

# Wirksame Beratung der Verbraucherpolitik setzt unabhängige Daten über das Verhalten von Verbrauchern voraus

Von Kornelia Hagen

Verbraucherpolitik will Verbraucher vor Schäden bewahren und damit auch dazu beitragen, den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand zu erhöhen. Dazu braucht sie systematische Informationen über das reale Verhalten von Verbrauchern auf Märkten. Lang- und kurzfristige Motive für die Produktwahl, die Bereitschaft, sich zu informieren, und die Nutzung der verschiedenen Informationskanäle sind nur einige von vielen Aspekten, die bei der Gestaltung von Verbraucherpolitik bekannt sein müssten. Dies gilt umso mehr, wenn Verbraucher mit komplexen und intransparenten Märkten, Produkten und Dienstleistungen konfrontiert sind, wie es beispielsweise im Bereich der sozialen Märkte (Gesundheit, private steuerlich geförderte Altersvorsorge) oder auch im Telekommunikationsmarkt der Fall ist.

Die politikberatende Wissenschaft muss allerdings feststellen, dass aussagekräftige Informationen über das Verhalten von Verbrauchern weitgehend fehlen oder nicht zugänglich sind. So weiß man zum Beispiel auch zehn Jahre nach Einführung der Riesterprodukte noch nicht, warum Menschen diese Verträge nicht abschließen, warum sie die Zulage nicht beantragen oder warum sie nicht bis zur Rente durchsparen.

Informationen über das Verhalten von Verbrauchern müssen von unabhängigen wissenschaftlichen Einrichtungen erhoben werden, repräsentativ sein und als Wiederholungsbefragung (Längsschnitt) angelegt sein. Der Aufbau und die Pflege einer solchen öffentlich finanzierten Forschungsinfrastruktur könnte auch international ein Leuchtturmprojekt der Verbraucherforschung in Deutschland werden.

Das Verhalten von Verbrauchern hat einen bedeutenden Anteil an der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung.<sup>1</sup> So macht der private Konsum in Deutschland mehr als 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus, und nahezu alle Bürger treffen tagtäglich Entscheidungen in den verschiedensten Konsumfeldern – von Gesundheit bis Finanzanlagen und von Verkehr bis Ernährung.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass von Seiten der Verbraucherpolitik immer wieder wissenschaftlich und empirisch fundierter Rat mit Blick auf die Verbraucher angemahnt wird. Das Spektrum reicht dabei von konkreten Fragestellungen, etwa in Bezug auf Hemmnisse beim Wechsel von Strom- und Internetanbietern oder Anbietern von Altersvorsorgeprodukten, bis zu Fragen zur Gestaltung und Wirksamkeit von Instrumenten der Verbraucherpolitik ganz allgemein, etwa von Informationspflichten oder Bildungsangeboten in verschiedenen Konsumfeldern, oder der theoretischen Begründung, der strategischen Ausrichtung, der Finanzierung und der institutionellen Ausstattung der Verbraucherpolitik. Diese Anforderungen kann die Verbraucherforschung nur erfüllen, wenn ein umfassendes Informationssystem über das Verhalten von Verbrauchern aufgebaut und laufend gepflegt wird.

## Kaum Informationen über das Verhalten von Verbrauchern

Die amtliche Statistik und die unabhängige Forschungsinfrastruktur haben Fragen des Verbraucherschutzes und der Verbraucherpolitik nicht im Blick. Und wenn Informationen zum Konsum bereitgestellt werden, handelt es sich um rein deskriptive Daten zu Verbrauchskategorien, die kaum Analysen zum dahinter liegenden

<sup>1</sup> Zur wirtschaftlichen Bedeutung des Konsums vgl.: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011): Herausforderungen des demografischen Wandels. Expertise im Auftrag der Bundesregierung, 41-90.

Verhalten von Verbrauchern zulassen. Dies wird durch einen Blick in den vom Rat für Sozial- und Wirtschaftsforschung (RatSWD) Anfang 2011 veröffentlichten Sammelband zur Weiterentwicklung der Forschungsinfrastruktur in den Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften „Building on Progress“ sehr deutlich.<sup>2</sup> Fragen der strukturellen Gründe für Verbraucherverhalten und des Verbraucherschutzes werden nur am Rande behandelt.<sup>3</sup> Es geht den Autoren vielmehr darum, wie man kommerziell erhobene Verbrauchsdaten für sozialstrukturelle Forschung benutzen kann.<sup>4</sup>

Mit der amtlichen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe werden zwar in regelmäßigen Abständen auf der Grundlage einer repräsentativen Befragung von privaten Haushalten und Personen in diesen Haushalten Ausgaben und Einnahmen auch in sehr tiefer Gliederung ermittelt. Allerdings bietet die amtliche Statistik keine Informationen über die Marktbeziehungen zwischen Anbietern und Verbrauchern, die bei Auswahl, Entscheidung, Kündigung, Wechsel und Beschwerden zum Tragen kommen. Gerade solche Daten aber wären verbraucherpolitisch von immenser Bedeutung. Sie könnten der Politik helfen, Schäden von Verbrauchern abzuwenden, die durch das Verhalten von Anbietern oder nicht rationales Verhalten von Verbrauchern selbst entstehen.

Neben der amtlichen Statistik gibt es im Prozess generierte Daten, die von staatlichen Stellen oder auch von Anbietern erhoben werden können. Diese Daten stehen der politikberatenden Wissenschaft in der Regel nicht in anonymisierter Form zur Verfügung. Im Prozess generierte Daten sind auch solche, die von den Verbraucherzentralen (VZ) im direkten Kontakt mit den Verbrauchern ermittelt werden können. Die bestehenden Datenlücken können jedoch durch die VZ nicht gefüllt werden: Zum einen haben die VZ nur Kontakt zu denjenigen Verbrauchern, die Probleme mit Anbietern oder Produkten und Dienstleistungen haben. Zum anderen müssen Daten für eine wissenschaftliche Politikberatung nach primär wissenschaftlichen Erwägungen er-

hoben werden. Es wäre aber durchaus hilfreich, wenn der politikberatenden Forschung Informationen, wie sie durch die VZ erhoben werden könnten, als Hintergrunddaten verfügbar gemacht werden würden. Dies würde voraussetzen, dass die VZ in den Beratungen von Verbrauchern zumindest einige relevante sozioökonomische Merkmale über den Ratsuchenden wie auch einige zentrale Aspekte des Anlasses der Inanspruchnahme einer Beratung erfassen. Unter anderem diese Daten könnten dann im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Pflege einer wissenschaftsgetragenen unabhängigen längsschnittlichen Verbraucherstudie – eines Verbraucherpanels – wertvolle Hinweise darüber liefern, welche inhaltlichen Schwerpunkte und welche Konsumfelder in einer Verbraucherstudie besonders betrachtet werden müssen. Unabhängig vom Nutzen, den derartige Informationen für die Verbraucherbefragung haben könnten, dürften sie in jedem Fall als Alarmauslöser der Politik Hinweise auf konkrete Marktprobleme liefern.<sup>5</sup>

Informationen gibt es auch aus der Marktforschung. Diese Analysen sind aber in der Regel nicht unabhängig und auch nicht verbraucher-, sondern anbieterorientiert. Andere Analysen basieren auf Zufriedenheitsbefragungen, dabei steht allerdings nicht das faktische Verhalten von Verbrauchern im Fokus. Zu einer Reihe von verbraucherpolitisch relevanten Themen gibt es auch Studien, die auf Primärerhebungen beruhen. Bei vielen dieser Untersuchungen werden indes nur einige wenige Daten ausgewiesen, und oft sind diese Daten der Wissenschaft insgesamt nicht zugänglich. In vielen Fällen handelt es sich nur um Informationen über ein einziges Konsumfeld oder sogar nur um einen kleinen Ausschnitt aus einem Konsumfeld, und auch hier wird zumeist nicht das faktische Verhalten erhoben. Oftmals werden Daten auch nur für sehr kleine Samples erhoben, womit unklar bleibt, ob die Befunde über-

**2** German Data Forum (RatSWD) (Hrsg.) (2011): Building on Progress – Expanding the Research Infrastructure for the Social, Economic and Behavioral Sciences, Opladen und Farmington Hills, MI (die Zusammenfassung liegt auch deutschsprachig vor: RatSWD, Auf Erfolgen aufbauend – Zur Weiterentwicklung der Forschungsinfrastruktur für die Sozial-, Verhaltens- und Wirtschaftswissenschaften, Opladen und Farmington Hills, MI, 2011; [www.ratswd.de/publ/Building\\_on\\_Progress.php](http://www.ratswd.de/publ/Building_on_Progress.php)).

**3** German Data Forum (RatSWD), a. a. O., 26. Immerhin wird auch die kulturelle Perspektive von „Konsum“ als eine ganz und gar vernachlässigte Frage angesprochen, vgl. Rössel, J., Otte, G.: Culture. In: German Data Forum (RatSWD), a. a. O., 1153-1172.

**4** Wiegand, E.: The Availability of Market Research Data and its Potential for Use in Empirical Social and Economic Research, German Data Forum (RatSWD), a. a. O., 175-182 und Engel, B.: Transaction Data: Commercial Transaction Surveys and Test Market Data. In: German Data Forum (RatSWD), a. a. O., 401-412.

**5** In der Europäischen Kommission hat die Direktion Gesundheit und Verbraucherschutz ein Consumer Markets Scoreboard aufgebaut. Mit diesem werden Märkte identifiziert, die aus Verbrauchersicht nicht funktionieren, es handelt sich also um ein Marktüberwachungsinstrument. In einigen Märkten, in denen Probleme für Verbraucher auftreten, wird den Gründen für die Probleme nachgegangen. Der Scoreboard basiert auf fünf Indikatoren: Verbraucherbeschwerden (der EU-Kommission zufolge ein wichtiger Indikator für Marktstörungen), Preise, Verbraucherezufriedenheit, Anbieterwechsel und Sicherheit. Quellen der Daten sind u. a. Ergebnisse aus Eurostat-Erhebungen (Preise), Eurobarometer (Zufriedenheit) und Rapex (Rapid Alert System for non-food consumer products). Dieses dient den EU-Mitgliedstaaten zum Austausch von Informationen über gefährliche Produkte, die mit Risiken für die Gesundheit und Sicherheit von Verbrauchern einhergehen. 2010 hat die EU-Kommission ihren Mitgliedsländern eine Methodik zur Klassifizierung und Meldung von Verbraucherbeschwerden und -anfragen empfohlen. Von Eurostat werden zudem Schwerpunktanalysen durchgeführt; 2008 und erneut 2010 wurde beispielsweise der Anbieterwechsel in den Blick genommen. [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_en.htm). Eine kritische Bewertung der Datenbasis der EU-Kommission kann in diesem Bericht nicht durchgeführt werden. Festzuhalten ist aber, dass diese Daten aus verschiedenen Gründen eine längsschnittliche Studie des faktischen Verbraucherverhaltens nicht ersetzen können.

hauptsächlich auf weitere Verbrauchergruppen übertragen werden können. Auch werden die meisten Daten nur für einen Zeitpunkt oder -raum erhoben. Aber erst ein kontinuierlicher Blick auf Verbraucher über die Zeit würde Aussagen über Verhaltensmechanismen sowie über Verhaltensänderungen ermöglichen.

Auch werden bisher weder von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) noch von größeren Stiftungen der Wissenschaftsförderung, koordinierte oder fokussierte Forschungsprogramme über das Verhalten von Verbrauchern, finanziert. Diese fördern in der Verbraucherforschung bislang nur Einzelprojekte, wenn entsprechende Forschungsanträge aus der Wissenschaft heraus eingereicht werden und diese sich in dem jeweiligen Bewertungsverfahren der Institutionen qualifizieren.<sup>6</sup>

Einen anderen Weg geht die Verhaltensforschung, sie führt experimentelle Tests durch.<sup>7</sup> Diese sind für die Politikgestaltung durchaus hilfreich, allerdings ist auch hier einzuwenden, dass eine Verallgemeinerung in den seltensten Fällen zulässig ist, da die Befunde zumeist nur auf sehr kleinen Gruppen von Testpersonen beruhen. Oftmals finden diese Experimente auch unter speziellen Bedingungen statt, zum Beispiel Befragung von Studenten im Hörsaal einer Universität statt eines Tests mit realen Verbrauchern. Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass die Ergebnisse aufgrund sehr unterschiedlicher Untersuchungsdesigns untereinander nicht vergleichbar sind, und die Daten nicht ohne Weiteres repliziert werden können.<sup>8</sup>

Zu erwähnen sind schließlich als mögliche Datenquelle auch sogenannte Fokusgruppendifkussionen. Eingesetzt wird diese Methode unter anderem im Bereich der Entwicklungshilfe und auch in der Marktforschung. Unstrittig handelt es sich bei dieser Methode um eine gute Möglichkeit, Marktprobleme frühzeitig aufzuspüren. Sie bietet sich an, Meinungen, Einstellungen, Ideen und Wünsche von Verbrauchern zu einem bestimmten Themengebiet zu erfassen. Eine repräsentative Datenbasis zum Verbraucherverhalten kann auf diese Weise indes nicht geschaffen werden.

Insgesamt werden die Lage der Verbraucher und ihr Verhalten in den unterschiedlichsten Konsumfeldern bis-

her empirisch nur bruchstückhaft und oberflächlich nachgebildet und das auch noch wenig valide. Die Verbraucherpolitik befindet sich daher oftmals „empirisch im Blindflug“.<sup>9</sup> Dies wird im Folgenden am Beispiel der Riesterprodukte konkretisiert, es ließe sich aber auch für andere wichtige Konsumfelder zeigen.

### Ein Beispiel: Riesterrente

Die amtliche Statistik weist bislang keine Informationen über diesen Markt der sozialen Sicherung aus. Im Fall der Riesterprodukte gibt es zwar im Prozess generierte Daten. So existieren Informationen, die von Anbietern erhoben und von ihren Verbänden gesammelt werden. Allerdings werden diese Daten – zu Vertragsabschlüssen, Kündigungen und beitragsfreier Stilllegung von Sparverträgen – nur stark aggregiert in den Berichten der Verbände ausgewiesen. Informationen – etwa zu Beschwerden von Verbrauchern oder Gründen für eine Vertragskündigung – werden von den Anbietern nicht ermittelt oder nicht publiziert. Dabei handelt es sich bei diesem Produkt um eines, das über die Zulage für Riestersparer indirekt öffentlich gefördert wird<sup>10</sup> und für viele Bürger von existenzieller Bedeutung ist.

Daten werden im Fall der Riesterprodukte auch von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen gesammelt, zumindest soweit es die Registrierung dieser Produkte betrifft<sup>11</sup> und soweit es um Beschwerden von Verbrauchern geht. Allerdings sind auch diese Daten bei genauerer Durchsicht als Informationen für die Politikberatung nur sehr bedingt verwertbar. So werden nicht einmal Gründe für die Verbraucherbeschwerden ausgewiesen.

Ein weiterer potentieller Datenlieferant für eine Analyse des Marktsegments Riesterprodukte ist die bei der Rentenversicherung Bund angesiedelte Zulagenstelle für Altersvermögen (ZfA) (Riesterverträge). Sie ist für die steuerliche Förderung dieses Sparens zuständig. Die ZfA sieht sich aber nicht in der Lage, ihre Daten in „Scientific Use Files“ oder in speziellen Forschungsdatenzentren der öffentlich geförderten Wissenschaft

<sup>6</sup> Diese Information basiert auf einer Auswertung von Dokumenten der DFG, der Fritz-Thyssen- und der Volkswagen-Stiftung sowie telefonischen Recherchen bei diesen im Hinblick auf ihre Förderung von Verbraucherforschung. Betrachtet wurde der Zeitraum von 2005 bis 2010.

<sup>7</sup> Keser, C. (2008): Experimentelle Wirtschaftsforschung kann Verbraucherpolitik unterstützen. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 23, 306-312.

<sup>8</sup> Vgl. für eine konstruktive Kritik an kleinen experimentellen Studien und die Forderung, diese in den Rahmen repräsentativer Studien zu stellen, Gächter, S.: Experimental Economics. In: German Data Forum (RatSWD), a. a. O., 563-580.

<sup>9</sup> Hagen, K. (2011 a): Verbraucherpolitik bewegt sich empirisch im Blindflug. Pressemitteilung vom 21.01.2011 sowie die Kurzfassung der Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung am 19.01.2011 im Deutschen Bundestag: [www.diw.de/de/diw\\_02.c.219243.de/ueber\\_uns/forschungsabteilungen/informationsgesellschaft\\_und\\_wettbewerb/nachrichten/nachrichten.html?id=diw\\_01.c.367402.de](http://www.diw.de/de/diw_02.c.219243.de/ueber_uns/forschungsabteilungen/informationsgesellschaft_und_wettbewerb/nachrichten/nachrichten.html?id=diw_01.c.367402.de).

<sup>10</sup> Indirekt, da die Förderung für die Verbraucher gedacht ist und nicht für die Anbieter. Die Frage, ob diese Förderung tatsächlich bei dem Verbraucher verbleibt oder ob die Förderung durch Kosten für den Abschluss und die Verwaltung eines Riestersparvertrages aufgezehrt wird – wie von Kritikern der Riesterrente immer wieder vorgetragen –, steht in diesem Bericht nicht zur Diskussion.

<sup>11</sup> Die Registrierung erfolgt seit dem 1.7.2010 durch das Bundeszentralamt für Steuern.

zugänglich zu machen. Hinzu kommt, dass die Daten der ZfA auch keinen Erkenntnisgewinn in Bezug auf die verbraucherpolitisch relevanten Fragen zum Verhalten der Verbraucher bringen, denn es werden keine Gründe für Kündigungen oder Wechsel von Verträgen erhoben. Es wird nicht danach gefragt, warum nicht bis zur Rente durchgespart wird, ob beispielsweise kein ausreichender Verzicht auf gegenwärtigen Konsum geleistet wird, ob die wirtschaftliche Not so groß ist, dass kein Geld zum Sparen verfügbar ist, oder ob die Komplexität der Riesterprodukte zu einem Unwillen gegenüber diesen Produkten geführt hat.

Die drei für das Riestersparen zuständigen Ministerien – Finanzministerium (BMF), Ministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und Verbraucherministerium (BMELV) – können bei Datenanfragen der Wissenschaft ebenfalls nicht weiterhelfen. Sie verfügen nur über die Informationen, die ihnen die Anbieterverbände und die ZfA liefern. Gerade bei der jüngst bekannt gewordenen nachträglichen Rückbuchung von Zulagen zeigte sich, auf welcher schwachen Informationsbasis die Politik agierte: Durch eine bis 2010 fehlende Vernetzung der Zulagenstelle mit anderen öffentlichen Leistungsträgern (Familienkasse, Jobcenter etc.) war erst mit einer erheblichen zeitlichen Verzögerung erkannt worden, dass in eine Vielzahl von Verträgen nicht ausreichend Eigenbeiträge eingezahlt worden waren oder andere Gründe dazu geführt haben, dass die Zulage fälschlicherweise gewährt wurde. Es dauerte einige Zeit, bis gesicherte Daten darüber vorlagen, wie viele Riestersparer betroffen waren.<sup>12</sup>

Schließlich wurden über die Riesterprodukte auch einige Studien durchgeführt.<sup>13</sup> Allerdings basieren diese zumeist nur oder zum größeren Teil auf Produkt- und Anbietervergleichen sowie auf Testkäufen und ziehen daraus Rückschlüsse auf die Situation für Verbraucher in diesem Konsumsegment. Dies ist zwar besser als nichts, aber das faktische Verbraucherverhalten kann

auch damit nicht eruiert werden. Hier kommt auch noch fehlende Replizierbarkeit hinzu.<sup>14</sup>

Insgesamt gibt es damit nur sehr wenig aussagekräftige Daten zum Verhalten von Riestersparern, ganz zu schweigen davon, dass überhaupt keine Informationen darüber erhoben werden, warum Verbraucher nicht „riestern“.

### Verbraucherpolitik mahnt Ausbau wissenschaftlich fundierter Politikberatung an

Von der Verbraucherpolitik wird immer wieder der Wunsch nach forschungsgestützter unabhängiger Beratung formuliert. So forderte die Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen in einem Grünbuch, den „Ausbau der Verbraucherforschung für faire Märkte“.<sup>15</sup> Die SPD-Fraktion reichte dem Bundestag einen Antrag zum Ausbau der verbraucherbezogenen Forschung ein. Sie forderte die Bundesregierung auf, unverzüglich ein Gesamtkonzept für eine moderne verbraucherbezogene Forschung vorzulegen. Das Konzept sollte unter anderem eine Bestandsaufnahme und Strategie zur Vernetzung der verbraucherbezogenen Forschung in Deutschland, den Aufbau einer interdisziplinären Forschungseinrichtung „Verbraucherforschung und -politik“ und ein Konzept zur Förderung von Nachwuchswissenschaftlern und zum Ausbau von Forschungskapazitäten berücksichtigen. Gefordert wurde zudem, dass die Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher grundsätzlich im Sinn eines Verbraucher-Checks geprüft werden.<sup>16</sup> Auf einer zu diesem Antrag durchgeführten öffentlichen Anhörung im Bundestag haben auch Vertreter aus der Verbraucherforschung und Verbraucherpolitik Stellung genommen.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Hagen, K. (2011b): Rückbuchungen von Riesterzulagen: Teure Ignoranz der Sozialpolitik: Kommentar: Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 18, 20. Unterdessen ist bekannt, dass Riestersparern zur Sicherung der vollständigen steuerlichen Förderung eine Nacherstattung eingeräumt werden soll. Allerdings wurde nicht dezidiert mitgeteilt, für welche Riestersparer dies gilt.

<sup>13</sup> Vgl. beispielsweise Westerheide, P. et al. (2010): Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung in Zusammenarbeit mit: Institut für Finanzdienstleistungen e.V., (iff) infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Mannheim und Oehler, A. unter Mitarbeit von Kohlert, D. (2009): Alles „Riester“? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis. Stärken und Schwächen, Risiken und Chancen der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge von abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) im Kontext der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung. Gutachten im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Bamberg.

<sup>14</sup> Auch für eine Reihe der im Ausschreibungsverfahren vergebenen Aufträge des Verbraucherministeriums zu verschiedenen Verbrauchertemen gelten die Vorbehalte zum empirischen Gehalt dieser Studien wie oben ausgeführt: Kleine nicht repräsentative Samples, Informationserhebung für nur einen Zeitpunkt/-raum, nur Informationen auf einen kleinen Ausschnitt von ausgewählten Konsumfeldern.

<sup>15</sup> Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen (2010): Grünbuch. Ausbau der Verbraucherforschung für faire Märkte in Deutschland und NRW. Positionspapier der Verbraucherzentrale NRW.

<sup>16</sup> Drobinski-Weiß, E. et al. und die Fraktion der SPD (2010): Antrag: Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen – Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher prüfen, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/2343, 30. 06. 2010: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/023/1702343.pdf> und öffentliche Anhörung dazu im Deutschen Bundestag am 19. Januar 2011.

<sup>17</sup> Vgl. Stellungnahmen von Fasel, C., Hagen, K., Lamping, W., Reisch, L., Rosen, J. Zahn, A. und vzbv (2011): Moderne verbraucherbezogene Forschung ausbauen – Tatsächliche Auswirkungen gesetzlicher Regelungen auf Verbraucher prüfen. Stellungnahme zu Fragen des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Rahmen einer Öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag (Drucksache 17/2343), Ausschussdrucksache 17(10)350 A-G., 19. Januar 2011, Berlin.

Des Weiteren hat die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen eine Anfrage zum Stand der verbraucherbezogenen Forschung eingereicht.<sup>18</sup> Der Dachverband der Verbraucherzentralen, vzbv, vertritt schließlich die Position, dass nur durch mehr empirische Evidenz, Szenarien und Wirkungsanalysen in der verbraucherbezogenen Forschung „auf der Klaviatur der angemessene, passende verbraucherpolitische Ton angeschlagen werden kann“.<sup>19</sup> Auf dem Deutschen Verbrauchertag 2011 hat der vzbv darüber hinaus einen Sachverständigenrat für Verbraucherfragen gefordert und erklärt, dass die Verbraucherpolitik eine realistische Einschätzung über das Verhalten der Verbraucher auf den Märkten braucht und daher mehr Geld für die unabhängige öffentliche Verbraucher- und Anbieterforschung zur Verfügung gestellt werden muss.<sup>20</sup> Von den Verbraucherzentralen (VZ) kommt zudem die Information, dass einerseits der Stellenwert der Verbraucherforschung für ihre Arbeit zugenommen hat, andererseits eine Reihe ihrer Fragen von der Forschung nicht beantwortet werden können.<sup>21</sup>

Schließlich gab es im letzten Jahr einen von Wissenschaft und Politik gemeinsam initiierten Dialog zum Thema Beratung der Verbraucherpolitik durch die Verbraucherforschung. Dabei wurde das Leitbild des mündigen Verbrauchers hinterfragt. Die Kritik an diesem Leitbild wird durch Befunde der Verhaltensökonomie untermauert. Diskutiert wurde zudem, wie eine empirische Fundierung der Verbraucherpolitik aussehen müsste.<sup>22</sup>

## Längsschnittbefragung von Verbrauchern als Basis einer wissenschaftsgetragenen Forschungsinfrastruktur

Der Aufbau einer unabhängigen wissenschaftsgetragenen, das heißt öffentlich finanzierten verbraucherbezogenen Forschungsinfrastruktur muss sich an dem methodischen Standard der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung orientieren, insbesondere im Hinblick auf Repräsentativität und Aussagekraft von Konzepten, die mit Surveys und Verhaltensexperimenten erhoben werden.<sup>23</sup> Vieles spricht dafür, diese Forschungsinfrastruktur als Längsschnitterhebung anzulegen. Denn nur auf der Basis wiederholter Beobachtung einer Stichprobe derselben Verbraucher sind unverzerrte Ergebnisse zu gewinnen und aussagefähige Kausalanalysen durchzuführen. Die Bedeutung längsschnittlicher Forschungsdesigns wird in letzter Zeit durch die Etablierung großer Panelstudien im Bereich der Bildungsforschung (Nationales Bildungspanel (NEPS))<sup>24</sup> und Familiensoziologie (Beziehungs- und Familienpanel – Pairfam)<sup>25</sup> unterstrichen. Gute Vorbilder sind auch die großen Panels in Deutschland, beispielsweise das Sozio-oekonomische Panel (SOEP)<sup>26</sup> und das Deutsche Mobilitätspanel (MOP)<sup>27</sup>. Das MOP erhebt seit 1994 jedes Jahr Informationen zum Beispiel darüber wann, wozu, mit welchem Verkehrsmittel die Menschen in Deutschland unterwegs sind. Dafür werden Haushalte zu ihrem Mobilitätsverhalten im Alltag befragt. Die Befragten führen ein Tagebuch über ihre Wege im Verlauf

**18** Maisch, N. et al. und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2011): Kleine Anfrage: Stand der Verbraucherforschung. Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/4748, 10.02.2011: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/047/1704748.pdf>

**19** Billen, G. (2011): Zwischen Eigenverantwortung und Schutz der Verbraucher: Platz für neue Instrumente der Verbraucherpolitik. In: Zeitgespräch, Wirtschaftsdienst, 3, 160.

**20** Billen, G. (2011): Zwischen Mündigkeit und Bevormundung – aktuelle verbraucherpolitische Herausforderungen. Vortrag, Deutscher Verbrauchertag 2011, 25.05.2011: [www.vzbv.de/mediapics/verbrauchertag\\_2011\\_billens\\_rede.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/verbrauchertag_2011_billens_rede.pdf)

**21** Diese Information beruht auf einer Abfrage der Autorin, die im Mai 2011 bei den VZ über deren Einschätzungen und Erfahrungen zur verbraucherbezogenen Forschung durchgeführt wurde.

**22** Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) und DIW Berlin (2010): Fischer, M., Hagen, K.: Workshop „Wissenschaft und Politik im Gespräch: Perspektiven forschungsgeliteter Verbraucherpolitik“, 22. Oktober 2010, Berlin, und Workshop „Verbraucherpolitik und Verbraucherforschung – Wissenschaft und Politik im Gespräch“, 3. September 2010, Bonn, insbesondere Vortrag von Schupp, J. (2011): Erfahrungen aus der Sozio-oekonomischen Forschung. Vortrag beim Workshop der DIW Berlin und der FES a. a. O.

**23** Die Bedeutung replizierbarer empirischer Befunde, wird unter anderem durch die Förderung des European Data Watch Extended (EDaWax) deutlich. EDaWax forscht für eine verbesserte Replizierbarkeit von Forschungsergebnissen in der empirischen Wirtschaftsforschung mit Hilfe eines publikationsbezogenen Datenarchivs.

**24** Mit NEPS werden Bildungsprozesse und -verläufe über das gesamte Leben erhoben und analysiert. Ziel es ist, mehr über den Bildungserwerb und seine Folgen für individuelle Lebensverläufe zu ermitteln, vgl. Blossfeld, H.-P., Schneider, T., Maurice, J. von (2010): Längsschnittdaten zur Beschreibung und Erklärung von Bildungsverläufen. In: Quenzel, G., Hurrelmann; K.: (Hrsg.): Bildungsverlierer – Neue Ungleichheiten. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 203–220. [www.uni-bamberg.de/neps/](http://www.uni-bamberg.de/neps/)

**25** Pairfam (Panel Analysis of Intimate Relationships and Family Dynamics) ist ein repräsentatives, multidisziplinäres und längsschnittliches Beziehungs- und Familienpanel. Ziel dieses Panels ist die Analyse partnerschaftlicher und familiärer Lebensformen in Deutschland. Das Panel begann 2008 und ist auf 14 Jahre angelegt. Die Ausgangsstichprobe umfasst mehr als 12 000 bundesweit zufällig ausgewählte Ankerpersonen der Kohorten 1971–73, 1981–83 und 1991–93 (Kohorten-Sequenz-Design). Vgl. dazu Huinink, J., Feldhaus, M. (2008): Beziehungs- und Familienentwicklung – eine konzeptionelle Einführung in ein Forschungsprogramm. In: Feldhaus, M., Huinink, J. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Beziehungs- und Familienforschung. Vorstudien zum Beziehungs- und Familienentwicklungspanel (PAIRFAM). Würzburg, Ergon, 13–44. [www.pairfam.uni-bremen.de/](http://www.pairfam.uni-bremen.de/)

**26** Das SOEP ist im DIW Berlin angesiedelt. Es ist eine seit 25 Jahren bestehende repräsentative Wiederholungsbefragung. Befragt werden jedes Jahr in Deutschland über 20 000 Personen aus rund 11 000 Haushalten. Themen des SOEP sind Einkommen, Erwerbstätigkeit, Bildung und Gesundheit; [www.diw.de/de/diw\\_02.c.221178.de/ueber\\_uns.html](http://www.diw.de/de/diw_02.c.221178.de/ueber_uns.html)

**27** <http://mobilitaetspanel.ifv.uni-karlsruhe.de/>

einer Woche. Ziel dieses Panels ist es, einen Beitrag zur sinnvollen Gestaltung der Verkehrssysteme zu leisten. Darüber hinaus werden im MOP alljährlich die Fahrleistungen mit Kraftfahrzeugen in Privathaushalten sowie die Kraftstoffverbrauchswerte erhoben. Für die Konzeption und wissenschaftliche Betreuung ist das Institut für Verkehrswesen der Universität Karlsruhe am Karlsruhe Institute of Technology (KIT) zuständig.

Würde man der vorbildlichen Governance des NEPS folgen, wäre eine von den Akteuren der Politik unabhängige Datenerhebung, initiiert über entsprechende Forschungsprogramme bei der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) notwendig. Aufgrund der erforderlichen wissenschaftlichen Ausrichtung fällt die Erhebung und Auswertung solcher Daten eher in das Arbeitsprofil der universitären oder außeruniversitären Forschung als in den Bereich der amtlichen Statistik. Von zentraler Bedeutung ist, dass – wie beim SOEP realisiert – ein freier Zugang zu den Mikrodaten für alle einschlägigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler innerhalb und außerhalb der Hochschulen möglich ist.

Der Wissenschaftsrat hält strukturierte Informationen, große sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Datenerhebungen und Sammlungen in allen Wissenschaftsbereichen für einen wesentlichen Beitrag zum Erkenntnisgewinn und zur systematischen Weiterentwicklung von Erkenntnissen.<sup>28</sup> Er hat Bund und Ländern daher den Aufbau neuer Forschungsdatenzentren empfohlen und gefordert, geeignete Konzepte für eine langfristige wirtschaftliche Absicherung zu entwickeln. Dies könnte eine Option für den Aufbau und die Pflege einer längsschnittlichen Dateninfrastruktur im Bereich Verbraucherverhalten sein.

Welche Informationen mit einer wissenschaftsgetragenen Verbraucherstudie – einem Verbraucherpanel – erhoben werden sollten, könnte auch Thema regelmäßig stattfindender Dialoge sein, an denen als ständige Mitglieder zumindest die Verbraucherorganisationen, das Verbraucherministerium, das für Forschungsförderung zuständige Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Repräsentanten der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) wie auch der Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten teilnehmen sollten.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Wissenschaftsrat (2011): Empfehlungen zu Forschungsinfrastrukturen in den Geistes- und Sozialwissenschaften, Drucksache 10465-11, 7 und Wissenschaftsrat (2009): Stellungnahme zum Status und der zukünftigen Entwicklung des Rates für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD), Berlin, Drs. 9504-09. Siehe auch Leibnitz Gemeinschaft (2011): Pressemitteilung: Gesamtkonzept für Informationsstruktur in Deutschland verabschiedet, vom 9. Juni.

<sup>29</sup> [www.ratswd.de/](http://www.ratswd.de/)

Ein Verbraucherpanel sollte auch für Verhaltensexperimente offen sein.<sup>30</sup> Dies würde bedeuten, dass für einzelne Forscher die Möglichkeit besteht, für kleine Stichproben-Verhaltensexperimente durchzuführen, wie sie bislang nur in Experimentallaboren in Universitäten stattfinden. Gerade das für Verbraucherschutz wichtige Informations- und Datenschutzverhalten von Verbrauchern ist mit Hilfe von Verhaltensexperimenten sehr gut zu untersuchen.<sup>31</sup> Experimente, die in ein repräsentatives Verbraucherpanel integriert wären, hätten den unschätzbaren Vorteil, dass sie nicht nur mit Studierenden durchgeführt werden würden (wie in der Verhaltensökonomie fast ausschließlich üblich), sondern mit repräsentativ ausgewählten Personen.

Die Erfahrungen mit anderen wissenschaftsgetragenen Panelerhebungen zeigen: Die Multidisziplinarität, der inhaltliche Umfang und die methodische Vielfalt einer exzellenten Erhebung bedürfen einer festen wissenschaftlichen Infrastruktur. Eine solche Institution sollte in einem wettbewerblichen Verfahren ausgewählt werden, wie das zum Beispiel die DFG garantiert, die bei der Etablierung von NEPS, Pairfam und SOEP die Qualitätskontrolle übernahm.

Die Verbraucherorganisationen könnten beim Aufbau und der Pflege eines Verbraucherpanels wertvolle Anstöße für inhaltliche Schwerpunktsetzungen liefern. Nicht absehbar ist, welche Rolle die jüngst vom BMELV und die von der VZ NRW ins Leben gerufenen Vernetzungsaktivitäten in der Verbraucherforschung im Hinblick auf eine unabhängige und wissenschaftsgetragene Datenbasis einnehmen könnten.<sup>32</sup> Bisher haben sich beide Initiativen noch nicht in Gänze etabliert, erkennbar sind allenfalls einige wenige Strukturelemente hinsichtlich der Aufgaben, Finanzierung und Zusammensetzung der Akteure. Danach ist nicht zu vermuten, dass diese Initiativen erste Ansprechpartner für den Aufbau und die Pflege eines wissenschaftsgetragenen unabhängigen Verbraucherpanels wären.

<sup>30</sup> Siedler, T., Sonnenberg, B. (2011): Experiments, Surveys, and the Use of Representative Samples as Reference Data. In: German Data Forum (RatSWD), a. a. O., 547-562.

<sup>31</sup> Beresford, A. R., Kübler, D., Preibusch, S. (2010): Unwillingness to Pay for Privacy: A Field Experiment. In: WZB; Acquisti, A., John, L., Loewenstein, G. (2010): Strangers on a Plane: Context-dependent Willingness to Divulge Personal Information. In: Journal of Consumer Research.

<sup>32</sup> Zentrale Elemente der Initiative des BMELV zur Stärkung der Verbraucherforschung soll die Etablierung eines Netzwerkes und ein Expertenpool Verbraucherforschung sein, vgl. [www.ble.de/nn\\_467292/DE/04\\_\\_Forschungsfoerderung/03\\_\\_EH-Vorhaben/Aktuelles/NetzwerkVerbraucherforschung.html](http://www.ble.de/nn_467292/DE/04__Forschungsfoerderung/03__EH-Vorhaben/Aktuelles/NetzwerkVerbraucherforschung.html). In NRW wird gegenwärtig die Gründung eines Kompetenznetzwerkes Verbraucherforschung diskutiert. Eingebunden in dieses Vorhaben sind die VZ NRW und das dortige Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung.

Die Finanzierung einer umfassenden Dateninfrastruktur kann nicht Aufgabe der Auftragsforschung sein. Diskutiert werden könnte beispielsweise, ob diese Maßnahme der Forschungsinfrastruktur gemeinsam vom BMELV mit anderen Fachressorts – insbesondere auch dem BMBF – finanziert werden sollte. Für das NEPS wurde beispielsweise eine Finanzierung durch das BMBF in Kooperation mit der Deutschen Forschungsgemeinschaft realisiert.

Eine unabhängige, wissenschaftsgetragene und an den Problemlagen der Verbraucher auf Märkten orientierte Dateninfrastruktur zum Verbraucherverhalten kann ein Leuchtturmprojekt der Verbraucherforschung werden und würde, auch international gesehen, eine Weiterentwicklung der Verbraucherforschung und -politik bedeuten.

**Kornelia Hagen** ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Wettbewerb und Verbraucher | [khagen@diw.de](mailto:khagen@diw.de)

JEL: D01, D12, C80

**Keywords:** Consumer policy, consumer research, applied economic research, economic policy consulting



DIW Berlin – Deutsches Institut  
für Wirtschaftsforschung e.V.  
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin  
T +49 30 897 89 -0  
F +49 30 897 89 -200  
78. Jahrgang

#### Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake  
Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Dr. Ferdinand Fichtner  
PD Dr. Joachim R. Frick  
Prof. Dr. Martin Gornig  
Prof. Dr. Peter Haan  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Karsten Neuhoff, Ph.D.  
Prof. Dr. Jürgen Schupp  
Prof Dr. C. Katharina Spieß  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Georg Weizsäcker, Ph.D.

#### Chefredaktion

Dr. Kurt Geppert  
Sabine Fiedler

#### Redaktion

Renate Bogdanovic  
Dr. Frauke Braun  
PD Dr. Elke Holst  
WolfPeter Schill

#### Lektorat

Dr. Stefan Bach  
Prof. Dr. Jürgen Schupp

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49-30-89789-249  
presse@diw.de

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805 - 19 88 88, 14 Cent/min.

Reklamationen können nur innerhalb  
von vier Wochen nach Erscheinen des  
Wochenberichts angenommen werden;  
danach wird der Heftpreis berechnet.

#### Gestaltung

Edenspiekermann

#### Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

#### Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit Quellen-  
angabe und unter Zusendung eines  
Belegexemplars an die Stabsabteilung  
Kommunikation des DIW Berlin  
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.