucherrecht). Die Forschungseinrichtung sollte die neuen wissenschaftlichen Ansätze der Verhaltensökonomik aufgreifen, sich systematisch mit Fragen der Verbraucherschutz-Folgenabschätzung beschäftigen und auch Daten erheben und auswerten;
- einen Vorschlag für den Aufbau eines Internetportals für den Austausch von verbraucherbezogenen Forschungsergebnissen;
- ein Konzept zur Förderung von Nachwuchswissenschaftlern und zum Ausbau von Forschungskapazitäten;

- die Entwicklung eines Instruments zur Erhebung von repräsentativen, auf das Verhalten von Verbrauchern bezogenen Daten, das u. a. Längsschnittanalysen und Paneluntersuchungen erlaubt und gegebenenfalls auch Informationen über Beschwerden, die von den Verbraucherzentralen erfasst werden, berücksichtigt;
 - ein Konzept, wie sich die Bundesregierung an dem europaweiten Aufbau einer Marktbeobachtung aus Verbrauchersicht beteiligt;
 - eine Bestandsaufnahme über die Forschungsförderungspraxis des BMELV in den Bereichen „Innovationsförderung“ und „Modell- und Demonstrationsvorhaben“ und ein Konzept darüber, ob und wie diese Mittel auch für die verbraucherbezogene Forschung verwendet werden können;
2. ein Konzept für einen „Verbraucher-Check“ von Gesetzentwürfen vorzulegen, der die Auswirkungen von Regulierungsvorschlägen auf Verbraucher systematisch im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung prüft. Dabei sind prospektive, begleitende und retrospektive Techniken der Gesetzesfolgenabschätzungen mit einzubeziehen;
 3. kurzfristig aktuelle Gesetzgebungsvorschläge wie die geplanten Beipackzettel für Finanzprodukte hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit und Verständlichkeit empirisch zu evaluieren.

Berlin, den 30. Juni 2010

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion