

Mehr empirische Evidenz, mehr Realitätssinn

Vorschlag für einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“

Hagen, Kornelia; Micklitz, Hans-W.; Oehler, Andreas; Reisch, Lucia; Strünck, Christoph

Document Version

Final published version

Publication date:

2011

License

CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):

Hagen, K., Micklitz, H.-W., Oehler, A., Reisch, L., & Strünck, C. (2011). Mehr empirische Evidenz, mehr Realitätssinn: Vorschlag für einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“. Verbraucherzentrale Bundesverband.

[Link to publication in CBS Research Portal](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 04. Jul. 2025

1
2
3 Kornelia Hagen
4 Hans-W. Micklitz
5 Andreas Oehler
6 Lucia A. Reisch
7 Christoph Strünck
8
9
10
11
12
13

14
15 Mehr empirische Evidenz, mehr Realitätssinn -
16 Vorschlag für einen „Check Verbraucherpolitik und
17 Verbraucherbeteiligung“
18
19
20
21
22

23 Endbericht (nicht zitierfähig) zur Studie „Empirisch fundierte Entscheidungshilfen für
24 die Verbraucherpolitik“ im Rahmen der Leistungsbeschreibung
25 „Verbraucherpolitische Bewertungs- und Folgeabschätzungsmethodik“ des
26 Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
27
28
29
30

31
32 12.09.2011
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44

45	INHALT	
46	Zusammenfassung	4
47	Empfehlungen für einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“	6
48	1. Empirische Evidenz: mehr (wissenschaftliche) Rationalität im politischen	
49	Entscheidungsprozess?	8
50	2. Evidenzbasierte Verbraucherpolitik: Hintergrund, Chancen und Fallstricke	10
51	2.1 Die Vermessung der Politik: Evidenzbasierung und Erfolgsindikatoren.....	11
52	2.2 Die Rolle der Wissenschaft: Legitimation und alternative Entscheidungsgrundlagen ..	14
53	2.3 Fallstricke evidenzbasierter Entscheidungshilfen: das Beispiel Gesundheitspolitik	16
54	2.4 Die Debatte um mehr Evidenz in der Verbraucherpolitik	19
55	3. Evidenzbasierte Politik in der Praxis: Ansätze und Probleme	21
56	3.1 Hintergrund	21
57	3.2 Aufgaben und Funktionen	23
58	3.3 Zentrale Dimensionen	24
59	3.8 Offene Fragen.....	27
60	4. Die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes: offener Rahmen, geringe	
61	Verbindlichkeit	29
62	4.1 Ziele	29
63	4.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung	30
64	4.3 Bewertung der Gesetzesfolgenabschätzung	33
65	5. Das <i>Impact Assessment</i> der Europäischen Union: feste Regeln, unklare Begriffe...	36
66	5.1 Ziele	36
67	5.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung	37
68	5.3 Bewertung des Impact Assessment	41
69	6. Das <i>Consumer Policy Toolkit</i> der OECD: Informationsökonomische Annahmen,	
70	politische Enthaltensamkeit	45
71	6.1 Ziele	46
72	6.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung	46
73	6.3 Bewertung des Consumer Policy Toolkit.....	51
74	7. Unabhängigkeit, Realismus und Verbraucherbeteiligung: Kriterien für einen „Check	
75	Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“	53
76	8. Anwendungsbeispiele für einen „Check Verbraucherpolitik und	
77	Verbraucherbeteiligung“ in ausgewählten Märkten	59
78	8.1 Der Markt für Finanzdienstleistungen, insbesondere Altersvorsorge	59
79	8.1.1 Realismus bei der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens.....	59
80	8.1.2 Folgenabschätzung mit Verbraucherbeteiligung: ein Check der „Riester“-	
81	Rentenförderung in drei Phasen.....	66

82	8.2 Der Markt für Pflegeversorgung	70
83	8.2.1 Realismus bei der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens.....	70
84	8.2.2 Folgenabschätzung mit Verbraucherbeteiligung: ein Check des Pflege-TÜV in drei	
85	Phasen.....	79
86	8.3 Der Energiemarkt, insbesondere Strom	87
87	8.3.1 Realismus in der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens.....	87
88	8.3.2 Folgenabschätzung mit Verbraucherbeteiligung: Ein Check der	
89	Wechselmöglichkeiten in drei Phasen	98
90	8.4 Internetbasierte Märkte	103
91	8.4.1 Realismus bei der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens.....	103
92	8.4.2 Folgenabschätzung mit Verbraucherbeteiligung: ein Check des Datenschutzes in	
93	internetbasierten Märkten in drei Phasen	108
94	9. Entscheidungshilfen statt Entscheidungsmodell: der „Check Verbraucherpolitik und	
95	Verbraucherbeteiligung“	111
96	Literatur	114
97	Anhang.....	119
98		
99		

ZUSAMMENFASSUNG

Evidenzbasierung in der Politik

Wirken politische Maßnahmen so, wie sie sollen? Stehen Kosten und Nutzen solcher Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis? Die Forderung nach einer stärkeren empirischen Evidenz für die Bewertung und Planung politischer Maßnahmen kommt von verschiedenen Seiten. Anhänger einer stärkeren Deregulierung und Privatisierung fordern mehr Evidenz, weil sie skeptisch sind gegenüber staatlicher Regulierung. Lobbyismus-Kritiker fordern mehr Evidenz, weil sie damit den Einfluss von Interessengruppen sichtbar machen und zügeln wollen. Und Anhänger eines nachhaltigen, strategischen Konzepts glauben, dass politische Maßnahmen so weniger anfällig werden für die Hektik der Tagespolitik.

Mehr Rationalität durch mehr Wissenschaftlichkeit?

Evidenz ist kein Weg zur Wahrheit, aber zu mehr Wahrhaftigkeit. Evidenzbasierte Verfahren und Folgeabschätzungen haben ihre eigenen methodischen Tücken, die auch in der Wissenschaft diskutiert werden: Was besagen bestimmte Indikatoren wie die Zunahme der Verbraucherbeschwerden oder eine höhere Vermittlungsquote von Arbeitslosen? Lassen sich die Ursachen dafür eindeutig bestimmen? Welche Daten sind überhaupt verfügbar und wie wurden sie erhoben? Solche Unschärfen führen dazu, dass auch evidenzbasierte Bewertungsmethoden politisch instrumentalisiert werden können. Andererseits muss sich die Politik der Mühe unterziehen, überhaupt erst einmal nachzuweisen, welche Wirkungen bei bestimmten Maßnahmen zu erwarten sind. Die „Beweispflicht“ evidenzbasierter Bewertungsmethoden zwingt im besten Fall die Politik dazu, normative und ideologische Annahmen offenzulegen sowie „Schnellschüsse“ und Klientelpolitik zuzugeben.

Hürden bei der Umsetzung

Wer wendet evidenzbasierte Verfahren an? Die Aufträge kommen letztlich von Regierungen und Verwaltungen. Regierungen handeln jedoch in der Regel kurzfristig, während die langfristige Arbeit in der Verwaltung stattfindet. Für die Ministerialbürokratie sind evidenzbasierte Verfahren aber vor allem eine Zumutung. Zum einen fehlt häufig die Expertise, um solche Bewertungen durchzuführen bzw. deren Ergebnisse beurteilen zu können. Zum anderen ist der Rhythmus der Gesetzgebung ein anderer. Im Tagesgeschäft politischer Entscheidungen sind evidenzbasierte Verfahren zunächst ein Störfaktor. Wer die Akzeptanz solcher Verfahren verbessern will, muss über Anreize für Verwaltungen nachdenken, solche Methoden systematisch und professionell umzusetzen. Letztlich können sich auch Verwaltungen gegen Kritik innerhalb wie außerhalb der Regierung schützen, indem sie mit nachprüfbaren Methoden arbeiten.

Vor- und Nachteile für Interessengruppen

Auch Interessengruppen nutzen evidenzbasierte Verfahren, wenn sie ihren eigenen Positionen dadurch eine höhere Legitimität verleihen. Allerdings können sie – anders als die Verwaltung – die Anwendung der Methoden innerhalb des Gesetzgebungsprozesses kaum

kontrollieren. Und auf diese „Kontrolle“ kommt es maßgeblich an. Denn die Auswahl von Modellen, Indikatoren und der Datenbasis fußt in der Regel auf politischen Vorentscheidungen. Dennoch bringen Wirtschafts- und Unternehmensverbände, aber auch Verbraucherorganisationen evidenzbasierte Instrumente ins Spiel, die sie als Gegenmittel zu „ideologischer“ Politik verstehen. Evidenzbasierung kann sich aber auch gegen Interessengruppen kehren. Denn viele gesetzliche Regelungen sind nicht zuletzt auf ihren Druck eingeführt oder verändert worden. Werden die Folgen dieser Regelungen wissenschaftlich überprüft, werden auch die Probleme und Nebenwirkungen sichtbar.

Anreize für Regierung, Parlamente und andere Institutionen

Warum sollten Regierungen ein Interesse daran haben, die Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen stärker zu überprüfen? Letztlich wird damit ja auch die Qualität der eigenen Arbeit überprüft. Wenn Verbote existieren, muss der Staat allerdings kontrollieren, ob sie eingehalten werden. Wie effizient Behörden und die Justiz dabei sind, steht auf einem anderen Blatt. Werden hingegen Anreize gesetzt, sind Druck und Erwartungen wesentlich schwächer, die Wirksamkeit dieser Anreize vorab und laufend in der Praxis zu prüfen. Doch die wirtschaftlichen Folgewirkungen können mindestens genauso groß sein. Die Kontrolle von Verboten kann der Staat unmittelbar durch seine Institutionen übernehmen. Um die Wirksamkeit von Anreizen zu kontrollieren, sind hingegen Methoden und Kenntnisse erforderlich, über die staatliche Akteure in der Regel nur bedingt verfügen. Auch für andere Institutionen versprechen empirische Entscheidungshilfen Vorteile. Ein Bundestag, der zusätzlich zu seinen wissenschaftlichen Diensten auch regelmäßige Gutachten in Auftrag gibt oder eine unabhängige Bewertungsinstitution aufbaut wie der amerikanische Kongress, würde damit sein Ansehen erhöhen. Ein Rechnungshof, der auch auf externen Sachverstand vertraut, würde dem Eindruck entgegen treten, ein unkontrollierbarer Kontrolleur zu sein.

Evidenzbasierung in der Verbraucherpolitik

Die in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehene Gesetzesfolgenabschätzung wird in Deutschland nicht systematisch umgesetzt. In der Wirtschafts- und Sozialpolitik gibt es immerhin zahlreiche Evaluationen von Gesetzen. Bei verbraucherpolitischen Maßnahmen kann hingegen nicht davon die Rede sein, dass empirische Evidenz systematisch in den Gesetzgebungsprozess mit einfließt, weder vorab, noch im Nachhinein. Schon gar nicht wird systematisch empirisch geprüft, wie Verbraucherinnen und Verbraucher mit bestimmten Regelungen umgehen. Ob Verbraucherpolitik den Verbrauchern nützt, ist häufig unklar. Ebenso unklar ist, ob es jeweils wirksamere und wirtschaftlichere Alternativen zu bestimmten Regelungen gibt. Letztlich stellt sich damit die Frage, ob die Verbraucherpolitik – wie sie derzeit praktiziert wird - wirklich zu einer Stärkung der Verbraucherinteressen und damit zu einer Stärkung der Marktwirtschaft beiträgt. Wir empfehlen daher einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ als empirische Entscheidungshilfe für die Politik.

EMPFEHLUNGEN FÜR EINEN „CHECK VERBRAUCHERPOLITIK UND VERBRAUCHERBETEILIGUNG“

Unabhängigkeit

Ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ sollte möglichst unabhängig von der Regierung durchgeführt werden. Nur so ist gewährleistet, dass Evidenzbasierung mehr ist als eine zusätzliche Legitimation politischer Entscheidungen. Die Unabhängigkeit ist formal gegeben, wenn Konzeption und Datenerhebung von einer Institution außerhalb der Regierung bzw. der Verwaltung übernommen werden. Eine unabhängige Durchführung garantiert allerdings noch keine Unabhängigkeit der Bewertung. Denn es können materielle oder personelle Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern bestehen. Wer auf Folgeaufträge hofft, wird versteckt oder offene Signale des Auftraggebers berücksichtigen. Wir plädieren dafür, eine möglichst große Unabhängigkeit vom Auftraggeber zu gewährleisten. Eine Durchführung durch Dritte sowie eine unabhängige Qualitätskontrolle sind sinnvoll für problemorientierte Bewertungsmethoden. Allerdings sichern Ausschreibungen keineswegs automatisch die Unabhängigkeit der Analyse, da hiermit auch finanzielle Abhängigkeitsverhältnisse verbunden sind. Die regelmäßige Beauftragung eines unabhängigen Gremiums, wie etwa von ACTAL in den Niederlanden, wäre eine denkbare Alternative. Auf diese Weise könnten auch langfristig wichtige Daten gewonnen und systematisiert werden.

Realismus

Es gibt weder „den“ Markt noch „die“ Verbraucher. In der deutschen Verbraucherpolitik scheint aber noch immer die Illusion des Durchschnittskunden mit genau *einem* Verhalten vorzuherrschen. Die Unternehmen sind da viel weiter: Marketing-Strategen testen, ob und wie bestimmte Werbe- und Markenstrategien auf verschiedene Kundinnen und Kunden wirken. Und sie erforschen dies an und mit echten Menschen, nicht mit Simulationen. Marketing-Forscher gehen auch nicht davon aus, dass wir uns immer rational verhalten. Doch für die Politik ist die Vorstellung des durchschnittlichen Verbrauchers deshalb so verführerisch, weil man damit ein einfaches Rezept in der Hand hält, ohne sich der Realität von Verbrauchern mit ihren verschiedenen Verhaltensmustern in verschiedenen Situationen stellen zu müssen. Ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ sollte hingegen vom realen Verbraucherverhalten ausgehen, nicht von einem theoretischen Konzept oder von der Fiktion eines vermeintlichen Durchschnittsverbrauchers. Verhaltensökonomische Ansätze und Erkenntnisse sind hierfür eine gute Grundlage. Der „mündige Verbraucher“ ist in erster Linie ein politisches Leitbild, das wenig über die Wirklichkeit aussagt.

Verbraucherbeteiligung

Ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ kann nicht ohne echte Verbraucher durchgeführt werden. Beteiligung heißt im Falle evidenzbasierter Verbraucherpolitik, dass nicht nur Einstellungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern abgefragt werden. Es muss auch überprüft werden, wie Verbraucher konkret mit bestimmten Regeln und Instrumenten umgehen, nicht nur, was sie davon halten. Es ist daher wichtig,

nicht nur *für* Verbraucher zu testen, sondern *mit* Verbrauchern. Dies gilt im Übrigen auch für Verbraucherorganisationen. In die Entwicklung ihrer eigenen Lobby-Strategien oder Informationsangebote könnten die Betroffenen selbst viel systematischer eingebunden werden. Denn es ist nicht immer klar, was Verbraucher wollen und was ihnen nützt, zumal es höchst unterschiedliche Interessen und Verhaltensweisen gibt. Auch für die Unternehmen hat eine stärkere Verbraucherbeteiligung Vorteile. Als Folge von Tests können Verbraucherinformationen auf das Wesentliche reduziert sowie mehr Transparenz durch stärkere Standardisierung geschaffen werden. Das kommt auch Anbietern zugute, für die Informationspflichten in erster Linie ja Kosten bedeuten.

Chancen und Konsequenzen eines „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“

Ein evidenzbasierter Verbrauchercheck kann ein solides Fundament für die Verbraucherpolitik sein. Anstelle sich auf kurzatmige Sofortmaßnahmen nach Skandalen zu fixieren, könnte man die Verbraucherpolitik berechenbarer machen und langfristig ausrichten. Das liegt sowohl im Interesse von Verbrauchern als auch im Interesse von Unternehmen. Dazu müssen allerdings auch Rahmenbedingungen verbessert werden. Wäre die Grundlagenforschung im Bereich der Verbraucherpolitik besser ausgebaut, könnten viele der gewonnenen Daten und Informationen genutzt und evidenzbasierte Entscheidungshilfen damit langfristig kostengünstiger durchgeführt werden.

Ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ stellt die Verbraucherpolitik aber auch auf den Prüfstand. Dies kann dazu führen, den Sinn beschlossener Maßnahmen in Frage zu stellen. Tatsächlich könnte man mit Hilfe evidenzbasierter Verfahren verbraucherpolitischen Instrumenten nachweisen, dass sie kaum wirken, der Nutzen in keinem Verhältnis zum Aufwand steht und sie möglicherweise sogar kontraproduktiv sind. Dieser Verdacht gilt für zahlreiche Informations- und Dokumentationspflichten oder auch für manche Gütesiegel. Was wäre dann aber die Konsequenz? Es müsste empfohlen werden, solche Instrumente abzuschaffen oder nicht erst einzuführen. Ob dann aber andere und bessere Instrumente stattdessen auf den Weg gebracht werden, hängt eher von erfolgreichem Lobbyismus als von einem „Verbrauchercheck“ ab.

1. EMPIRISCHE EVIDENZ: MEHR (WISSENSCHAFTLICHE) RATIONALITÄT IM POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSPROZESS?

Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik ist aus rein theoretischer Sicht nicht das Beste. Während es in der Wissenschaft idealtypisch um „Wahrheit“ geht, streben Politikerinnen und Politiker nach Macht. Wissenschaft soll zweckfreie Forschung betreiben, Politikerinnen und Politiker wollen wiedergewählt werden. In der Demokratie dominiert der Kompromiss, während die Wissenschaft nach der „reinen“ Lehre sucht.

So lautet zumindest die Theorie. In der Praxis gibt es auch eine Menge Gemeinsamkeiten. Die Wissenschaft kennt ebenfalls eine Art „Mehrheitsregel“, in Form der „Mehrheitsmeinung“. Auch die Wissenschaft – selbst in den Natur- und Technikwissenschaften – ist pluralistisch, weil es konkurrierende Modelle, Meinungen und Interpretationen gibt.¹ Auch die Wissenschaft ist von Konkurrenz und Macht geprägt, wenn es um Forschungsgelder, Publikationen und Einfluss auf öffentliche Meinung und politische Entscheidungen geht. Und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind schließlich genauso demokratische Bürgerinnen und Bürger, mit politischen Überzeugungen und Gestaltungswünschen.

Wissenschaftliche Empfehlungen an die Politik sind daher selten eindeutig. Dennoch erwarten Bürgerinnen und Bürger ebenso wie einige Akteure in der Politik, dass politische Entscheidungen durch wissenschaftliche Beratung „versachlicht“ werden können: durch transparente, nachprüfbare Argumentationen, und nicht zuletzt durch eine empirische Basis. Diese Erwartung spiegelt sich auch darin, dass in allen Demokratien wichtige Institutionen existieren, die nicht (nur) nach der Mehrheitsregel funktionieren: Bürokrationen, Justiz, Zentralbanken oder eben die Wissenschaft.²

Die Politik leiht sich Legitimation, indem sie sich wissenschaftlich beraten lässt. Dieses Geschäft der Politikberatung ist schon relativ alt. In den letzten drei Jahrzehnten kam jedoch ein neues Phänomen hinzu. Vor allem in Europa stiegen die öffentlichen Defizite, die Staaten gerieten unter finanziellen Druck. Zugleich wurden immer mehr öffentliche Dienstleistungen privatisiert. In dieser Situation stellten maßgebliche Akteure in Wissenschaft, Wirtschaft und Politik die Frage, ob nicht die staatliche Verwaltung effizienter organisiert werden könne. „Verwaltungsmodernisierung“ – oder auch „good governance“ - ist der Vorläufer evidenzbasierter Politik, wie wir sie heutzutage diskutieren. Die auch in evidenzbasierten Modellen verwendete „Kosten-Nutzen-Analyse“ bezieht sich vor allem auf die Effizienz staatlichen bzw. bürokratischen Handelns. In allen führenden Industrienationen wurden so genannte Leistungsindikatoren entwickelt: wie viele Arbeitslose werden vermittelt, wie viele Fälle in welcher Zeit bearbeitet etc. Indikatoren galten als Kernstück eines „post-bürokratischen Kontrollsystems“,³ das auf den Prinzipien der Effizienz, der Verantwortlichkeit

¹ Vgl. Weingart 1999.

² Vgl. Strünck 2006.

³ Bernard 2008: 463.

und der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure ruhen sollte. Doch der Weg der Verwaltungsmodernisierung verbreiterte sich spätestens seit den 1990er Jahren, und er führte zum Ideal einer „evidenzbasierten“ Politik.

Die Regeln für neue liberalisierte Märkte, den Umwelt- oder auch den Verbraucherschutz wurden komplexer, europäische Richtlinien wurden immer stärker zur Orientierungsgröße für nationale Politik. Anhänger marktwirtschaftlicher Regulierungsformen gingen davon aus, dass der Staat solche Regeln nicht einfach anordnen könne, da sie nicht bürokratisch *durchgesetzt*, sondern von vielen Akteuren *umgesetzt* werden müssen. Daher müssten die Adressaten dieser Regeln und ihr Verhalten mit einbezogen werden.

Als Ziel wurde ausgegeben, in der Gesetzgebung stärker zu kooperieren; für diese Zusammenarbeit bedurfte es jedoch eines Rahmens, und der wurde in Form von „Erfolgsindikatoren“ entwickelt.⁴ Typische Indikatoren sind z.B. Eingliederungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose oder die Drittmittelquote von Forschungseinrichtungen. Bei beiden Indikatoren sind auch auf den ersten Blick die Probleme solcher Indikatoren zu erkennen: Von welchen Faktoren hängen Eingliederungsquoten ab, welche dieser Faktoren kann die Arbeitsmarktpolitik beeinflussen? Bedeuten mehr Drittmittel auch mehr und bessere Forschungsergebnisse?

Denkbare Erfolgsindikatoren für die Verbraucherpolitik wären z.B. die Zahl von Verbraucherbeschwerden. Abgesehen davon, dass es keine repräsentativen Daten dazu gibt, stellen sich unmittelbar einige Fragen: Wenn die Zahl von Verbraucherbeschwerden steigt, sind dann die Verbraucher dank einer aktiven Verbraucherpolitik besser informiert und kritischer? Oder zeigt eher eine sinkende Zahl von Verbraucherbeschwerden an, dass Verbraucher zufriedener mit Produkten und Leistungen sind und damit die Verbraucherpolitik erfolgreich ist? Welchen Einfluss hat überhaupt die Politik auf die Befindlichkeit der Verbraucher? Hängt sie nicht eher von den Strategien der Unternehmen ab, die nur indirekt durch Verbraucherpolitik beeinflusst werden? Alleine diese Fragen zeigen, dass eine „objektive Erfolgsmessung“ nach wissenschaftlichen Maßstäben sehr viele Tücken hat. Insofern kann eine falsch verstandene wissenschaftliche Folgenabschätzung auch dazu führen, dass sich die Politik auf vermeintliche Erfolgsindikatoren fixiert, ohne wirklich die Wirkung messen zu können.

Allerdings besaßen Erfolgsindikatoren in der Diskussion um Verwaltungsmodernisierung den Charme, Maßnahmen in ihrer Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit vermeintlich vergleichen zu können. Konzepte des „benchmarking“ und der „best-practice-Modelle“ sowie Managementinstrumente wie die „balanced score card“ hielten Einzug in die Politik, angetrieben sowohl von der Europäischen Kommission und der OECD als auch von Stiftungen wie Bertelsmann oder privaten Beratungsunternehmen. Auch hier waren und sind sehr unterschiedliche Motive im Spiel.⁵

⁴ Vgl. van der Knaap 2006.

⁵ Vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1999.

Diese Entwicklung scheint mehr wissenschaftliche Rationalität in den politischen Entscheidungsprozess zu bringen. Maßnahmen werden vergleichbar, Wirksamkeit kann besser überprüft werden: Diese im Kern wissenschaftliche Haltung verändert die Politik. Vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind Leistungsvergleiche und Wirksamkeitstests immer wieder durchgeführt worden. Aus welchen Gründen, mit welchem Ergebnis und mit welchen Konsequenzen, das soll in den nächsten Abschnitten erörtert werden. Denn eine kritische Reflexion der Chancen und Risiken evidenzbasierter Politik ist wichtig, um die Potenziale für die Verbraucherpolitik realistisch einschätzen zu können. Evidenzbasierte Politik mag wissenschaftlich abgesichert sein, doch es ist eben auch *Politik*: Diese einfache Erkenntnis darf nicht außer Acht gelassen werden.

2. EVIDENZBASIERTE VERBRAUCHERPOLITIK: HINTERGRUND, CHANCEN UND FALLSTRICKE

Im Grunde tut der Gesetzgeber viel für die Verbraucher: Es gibt neue Informationspflichten für Anbieter, der Kampf gegen Kostenfallen im Internet und Handys wird weitergeführt, die Kennzeichnung von Lebensmitteln weiterentwickelt. Doch nützt das alles den Verbraucherinnen und Verbrauchern wirklich? Diese für die Verbraucher entscheidende Frage kann nur beantwortet werden, wenn die Folgen von Gesetzen systematischer vorab und nach der Verabschiedung überprüft werden. Genau dies ist der Ansatz evidenzbasierter Politik.

So stellt sich zum Beispiel die Frage, ob und welche Informationen und Rechte mehr Wahlfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher schaffen. Hier wäre es besonders wichtig, das Verbraucherverhalten realistisch abzubilden. Allerdings muss eine Maßnahme noch nicht sinnlos sein, wenn die Verbraucher sie nicht verstehen oder falsch anwenden. Denn Instrumente wie Dokumentations- und Informationspflichten können auch haftungsrechtliche Bedeutung haben. Dann allerdings muss sich auch jemand finden, der klagt.

Die Debatte um empirische Entscheidungshilfen in der Verbraucherpolitik ist überfällig. Entsprechend dem Leitbild vom „mündigen Verbraucher“ wird meist voraus gesetzt, dass wir alle uns informieren und informieren müssen, und das wir eigenständig entscheiden.⁶ Das hat aber wenig mit der Realität des modernen Konsums zu tun, wie die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie und Informationspsychologie unterstreichen. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen immer mehr und immer häufiger Entscheidungen treffen, bei denen sie die Verbraucherpolitik unterstützen könnte und sollte. Ob diese Hilfe aber ankommt, ist fraglich. Antworten darauf könnte mehr Evidenz im Sinne empirischer Entscheidungshilfen

⁶ Vgl. kritisch dazu Micklitz u.a. 2010; Oehler/Reisch 2008; Strünck 2011.

bieten. In der politischen Praxis trifft man verschiedene Konzepte an, die eine solche Hilfe sein wollen. Die am häufigsten genannten – und auch in dieser Studie behandelten – sind die folgenden:

- *Gesetzesfolgenabschätzung*: Beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen von Gesetzen und anderen Rechtsnormen sollen im Vorfeld abgeschätzt werden.
- *Impact Assessment*: Die ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen von Gesetzen und anderen Rechtsnormen sollen im Vorfeld abgeschätzt werden. Dies ist der im internationalen und europäischen Raum gebräuchliche Konzept.
- *Kosten-Nutzen-Analyse*: Die mit Gesetzen und anderen Rechtsnormen verbundenen Kosten für Unternehmen und Verbraucher sollen abgeschätzt und mit dem zu erwartenden Nutzen verglichen werden.
- *Evaluation*: Die Wirkungen verabschiedeter Gesetze werden nach einer gewissen Frist empirisch erhoben.

Evaluationen von Gesetzen sind schon seit langem üblich, während Folgenabschätzungen noch nicht so verbreitet sind. Eine umfassende Folgenabschätzung kann auch Evaluationen existierender Gesetze mit einschließen. Wir behandeln in unserer Studie ebenfalls alle möglichen Phasen der Folgenabschätzung von Gesetzen. Der Schwerpunkt liegt jedoch auf ex-ante Analysen, also der Abschätzung, welche Wirkungen geplante Gesetze haben können. In den nächsten Kapiteln erörtern wir zunächst allgemein den Hintergrund, die Möglichkeiten, aber auch die Fallstricke evidenzbasierter Politik.

2.1 Die Vermessung der Politik: Evidenzbasierung und Erfolgsindikatoren

Was heißt eigentlich Evidenzbasierung in der Politik? Es soll systematisch und empirisch kontrolliert werden, ob Ziele staatlicher Politik erreicht werden (können), und zu welchen Kosten. Wie wirkt sich die Liberalisierung von Energiemärkten auf die Preise aus? Wie viele Menschen können potenziell die staatliche Förderung der „Riester-Rente“ in Anspruch nehmen, wie viele tun das tatsächlich? Verändert ein Beipackzettel für Finanzprodukte das Verhalten von Anbietern und Verbrauchern im Beratungsprozess? Führt ein digitales „Heimverzeichnis“ dazu, das richtige Pflegeheim zu finden?

Um solche und andere Fragen beantworten zu können, braucht es neben einer Datenbasis wissenschaftlich begründbare Indikatoren. Häufig werden vier zentrale Dimensionen genannt:⁷

- Es kann die Effizienz bei der Entwicklung und Umsetzung staatlicher Maßnahmen gemessen werden (Prozess-Indikatoren);

⁷ Vgl. Kuhlmann 2010.

- Werden konkrete öffentliche Leistungen erbracht, so kann deren Qualität und Quantität gemessen werden (Output-Indikatoren);
- Es kann auch ermittelt werden, wie sehr die Maßnahmen von den Betroffenen akzeptiert werden (Impact-Indikatoren);
- Am schwierigsten zu messen, aber am wichtigsten zu wissen ist schließlich, welche Wirkung die Maßnahmen erzielen (Outcome-Indikatoren).

In all diesen vier Dimensionen gibt es erhebliche Messprobleme, die auch in der Wissenschaft selbst kontrovers diskutiert werden. Werden diese Probleme bei der Übertragung in die Politik ignoriert, wächst die Gefahr, dass evidenzbasierte Politik lediglich als Vehikel für politischen Einfluss eingesetzt wird.

Denn Evidenzbasierung berührt das Machtgefüge in der Politik. In der Wissenschaft selbst sind Leistungsvergleiche teilweise als ideologisches Instrument kritisiert worden, um etwa den Abbau von Sozialstandards zu legitimieren.⁸ Auch die Verwaltungsmodernisierung wurde und wird als „Ökonomisierung“ staatlichen Handelns kritisch betrachtet. Ob diese Kritik berechtigt ist oder nicht: Es ist wichtig, die Motive und Intentionen zu berücksichtigen, die bei der Einführung evidenzbasierter Entscheidungshilfen eine Rolle spielen.

Woher kommt der Bedarf an stärkerer Evidenzbasierung in der Politik? Soll gesellschaftliche Realität hauptsächlich statistisch abgebildet werden? Legt sich die Politik dadurch selbst Fesseln an bzw. lässt sich von anderen fesseln? Die Wissenschaft liefert das methodische Handwerkszeug, doch der Impuls zur Evidenzbasierung geht nicht nur von ihr aus. Die Frage der Evidenz ist auch eine Machtfrage: Es gibt Gruppen, die von evidenzbasierter Politik Nachteile befürchten, und es gibt andere Gruppen, die sich davon Vorteile versprechen. In der Realität sind Vor- und Nachteile nicht immer eindeutig verteilt. Politische Kalküle spielen jedenfalls eine maßgebliche Rolle, wenn evidenzbasierte Verfahren für die Politik vorgeschlagen werden.

Zuallererst sind evidenzbasierte Verfahren eine Zumutung für die Verwaltung. Dies ist ein wichtiger Punkt, denn die Verwaltung vergibt in der Regel die Aufträge und lässt zugleich ihre Arbeit dadurch kontrollieren. Solange die Haltung der Verwaltung gegenüber evidenzbasierten Verfahren nicht positiv-konstruktiv ist, wird es schwer sein, solche Instrumente zu verankern. Letztlich hat aber die Verwaltung eine Chance, sich innerhalb wie außerhalb der Regierung mit Hilfe evidenzbasierter Methoden abzusichern. Das darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass mögliche Ergebnisse einer Bewertung nicht zu politischen Zielen und Annahmen passen könnten. Wie also die Resultate letztlich verwertet werden, bleibt eine politische Entscheidung.

Worin besteht die Zumutung für die Verwaltung? Regelgeleitete, an Rechtsförmigkeit orientierte Verfahren reichen nicht mehr aus, um Gesetze zu begründen. Auch muss das traditionelle Abstimmungsverfahren mit Verbänden und Interessengruppen ergänzt werden.

⁸ Vgl. Lessenich 2008.

447 Andererseits gewinnt die Verwaltung auch neue Spielräume gegenüber den
448 Interessengruppen. Denn evidenzbasierte Politik bietet eine methodisch geprüfte Quelle
449 neben den Positionen der Verbände. Verwaltungen können daher zu Promotoren der
450 Evidenzbasierung werden, wenn sie größere Unabhängigkeit gegenüber Interessengruppen
451 erlangen wollen. Das starke Engagement der Europäischen Kommission für evidenzbasierte
452 Politik ist nicht zuletzt diesem Kalkül geschuldet.

453 Doch auch Interessengruppen können evidenzbasierte Verfahren nützen, wenn sie ihren
454 eigenen Positionen dadurch eine höhere Legitimität verleihen. Allerdings können sie –
455 anders als die Verwaltung – die Anwendung der Methoden innerhalb des
456 Gesetzgebungsprozesses kaum kontrollieren. Und auf diese „Kontrolle“ kommt es
457 maßgeblich an. Denn die Auswahl von Modellen, Indikatoren und der Datenbasis fußt in der
458 Regel auf politischen Vorentscheidungen. Dennoch bringen Wirtschafts- und
459 Unternehmensverbände, aber auch Verbraucherorganisationen evidenzbasierte Instrumente
460 ins Spiel, die sie als Gegenmittel zu „ideologischer“ Politik verstehen. Interessengruppen
461 bzw. die Adressaten staatlicher Politik können außerdem unmittelbar in die empirische
462 Überprüfung politischer Maßnahmen einbezogen werden. Der Gesetzgeber verlässt bei
463 evidenzbasierter Politik nicht darauf, dass seine Anreize wie gewünscht wirken. Stattdessen
464 machen sich politisch Verantwortliche stärker bewusst, inwiefern politische Maßnahmen auf
465 die Kooperation Dritter angewiesen sind. Wie Bürgerinnen und Bürger, wie
466 Interessengruppen mit solchen Maßnahmen umgehen, soll gemeinsam mit ihnen geklärt
467 werden.

468 Diese Art der Beteiligung unterscheidet sich deutlich von traditionellen Eingriffen des
469 Staates. In der Politik-, Rechts- und Verwaltungswissenschaft ist die Debatte um den
470 hierarchischen Staat und seine Grenzen ein Dauerbrenner. Die relativ abstrakten
471 Diskussionen um staatliche Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit haben jedoch einen ganz
472 konkreten Hintergrund. Zwar greifen Staaten auch im Verbraucherschutz nach wie vor mit
473 Hilfe von Ge- und Verboten direkt in das Marktgeschehen ein, vor allem bei gesundheitlichen
474 Risiken, bei denen es um „Leib und Leben“ geht. Im Vergleich dazu erscheinen Anreize wie
475 Verbraucherinformationen, -bildung oder -beratung als verhältnismäßig schwache Form der
476 Regulierung. Durch solche Anreize geben Regierungen den Unternehmen, Verbrauchern
477 oder anderen Akteuren eigene Instrumente an die Hand. Wie diese Akteure die Instrumente
478 nutzen, welche beabsichtigten oder unbeabsichtigten Wirkungen auftreten, wird jedoch in
479 Gesetzgebungsverfahren häufig schlicht offen gelassen. Erst wenn solche Wirkungen
480 empirisch überprüft bzw. prognostiziert werden, und zwar unter Einbeziehung der
481 Adressaten, kann man von „Evidenzbasierung“ sprechen.

482 Warum sollten Regierungen daran ein Interesse haben? Wenn Verbote existieren,
483 muss der Staat auch kontrollieren, ob sie eingehalten werden. Wie effektiv und effizient
484 Behörden und die Justiz hierbei sind, steht auf einem anderen Blatt. Werden hingegen
485 Anreize gesetzt, sind Druck und Erwartungen wesentlich schwächer, die Wirksamkeit dieser
486 Anreize vorab und laufend in der Praxis zu prüfen. Die Kontrolle von Verboten kann der
487 Staat unmittelbar durch seine Institutionen übernehmen. Die Kontrolle der Wirksamkeit von
488 Anreizen erfordert hingegen Methoden und Kenntnisse, über die staatliche Akteure in der
489 Regel nur bedingt verfügen.

Welche Vorteile können sich also Regierungen davon versprechen, ihre Ziele daraufhin überprüfen zu lassen, ob sie erreichbar sind bzw. erreicht werden? Das hängt davon ab, welche Funktionen die Wissenschaft innerhalb der Politik übernimmt.

2.2 Die Rolle der Wissenschaft: Legitimation und alternative Entscheidungsgrundlagen

Der Wissenschaft wird die Rolle zugestanden, politische Entscheidungskonflikte zu „rationalisieren“, indem sie objektive Informationen liefert. Damit unterstützt die Wissenschaft die Gemeinwohlorientierung jenseits von Partikularinteressen. Stimmt man dieser Einschätzung zu, dann hätten wir es in den letzten Jahrzehnten eher mit einem Gewinn als einem Verlust an Gemeinwohlorientierung zu tun. Denn die Verwissenschaftlichung der Politik hat stetig zugenommen. Insbesondere in komplexen Politikfeldern werden Parteien und politisch Handelnde immer stärker abhängig von wissenschaftlichem und technischem Sachverstand. Wissenschaft trägt somit im juristischen Sinne auch dazu bei herauszufinden, worin das „öffentliche Interesse“ liegen kann.⁹

Regierungsbürokratien haben sich eigene oder angegliederte Institute geschaffen; zugleich ist aber auch die Rolle der unabhängigen, externen Sachverständigen mit der Technisierung der modernen Gesellschaften gewachsen. Welche Funktionen die Wissenschaft als Ratgeber für politische Entscheidungsfindung ausfüllen kann und tatsächlich ausfüllt, ist in der wissenschaftssoziologischen und politikwissenschaftlichen Literatur eingehend diskutiert worden. Unter anderem spielen die folgenden Funktionen eine zentrale Rolle:¹⁰

- Legitimation,
- Überzeugung,
- Klärung von Konflikten,
- Rechtfertigung von Verzögerung.

Auch evidenzbasierte Politik kann diese Funktionen übernehmen, insbesondere eine zusätzliche Legitimation für Maßnahmen zu schaffen sowie zentrale Interessenkonflikte zu entschärfen. In dieser Hinsicht ist Wissenschaft auch funktional für die Politik. Es gibt jedoch ein Grundsatzproblem jeder Politikberatung, zu der letztlich auch empirische Entscheidungshilfen zählen:

„Ein nicht unerhebliches Problem demokratischer Politik ist, dass das Zeitfenster für empirisches und quasi-experimentelles Vorgehen im politischen Wettbewerb oft sehr klein ist. Das Potential für evidenz-basierte Policy-Analyse wird daher häufig durch die Logik der Politik als Steuerungssubjekt eingeschränkt. Politik ist meist an schnellen und öffentlichkeitswirksamen Lösungen interessiert, auch wenn diese sich später als Scheinlösung entpuppen. Politikern geht

⁹ Vgl. Häberle 1970.

¹⁰ vgl. Boehmer-Christiansen 1995

es zunächst um Wiederwahl und erst in zweiter Linie um langfristige Problemlösungen. Manchmal wird dieser „schwarze Peter“ von den Politikern an die Medien weitergegeben, die für den Druck in der Öffentlichkeit verantwortlich gemacht werden, dass Politik sehr schnell auf Probleme zu reagieren habe. Schnelle Politik geht aber immer auf Kosten einer soliden Diagnostik, der „policy cycle“ dreht sich dann schneller als der „research cycle“ (Schneider 2008: 67).

Neben dieser Art von „Unverträglichkeit“ von Politik und Wissenschaft gibt es jedoch auch ein Grundsatzproblem der Wissenschaft selbst, wenn es um Politikberatung geht. Denn der These einer „Verwissenschaftlichung der Politik“ steht die These von der „Politisierung der Wissenschaft“ gegenüber. Wie lässt sich das erklären?

Mittlerweile haben nicht nur Regierungen und Parlamente, sondern auch Interessengruppen und sogar interessierte Bürgerinnen und Bürger Zugriff auf wissenschaftlichen Sachverstand. Anschaulich wird diese Entwicklung vor allem in der Umweltpolitik. Nicht nur in den USA, auch in Europa beruhen die Strategien umweltpolitischer Verbände und Bürgerinitiativen viel stärker als früher auf eingekaufter oder gespendeter Expertise. Zugleich wächst der Druck der Medien auf wissenschaftliche Beratungsgremien, ihre Empfehlungen und die dazu führenden Prozesse öffentlich zu machen.¹¹ Zugleich wächst damit die Versuchung für die Exekutive, Wissen von der Öffentlichkeit abzuschirmen und den Bürgerinnen und Bürgern Informationsmöglichkeiten vorzuenthalten.

Doch ist in vielen Politikfeldern eine Kultur der „Gegenexperten“ gewachsen. Zum einen facht die Wissenschaft damit die Kontroversen des Parteienwettbewerbs eher an als sie abzumildern. Zum anderen besteht für die Experten eine größere Gefahr, dass sie in der Öffentlichkeit an Legitimation verlieren und damit auch die Glaubwürdigkeit des Wissenschaftssystems unterminieren. Damit wächst auch das Risiko, von der Politik instrumentalisiert zu werden.

Allerdings gelten diese Bedenken in erster Linie für Politikfelder, zu denen es seit langem intensive Forschung und damit auch breite Forschungsergebnisse gibt. In Feldern wie der Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltpolitik gibt es im Grunde kein Erkenntnisproblem. Was es gibt, sind zahlreiche, sich teilweise widersprechende Forschungsergebnisse.¹²

Die Situation in der Verbraucherforschung sieht anders aus. Es gibt keine eigene Ressortforschung und praktisch keine Schwerpunkte an den Universitäten und Forschungsinstituten. Die Markt- und Meinungsforschung ist keine Verbraucherforschung im eigentlichen Sinne, sondern Vorbereitung für Marketingmaßnahmen. Von einer

¹¹ Die Ausbreitung des BSE-Skandals in der Europäischen Union förderte zahlreiche Ungereimtheiten in den wissenschaftlichen Gremien der Europäischen Union zutage. Die neue Konstruktion einer europäischen Lebensmittelagentur sowie die Einrichtung der britischen *Food Standards Agency (FSA)* sind Folgen dieser Erkenntnisse (vgl. Strünck 2001). Insofern steht die wissenschaftliche Politikberatung selbst unter größerem Druck, ihre Arbeit und Argumentationen öffentlich zu machen.

¹² vgl. Grözingen 1996.

„Pluralisierung“ oder gar einer Kultur der „Gegenexperten“ kann daher keine Rede sein, weil die kritische Masse dafür noch gar nicht vorhanden ist. Allerdings existieren Ansätze evidenzbasierter Politik, die auch für die Verbraucherpolitik nutzbar gemacht werden könnten. Was dabei beachtet werden sollte, zeigt das folgende Beispiel der Gesundheitspolitik.

2.3 Fallstricke evidenzbasierter Entscheidungshilfen: das Beispiel Gesundheitspolitik

Das Schlagwort von der „evidenzbasierten Medizin“ ist wohl das prominenteste Beispiel dafür, wie sich politische Maßnahmen empirisch fundieren lassen. Zugleich ist es ein Beispiel dafür, dass Evidenzbasierung auch starke politische Motive haben kann. Denn es ist ein erklärtes Ziel der Verfechter evidenzbasierter Medizin, die Definitionsmacht der ärztlichen Profession zu schwächen

Evidenzbasierte Medizin bedeutet, dass der einzelne Arzt, die einzelne Ärztin nicht nur eigene Erfahrung und Wissen miteinbeziehen soll, sondern auch systematische Erkenntnisse der empirischen Forschung sowie ggf. auch die Präferenzen von Patienten. Ziel soll sein, dass Wissen immer wieder erneuert und auf die Bedürfnisse der Patienten zugeschnitten wird. Dazu sind statistische Auswertungen von Behandlungsergebnissen notwendig, die auch mit Kontrollgruppen arbeiten.

Überträgt man diese Vorgehensweise auf ganze Patientengruppen oder Krankheitsformen, so können daraus auch Empfehlungen für die Gesundheitspolitik abgeleitet werden. Für evidenzbasierte Gesundheitspolitik gibt es eine relativ eindeutige wissenschaftliche Grundlage. Sie besteht zum einen aus der Epidemiologie, in der Entwicklungs- und Ausbreitungsmuster von Krankheiten auf breiter Datengrundlage untersucht werden. Zum anderen können Behandlungserfolge mit Methoden der empirischen Sozialforschung rekonstruiert und verglichen sowie mit Hilfe gesundheitsökonomischer Ansätze einer Kosten-Nutzen-Bewertung unterzogen werden. Solche Methoden sind für die Gesundheitspolitik von großer Bedeutung. Unter dem Einfluss der Kostendämpfung drängen Krankenkassen und andere Akteure immer stärker darauf, Effektivität und Effizienz medizinischer Behandlungen zu überprüfen und Prioritäten zu setzen. Hinzu kommen weitere Indikatoren, mit denen die Qualität und Effizienz des Versorgungssystems insgesamt gemessen werden kann. Dazu gehören zum Beispiel die Verweildauer von Patienten in Krankenhäusern oder die Wartezeiten für Behandlungen.

Allerdings hat die Sache auch einen methodischen Haken. Wenn die Datenbasis nicht groß genug ist und die Prüfungen lange dauern, fallen eventuell wirksame Behandlungsmethoden durch den Rost. Das kann in Extremfällen sogar Innovationen behindern oder verzögern. Man stelle sich vor, alle Behandlungsmethoden würden vorab nach diesem Schema geprüft und genehmigt. Daraus könnte ein Hemmschuh werden, denn die Anbieter würden sich auf die Indikatoren in ihrer Forschung kaprizieren. Hersteller von Präparaten für seltene Erbkrankheiten hätten noch größere Schwierigkeiten, Wirksamkeitsnachweise zu erbringen. Ärzte würden vor neuen Behandlungsmethoden zurück schrecken. In der Praxis könnten

599 zeitaufwändige Auswertungen dazu führen, dass medizinisch-technischer Fortschritt
600 verlangsamt wird. Im Endeffekt hätte die Evidenzbasierung den Patienten eher geschadet
601 als genutzt. Das mag übertrieben wirken, soll aber die Widersprüchlichkeit evidenzbasierter
602 Verfahren deutlich machen.

603 Bei den Qualitätsindikatoren tauchen ebenfalls viele methodische Fragen auf: Welche
604 Faktoren beeinflussen die Verweildauer von Patienten, bedeuten lange Wartezeiten
605 automatisch einen schlechteren Behandlungserfolg? Evidenzbasierung kann zu voreiligen
606 Schlussfolgerungen führen. Je nach politischer Interessenlage bekommen dann geplante
607 Maßnahmen, obwohl sie zweifelhaft sind, eine höhere Weihe dank „Evidenz“.

608 Andererseits deutet vieles darauf hin, dass breit abgeprüfte und verfügbare Erkenntnisse nur
609 selten in den Behandlungsalltag einfließen, zum Schaden der Patienten und Krankenkassen.
610 In der deutschen Gesundheitspolitik verkörpert vor allem das Institut für Qualität und
611 Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) den Anspruch an evidenzbasierte Medizin.
612 Bis zu seiner Gründung im Jahr 2004 galt zum Beispiel in der Arzneimittelversorgung der
613 Grundsatz, dass Medikamente nicht schädlich sein dürfen. Ob aber neue Medikamente auch
614 einen zusätzlichen Nutzen bringen, wurde nicht systematisch überprüft. Das IQWiG musste
615 sich selbst einige Zeit lang den Vorwurf gefallen lassen, seine Prüfkriterien seien
616 intransparent. Seitdem das Institut auch Kosten-Nutzen-Analysen nach anerkannten
617 Standards der Gesundheitsökonomie durchführt, hat sich der Streit abgeschwächt. Bei
618 klassischen Kosten-Nutzen-Analysen stellt sich wiederum die Frage, ab welchem
619 Verhältniswert Behandlungsmethoden oder Arzneimittel nicht mehr zur Abrechnung
620 empfohlen werden können. Hier spielen politische Kriterien und Entscheidungen eine
621 maßgebliche Rolle.

622 Die Konstruktion des IQWiG zeigt, welches Politikum evidenzbasierte Methoden darstellen.
623 Formal als private Stiftung organisiert, sitzen im Vorstand dieser Stiftung sowohl das
624 Bundesgesundheitsministerium als auch Vertreterinnen und Vertreter des Gemeinsamen
625 Bundesausschusses (GBA), also Vertreterinnen und Vertreter von Ärzten, Krankenhäusern
626 und gesetzlichen Krankenkassen. Vor allem aus den Reihen der Ärztinnen und Ärzte
627 kommen Befürchtungen, dass eine zentrale Kontrolle der Qualität das Erfahrungswissen
628 ihrer Profession schleichend entwerten könnte.¹³

629 Ministerium und GBA erteilen dem aus Beiträgen der GKV-Versicherten finanzierten Institut
630 regelmäßig Aufträge. Da der Vorstand von Akteuren mit deutlichen Eigeninteressen besetzt
631 ist, ist die Unabhängigkeit des IQWiG nur eine relative. Unabhängigkeit ist jedoch ein
632 zentrales Kriterium, wenn es um empirische Entscheidungshilfen in der Politik allgemein, wie
633 auch in der Verbraucherpolitik im Besonderen geht.

¹³ Vgl. o.V.: Was ist das IQWiG?

http://www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/gp_specials/abc_gesundheitswesen/article/564712/iqwig.html.

09.09.2009

634 Welche Lehren lassen sich aus diesem Fall für empirische Entscheidungshilfen in der
635 Verbraucherpolitik ziehen? Auch die Gesundheitspolitik hat verbraucherpolitische Facetten.
636 Das Leitbild des „mündige Patienten“, die Betonung von Patientenrechten und eben auch
637 evidenzbasierte Medizin machen deutlich, dass verbraucherpolitische ebenfalls in der
638 Gesundheitspolitik zu finden sind, wie fast in jedem Politikfeld. Doch die Beziehungen
639 zwischen Leistungsanbietern und Kostenträgern sind der Kern der Gesundheitspolitik, auf
640 den auch die evidenzbasierte Medizin abzielt. Und hier gibt es einige Unterschiede zur
641 Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe.

642 In der Verbraucherpolitik fehlt auf den ersten Blick der Faktor „Kostendämpfung“, da für
643 diese Querschnittsaufgabe keine Leistungsgesetze mit entsprechenden Ausgaben
644 verabschiedet werden. Lediglich die öffentliche Finanzierung von Verbraucherorganisationen
645 bildet eine Art erkennbares Budget der Verbraucherpolitik. Allerdings sind aus Sicht von
646 Unternehmen und Wirtschaftsverbänden mit Vorschriften des Verbraucherschutzes häufig
647 Kosten verbunden (die im Übrigen auf die Verbraucher überwältzt werden können). Daher
648 liegen empirische Entscheidungshilfen durchaus im Interesse von Unternehmen. Denn den
649 Kosten muss auch ein Nutzen (für die Verbraucher) entsprechen. Fällt der gering aus,
650 geraten die Kosten ins Visier.

651 Hier liegt jedoch ein Fallstrick aus der Sicht von Verbrauchern, wenn man andere Märkte
652 analysieren würde: Tatsächlich könnte man mit Hilfe evidenzbasierter Verfahren
653 verbraucherpolitischen Instrumenten nachweisen, dass sie kaum wirken. Dieser Verdacht gilt
654 für zahlreiche Informations- und Dokumentationspflichten oder auch für manche Gütesiegel.
655 Was wäre dann aber die Konsequenz? Die Maßnahmen müssten abgeschafft oder gar nicht
656 erst eingeführt werden. Dies wäre auch die Konsequenz in der Gesundheitspolitik.
657 Evidenzbasierte Medizin weist die Wirksamkeit von Behandlungsmethoden und Heilmitteln
658 nach. Wirkt eine Behandlung nicht oder unzureichend, wird nicht ergründet, woran das liegt.
659 Schließlich existieren in der Regel alternative Methoden und Präparate. Ein solches Konzept
660 taugt wenig für die Verbraucherpolitik, in der Alternativen in evidenzbasierten Verfahren
661 mitgeliefert werden müssten.

662 Die Orientierung an den Interessen der Verbraucher ist in der Verbraucherpolitik in einem
663 allgemeinen Sinne stark ausgeprägt. Allerdings fehlen im Vergleich zur Gesundheitspolitik
664 mächtige Koalitionen, die ein gemeinsames Interesse an evidenzbasierter Politik entwickeln
665 könnten (wobei die Lobby gegen Evidenzbasierung ebenfalls mächtig ist). Auch lassen sich
666 die Schäden für Verbraucher nicht so einfach beziffern wie die Schäden für Patienten und
667 die Kosten für Krankenkassen. Vor allem aber existiert in der Gesundheitspolitik ein breites
668 Wissen und Netzwerk an empirischer Evidenz. Die Medizin- und Gesundheitsforschung
669 liefert diese Daten ebenso wie Krankenkassen oder andere Akteure, die systematisch
670 Erkenntnisse sammeln. Solche Evidenzen müssen zusammen geführt und ausgewertet
671 werden; das kann auch für verbraucherpolitische Zwecke genutzt werden. Doch jenseits eng
672 umgrenzter Bereiche und Rollenausschnitte wie dem Patientenverhalten fehlt häufig eine
673 vergleichbare Datenbasis.

674

675 2.4 Die Debatte um mehr Evidenz in der Verbraucherpolitik

676 Der Impuls zur Evidenzbasierung wurzelt in der Medizin, wo schon seit langem Daten und
677 Informationen gesammelt werden. Zugleich versprechen sich Kostenträger und
678 Gesetzgeber, dass mit einer systematischen Auswertung der Daten Kosten gespart und die
679 Wirksamkeit medizinischer Behandlungen verbessert werden können. Betrachtet man die
680 enormen Datenmengen, so ist verwunderlich, dass diese Erkenntnisse nicht schon früher
681 und gezielter genutzt worden sind. Allerdings begrenzt Evidenzbasierung tendenziell den
682 Einfluss von Interessengruppen, weshalb sie auch in der Gesundheitspolitik weiterhin auf
683 Schwierigkeiten stößt. Zum Teil werden möglicherweise auch die „falschen“ Fragen gestellt
684 und damit untaugliche Daten gesammelt.

685 Evidenzbasierte Indikatoren prägen aber längst auch andere Politikfelder, traditionell zum
686 Beispiel in der Forschungspolitik. Dort werden seit Jahrzehnten öffentliche und private
687 Ausgaben für Forschung und Entwicklung gemessen. Entwicklung und Mix gelten als
688 Indikatoren für erfolgreiche Forschungspolitik, auch wenn die Indikatoren von sehr
689 unterschiedlichen Faktoren beeinflusst werden.¹⁴ In der Verbraucherpolitik fehlen solche
690 Debatten bislang weitgehend. Woran liegt das?

- 691 • Erstens gestaltet die Verbraucherpolitik vor allem mit Hilfe des Rechts und der
692 Informationen, weniger mit Hilfe von Geld in Form von Leistungsgesetzen. Wenn
693 öffentliches Geld ausgegeben wird, wollen viele wissen, wohin es fließt und was es
694 bewirkt. Andere wiederum wollen das eher nicht, wenn sie von diesen Geldern
695 profitieren. Im Grunde wissen wir aber auch über Ausgabenprogramme immer noch
696 viel zu wenig. Die Regulierung über Recht und Rechte hingegen wirkt auf den ersten
697 Blick kostengünstig. Auch sind Verbraucherrechte eher ausgebaut worden, während
698 gerade in der Sozialpolitik die Rechtsansprüche teilweise zurück gedrängt worden
699 sind. Nach wie vor wird Evidenzbasierung aber vor allem dort von der Politik
700 favorisiert, wo aufgrund begrenzter Ressourcen inhaltliche Prioritäten gesetzt werden
701 müssen. Diese Situation ist in der Verbraucherpolitik anders, die in erster Linie mit
702 Rechten und Informationen zu tun hat und damit haushaltsrechtlich von
703 untergeordneter Bedeutung ist.
- 704 • Zweitens verfügt die Verbraucherpolitik nicht über eine so dichte Landschaft von
705 konfliktfähigen Interessen- und Lobbygruppen wie andere Politikfelder.
706 Verbraucherpolitik als Querschnittsaufgabe krankt unter anderem daran, dass die
707 policy-Netzwerke zwischen (einem) Ministerium, Abgeordneten und etablierten
708 Verbänden nicht so dicht gewebt sind wie in eindeutig abgrenzbaren Politikfeldern.
709 Das muss im Übrigen nicht unbedingt ein Nachteil sein. Denn in lange bestehenden,
710 etablierten policy-Netzwerken wird oftmals kein Bedarf für Evidenzbasierung
711 gesehen, so lange ausreichend Leistungen an alle Beteiligten verteilt werden können.

¹⁴ Vgl. Freeman/Soete 2009.

Insofern dürfte es sogar leichter sein, in der institutionell „schwächeren“ Verbraucherpolitik empirische Entscheidungshilfen zu verankern.

- Drittens werden über das Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern keine systematischen Daten gesammelt und ausgewertet, anders als bei Sozialleistungsempfängern, Patienten oder ressourcenverbrauchenden Unternehmen. Es ist daher umso erstaunlicher, dass man auch in stark institutionalisierten Politikfeldern wie der Arbeitsmarktpolitik über Jahrzehnte nicht wusste, ob die Maßnahmen effektiv und effizient sind. Die meiste Forschung über Verbraucherverhalten ist kommerziell und wird für Marketing-Zwecke durchgeführt; die Ergebnisse sind nur bedingt tauglich und zugänglich für die Forschung über Verbraucherverhalten.
 - Viertens dominiert in der deutschen Verbraucherpolitik nach wie vor das Informationsmodell.¹⁵ Demnach soll die Politik vor allem mit zusätzlichen Informationen dafür sorgen, die vorhandenen Informationsasymmetrien zwischen Anbietern und Konsumenten zu verringern. Ob und wie solche Informationen genutzt werden, wird nicht weiter beleuchtet. Etablierte Institutionen wie die Stiftung Warentest geben dem Erfolg dieses Modells zwar grundsätzlich Recht; doch diese Erfolge lassen sich nicht auf andere Instrumente wie Informationspflichten von Anbietern übertragen.
- Erst durch die Finanzkrise wurde offenbar, dass Informationspflichten und vermeintliche Schutzregeln nicht die Ziele erreichen, derentwegen sie geschaffen wurden. Teilweise fehlten sie auch ganz. Auch zeigt sich immer deutlicher, dass liberalisierte Märkte oftmals nur bedingt den Verbrauchern nutzen. Gravierend erscheinen inzwischen die Probleme im Markt der steuerlich geförderten, privaten Altersvorsorge. Selbst in Märkten mit eindeutigen Kostenvorteilen für die Verbraucher, wie im Telekommunikationsbereich, bleibt die Wahlfreiheit in einem undurchdringlichen Tarifdschungel stecken. Daraus erwachsen bislang aber nur schwache Impulse, die oftmals aktionistische Verbraucherpolitik auf ein evidenzbasiertes Fundament zu stellen. Angesichts der breiten volkswirtschaftlichen Bedeutung der Verbraucherpolitik und ihrer Prominenz in den Medien ist es erstaunlich, dass ihre Effektivität nicht stärker auf den Prüfstand gestellt wird. Die nächsten beiden Kapitel zeigen, auf welche Weise bislang die Folgen von Gesetzen geprüft werden und welche Herausforderungen damit verbunden sind.

¹⁵ Vgl. Oehler/Reisch 2008; Strünck 2011.

3. EVIDENZBASIERTE POLITIK IN DER PRAXIS: ANSÄTZE UND PROBLEME

In Deutschland gilt eine ungeschriebene Regel, die nach dem früheren SPD-Fraktionschef Peter Struck benannt worden ist (1. Strucksches Gesetz): Kein Gesetz geht aus dem Bundestag so raus, wie es reingekommen ist. Denn die Parlamentarier ändern jede Regierungsvorlage ab. Man könnte ergänzen: Kein Gesetz wird so umgesetzt, wie es der Bundestag beschlossen hat. Das ist eine Erkenntnis der Forschung. Denn je mehr Akteure daran beteiligt sind, Regeln in die Praxis umzusetzen, desto mehr unbeabsichtigte Nebenwirkungen gibt es. Doch Regierungen interessieren sich nicht unbedingt dafür, was mit ihren Gesetzen geschieht. Sie sind meist froh, überhaupt welche verabschiedet und damit ihren vermeintlichen Wählerauftrag erfüllt zu haben. Solange es keinen Druck von Interessengruppen oder der Medienöffentlichkeit gibt, kümmern sich Regierungen wenig darum, wie wirksam die Maßnahmen sind.

In Zeiten knapper Kassen hat sich das geändert. Mit teilweise erheblichem Aufwand soll überprüft werden, mit welchem Erfolg öffentliche Gelder investiert und neue gesetzliche Regeln erlassen werden. Die nachträgliche Evaluation von Gesetzen ist fast überall die Regel; inzwischen wird in vielen Ländern auch vorab eine fundierte Begründung vom Gesetzgeber erwartet, was die vorgesehenen Maßnahmen bewirken werden. Bevor wir drei zentrale Ansätze einer solchen „Evidenzbasierung“ näher analysieren, wollen wir wichtigsten Facetten praktischer Folgenabschätzung in den folgenden Kapiteln skizzieren. Sie machen deutlich, dass eine stärkere Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik großen Nutzen für die Verbraucher bringen kann, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen.

3.1 Hintergrund

Als Ursprung evidenzbasierter Entscheidungshilfen wird häufig die Kosten-Nutzen-Analyse gesehen. Den Durchbruch hatte sie in den 1980er Jahren in den USA, als unter Präsident Ronald Reagan das Handeln staatlicher Bürokratien kritisch durchforstet werden sollte. Kosten-Nutzen-Analysen können auch als Gegenstück zum Vorsorgeprinzip verstanden werden. Dessen Sicherheitsphilosophie, bei Ungewissheit mit strikten Regeln zu arbeiten, widerspricht der Logik von Kosten-Nutzen-Analysen.¹⁶

Aus diesen Gründen vermuten Kritiker evidenzbasierter Politik dahinter nichts anderes als eine „neoliberale“ Strategie, staatliche Standards abzubauen. Die verschiedenen existierenden Bewertungsmethoden wie *scoreboards*, Gesetzesfolgenabschätzung u.ä. sind jedoch keine Kosten-Nutzen-Analysen. Es sind Instrumente, mit denen sich Wirkungen in wirtschaftlicher, sozialer und politischer Hinsicht abschätzen lassen. So macht beispielsweise der Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung deutlich, dass auch sozialer Nutzen bewertet werden soll, was klassische Kosten-Nutzen-Berechnungen normalerweise

¹⁶ Vgl. Strünck 2006.

nicht berücksichtigen. Allerdings bleibt unklar, in welcher Form „sozialer Nutzen“ erhoben werden soll und wie man ihn zu Kosten ins Verhältnis setzen kann. Auch soll die Akzeptanz vorgesehener Regelungen geprüft werden.

Solche Bewertungsmethoden sind auch eine Reaktion auf gescheiterte Planungskonzepte der 1970er und 80er Jahre. Damals herrschte in der Politik wie auch in vielen Wissenschaften die Vorstellung, Regierungen könnten auf der Basis von Kennziffern umfassende Konzepte für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vorlegen.

Doch in den 1980er Jahren wuchs die Erkenntnis, dass die Autonomie von Regierungen begrenzt und dass staatliche Steuerung auf die Kooperation Dritter angewiesen ist. Dies war keineswegs nur eine ideologische Volte „neoliberaler“ Kräfte. Auch in den Sozialwissenschaften machte sich mehr und mehr Skepsis gegenüber den Steuerungsansprüchen und -möglichkeiten des Staates breit.¹⁷ Der Ruf nach mehr Evidenzbasierung in der Politik ist auch ein Nachruf auf diese Phase der Staatskritik. Der Staat sollte sein eigenes Handeln stärker reflektieren.

Im Vergleich dazu ist die besondere Verwaltungskultur der Europäischen Union ein Nährboden für evidenzbasierte Methoden. Die Europäische Kommission als eine Art permanentes Verhandlungs- und Kommunikationssystem ohne echte Exekutive ist dringend auf die Hilfe Dritter angewiesen, zuallererst auf die Mitgliedsstaaten. Aber auch zivilgesellschaftliche Akteure, Interessengruppen oder auch die Justiz dienen der Kommission als Mittler und Legitimationsinstanzen ihrer Konzepte. Seit der Lissabon-Strategie setzt die Kommission darauf, die Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung zu verbessern, für die sie nicht alleine garantieren kann. Die EU hat keine eigene Durchsetzungskompetenz. Instrumente wie Scoreboards dienen der Kommission dazu, sich Kompetenzen anzueignen, die ihr nach den Verträgen gar nicht zustehen. Für diese Strategie benötigt sie mehr Informationen darüber, welche Folgen geplante Regulierungen haben können.

Die Affinität der OECD zu empirischen Entscheidungshilfen ist offenkundig. Die OECD ist von ihrem Selbstverständnis her eine „benchmarking“-Institution. Leistungsvergleiche sind das Kerngeschäft dieses *think tank* der Industriestaaten. Seit Jahrzehnten betreibt die OECD indikatorengestützte Leistungsvergleiche in zentralen Politikfeldern. Es ist daher bezeichnend, dass erst jüngst mit dem *Consumer Policy Toolkit* ein Versuch vorgelegt wurde, Bewertungsmethoden für die Verbraucherpolitik zu entwickeln. Die Verbraucherpolitik hinkt hinterher, wenn es um ihre wissenschaftliche Fundierung geht. Das ist bemerkenswert, wenn man sich die gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung dieses Politikfeldes vor Augen führt.

¹⁷ Vgl. Willke 1992.

3.2 Aufgaben und Funktionen

Empirische Bewertungsmethoden sollen dem Gesetzgeber helfen, die Wirkungen und damit auch die mögliche Zielerreichung von Gesetzen besser einschätzen zu können. Bewertungsmethoden sind keine Alternative zur Anhörung von Interessengruppen, sondern eine Ergänzung. Aus wissenschaftlicher Sicht dienen Gesetzesfolgenabschätzung, *Impact Assessment* und andere Bewertungsmethoden vor allem dazu, Entscheidungen besser zu begründen und zu legitimieren. Werden bereits getroffene Entscheidungen nachträglich begründet? Oder treffen Regierungen auch mit Hilfe von Bewertungsmethoden eine Auswahl an Instrumenten? Die Realität liegt meist zwischen beiden Varianten und hängt auch von der Couleur der jeweiligen Regierung ab: Grundlegende politische Entscheidungen – sollen Verbraucherinnen und Verbraucher vor Kostenfallen im Internet geschützt werden? – werden nach politischen Kriterien getroffen. Bewertungsmethoden können die Effekte verschiedener Instrumente ermitteln. Solange diese Bewertung öffentlich zugänglich und ihre Vorgehensweise transparent ist, können auch Dritte besser überprüfen, warum die Regierung bestimmte Instrumente bevorzugt. Es entstehen somit mehr Transparenz im demokratischen Entscheidungsprozess und langfristig auch breitere Entscheidungsgrundlagen. Die von uns im nächsten Kapitel analysierten Bewertungsmethoden unterscheiden sich durchaus in ihren Aufgaben und Funktionen:

- Die Gesetzesfolgenabschätzung bietet eine Möglichkeit, die Einschätzungen von betroffenen Adressaten systematischer zu erfassen und zu dokumentieren. Diese Ergebnisse helfen das Gesetz besser zu begründen. Damit besteht die Funktion in erster Linie darin, die ohnehin durchgeführten Konsultationen vom Stadium des Referentenentwurfs bis zur Gesetzesvorlage einheitlicher, methodisch kontrollierter und transparenter zu gestalten.
- Das *Impact Assessment* der EU hat eine klare politische Funktion: Es soll die Lissabon-Strategie der Wettbewerbsfähigkeit flankieren. Entsprechend werden rein statistische Zusammenhänge zwecks besserer Kommunikation häufig als Ursache und Wirkung dargestellt. Die empirische Evidenz des *Impact Assessment* in der EU dient vor allem der politischen Kommunikation der Kommission und ihrer Ziele.
- Der OECD *Consumer Policy Toolkit* hat den konkretesten Bezug zur Verbraucherpolitik, bleibt jedoch vage, wenn es um Bewertungsmethoden geht. Maßnahmen werden allerdings nicht nur aus der Perspektive von Verbraucherinteressen betrachtet, sondern auch durch die Brille von Anbietern und ihren Wettbewerbsstrukturen. Für politisch Verantwortliche stellt das *Toolkit* eine Art Checkliste dar, ob und falls ja, welche Interventionen sinnvoll sein können.

Im Folgenden werden die wichtigsten Dimensionen erörtert, die über die Qualität von Bewertungsmethoden in der Praxis entscheiden. Aus ihnen leiten wir später auch die drei wichtigsten Kriterien für einen Check „Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ ab (siehe Kap. 7).

3.3 Zentrale Dimensionen

Das Verhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer

Bewertungsmethoden können von verschiedenen Akteuren angewendet werden: von Regierungen, Medien, Verbänden, Stiftungen und auch wissenschaftlichen Instituten im eigenen Auftrag. Die Frage der Unabhängigkeit ist dabei eine relative. Aus politikwissenschaftlicher Sicht bedeutet Unabhängigkeit häufig parteipolitische Unabhängigkeit und Entscheidungsautonomie. In diesem Sinne ist zum Beispiel die Bundesbank eine unabhängige Institution, auch wenn die Leitung von der Bundesregierung bestellt wird.

Was aber heißt Unabhängigkeit bei empirischen Entscheidungshilfen? Die Durchführung ist dann formal unabhängig, wenn die Konzeption der Bewertung sowie die Datenerhebung von einer Institution außerhalb der Regierung bzw. Verwaltung übernommen werden. Eine unabhängige Durchführung garantiert allerdings noch keine Unabhängigkeit der Bewertung. Denn es können materielle oder personelle Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern bestehen. Wer auf Folgeaufträge hofft, wird versteckt oder offene Signale des Auftraggebers berücksichtigen. Daher sind ständige Institutionen mit Regelaufträgen, wie sie der Normenkontrollrat in Deutschland oder ACTAL in den Niederlanden repräsentieren, eher Garanten für Unabhängigkeit.

Die weiter unten vorgestellten Bewertungsmethoden kranken alle daran, dass sie in den Händen der Auftraggeber liegen. Die deutsche Gesetzesfolgenabschätzung und auch das *Consumer Policy Toolkit* sind im Grunde verwaltungsinterne Raster und Argumentationshilfen. Beim Impact Assessment der EU werden zwar Aufträge vergeben, doch Kriterien und Konzepte für die Bewertung stammen aus der Kommission.

Es macht auch einen Unterschied, wer konkret den Auftrag erteilt. Jede Regierung hat eine politische Agenda, die sich unter anderem in der Wahl von Instrumenten widerspiegelt. Daher ist es von Belang, ob die Regierung selbst Dritte beauftragt, oder eher das gesamte Parlament als gesetzgebende Institution oder gar Kontroll-Institutionen wie Rechnungshöfe. Die Abhängigkeit von politisch gesetzten Zielen kann sich entscheidend verringern. Im Übrigen könnten sich Auftraggeber damit auch größeres Renommee verschaffen. Ein Bundestag, der zusätzlich zu seinen wissenschaftlichen Diensten auch regelmäßige Gutachten in Auftrag gibt oder sich eine Bewertungsinstitution aufbaut, würde damit sein Ansehen erhöhen. Ein Rechnungshof, der auch auf externen Sachverstand vertraut, würde dem Eindruck entgegen treten, ein unkontrollierbarer Kontrolleur zu sein. Insofern gibt es bei verschiedenen Akteuren ein Interesse, empirische Entscheidungshilfen stärker zu institutionalisieren.

Grad der Verbindlichkeit

Je stärker Folgenabschätzungen institutionalisiert und als Regel vorgeschrieben sind, desto größer ist die Chance, dass Qualität und Unabhängigkeit der Bewertung hoch sind. Zugleich besteht das Risiko, dass Regierungen die Sache als „Pflichtaufgabe“ abhaken und Routinen

entwickeln, wie mit Bewertungen umzugehen ist. Wie stark die evidenzbasierte Überprüfung von Instrumenten vorgeschrieben und institutionell unterfüttert ist, hängt von denen ab, deren Arbeit letztlich bewertet wird. Dieses Dilemma lässt sich kaum auflösen.

Der Bundesrechnungshof mag rügen, dass die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland zu selten angewandt wird. Doch das bestimmt letztlich der Wille der parlamentarischen Mehrheit. Außerdem existiert auch kein verbindlicher Rahmen, sondern nur eine Empfehlung in Form von Leitlinien. Damit kann sich keine einheitliche Qualität von empirischen, evidenzbasierten Entscheidungshilfen herausbilden.

Die Europäische Kommission hat sich quasi selbst den Auftrag erteilt, Folgenabschätzungen zu betreiben. Entsprechend instrumentell geht sie damit um. Obwohl für viele Politikfelder eigene europäische Expertengremien existieren – die europäische Lebensmittel- oder die Arzneimittelbehörde sind dafür Beispiele – existiert für die Folgenabschätzung keine vergleichbare Institution. Das zeigt, wie sehr das Impact Assessment als Kommunikationswerkzeug der Kommission wirkt.

Beim *OECD Consumer Policy Toolkit* liegt es in der Natur der Sache, dass er weder verbindlich noch institutionalisiert ist. Die OECD hat beratende Funktion und beeinflusst vor allem die Diskurse in der Politik und der Fachwelt. In dieser Hinsicht kann die Wirkung groß sein, da die OECD eine starke Regierungsnähe hat. Gerade die zugrunde liegenden theoretischen Modelle und Annahmen können die Entwicklung von Bewertungsmethoden in der Verbraucherpolitik prägen. Die grundlegenden Annahmen und wissenschaftlichen Modelle der OECD sind bereits in anderen Feldern wie der Bildungsforschung und -politik deutlich geworden. Allerdings repräsentieren die für die OECD arbeitenden bzw. die OECD beratenden Expertinnen und Experten immer nur einen kleinen Ausschnitt der Wissenschaftsgemeinde. Sie drücken den jeweiligen Empfehlungen stark ihren eigenen Stempel auf.

Konzeptioneller Rahmen und Methoden

Gerade das *Toolkit* der OECD zeigt, welche Bedeutung die Theorie für evidenzbasierte Politik hat. Denn es macht einen Unterschied, ob man in erster Linie von der Informationsökonomik ausgeht oder sich auf verhaltensökonomische Konzepte stützt. Das wirkt sich auch auf die Wahl der Methoden aus. Im ersten Fall könnten Umfragen oder Auswertungen von Verbraucherbeschwerden genügen. Doch wie Verbraucherinnen und Verbraucher mit Informationen umgehen, müsste im Fall der Verhaltensökonomie als konzeptionelle Grundlage auch mit Hilfe von Experimenten ergründet werden.

Vor allem aber hat der jeweilige theoretische Ansatz Konsequenzen für die gesamte Konzeption. Man kann in erster Linie untersuchen, ob und wie Verbraucherinnen und Verbraucher bestimmte Informationen bekommen können. Ich kann aber auch einen Schritt weiter gehen und fragen, was sie damit eigentlich anfangen.

Das *Toolkit* beruft sich vor allem auf die Informationsökonomik, und es geht von einem neoklassischen Verständnis von Wettbewerb aus: Anbieter und Nachfrager finden über

Preise zueinander. Dies ist erstaunlich, da die Verhaltensökonomik einige grundlegende Annahmen beider Ansätze stark herausfordert. Diese Herausforderung wird im *Toolkit* zwar in einem eigenen Kapitel thematisiert, aber nicht durchgehend aufgenommen.

Grundsätzlich steht für evidenzbasierte Entscheidungshilfen eine Vielzahl von Methoden bereit: Sekundärauswertungen von Daten, standardisierte Umfragen, Panel-Befragungen, ökonometrische Analysen, Leitfaden-Interviews, Fokusgruppen, Delphi-Studien, teilnehmende Beobachtung, Experimente, um nur die Wichtigsten zu nennen. Welche Methode gewählt wird, hängt nicht nur vom theoretischen Konzept ab, sondern auch vom Zeitrahmen sowie den verfügbaren Ressourcen. Wäre zum Beispiel die Grundlagenforschung im Bereich der Verbraucherpolitik besser ausgebaut, könnten viele der gewonnenen Daten und Informationen genutzt und evidenzbasierte Entscheidungshilfen damit „kostengünstiger“ durchgeführt werden.

Das Beispiel des Impact Assessments der Europäischen Kommission zeigt aber auch, dass gerade die methodische Durchführung einer Qualitätssicherung bedarf. Doch selbst bei solider methodischer Konstruktion bleibt wie immer in der Wissenschaft ein Zweifel bestehen. Gewissheit oder gar gesellschaftliche Gesetze können von den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften nicht erwartet werden, wohl aber der Nachweis von Regelmäßigkeiten, Mustern und Wahrscheinlichkeiten. Und es kann erwartet werden, dass Verhaltensweisen von Bürgerinnen und Bürgern, Verbraucherinnen und Verbrauchern oder anderer Wirtschaftssubjekte besser eingeschätzt werden können.

Beteiligung der Adressaten von Maßnahmen

Viele Gesetze und Maßnahmen, insbesondere in der Verbraucherpolitik, sollen das Verhalten von Marktteilnehmern beeinflussen. Es ist eine Sache, deren Repräsentanten im Gesetzgebungsverfahren zu fragen, was sie von den geplanten Regeln halten. Es ist eine andere Sache, sie zu befragen, um die möglichen Wirkungen dieser Regeln wissenschaftlich zu testen. Insofern spielt Partizipation eine Schlüsselrolle bei evidenzbasierter Politik. Im Marketing testen Unternehmen regelmäßig, ob und wie bestimmte Werbe- und Markenstrategien auf verschiedene Kundinnen und Kunden wirken. Und sie erforschen dies an und mit echten Menschen, nicht mit Simulationen. Marketing-Forscher gehen auch nicht davon aus, dass wir uns immer rational verhalten. Die Verbraucherpolitik könnte sich dieses Vorgehen viel stärker zunutze machen: Es wäre sinnvoll, nicht nur *für* Verbraucher zu testen, sondern *mit* Verbrauchern. Dies gilt im Übrigen auch für Verbraucherorganisationen. In die Entwicklung eigener Lobby-Strategien oder Informationsangebote könnten die Betroffenen selbst viel systematischer eingebunden werden. Denn es ist nicht immer klar, was Verbraucher wollen und was ihnen nützt, zumal es höchst unterschiedliche Interessen und Verhaltensweisen gibt.

Die Gesetzesfolgenabschätzung ist in ihrem Anspruch ein solcher partizipativer Ansatz. Einschätzungen von Interessengruppen und Bürgerinnen und Bürgern sollen systematisch miteinbezogen werden, um daraus ein Bild möglicher Wirkungen entstehen zu lassen. Die EU entwickelt geradezu eine Passion darin, „stakeholder“ in die Folgenabschätzung

einzubinden. Und auch im OECD *Toolkit* finden sich viele Hinweise darauf, Verbraucherbeschwerden und Verbraucherbefragungen sowie Fokusgruppen als Datenquellen ernst zu nehmen. Hier tauchen jedoch viele Fragen auf: Wer spricht für wen, mit welcher Legitimation? Wer ordnet, sortiert und bewertet diese Stellungnahmen: Consultingbüros oder die Bürokratie, und nach welchen Kriterien? Je breiter das Spektrum der Stellungnahmen, umso stärker die Definitionsmacht derer, die das Verfahren formal in den Händen halten. Partizipation heißt im Falle evidenzbasierter Verbraucherpolitik, dass nicht nur Einstellungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern abgefragt werden. Es muss auch überprüft werden, wie Verbraucher konkret mit Informationen umgehen, nicht nur, was sie davon halten. Dazu braucht man weitere Methoden der Feldforschung sowie Tests und Experimente.

3.8 Offene Fragen

Die in den folgenden Kapiteln skizzierten Bewertungsmethoden eignen sich mehr oder weniger gut als Richtschnur für empirische Entscheidungshilfen in der Verbraucherpolitik. Letztlich geben sie nur einen Rahmen vor, in welchen Schritten eine Bewertung erfolgen sollte. Und aus ihren Stärken und Schwächen lassen sich allgemeine Kriterien ableiten, denen ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ genügen muss (siehe Kap. 7). Die Bewertungsmethoden liefern aber keine Blaupause für Fragen, auf die man empirisch fundierte Antworten finden muss, um die Wirkung von Verbraucherpolitik einschätzen zu können.

Daher werden wir nach der Vorstellung der drei erwähnten Bewertungsmethoden vier konkrete Märkte mit ihren Verbraucherproblemen analysieren (siehe Kap. 8). Anhand dieser Beispiele wird deutlich, was man über politische Maßnahmen und das Verhalten der Verbraucher wissen müsste, um die Wirksamkeit von Verbraucherpolitik beurteilen und verbessern zu können. Dieses Wissen könnte ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ liefern. Was wir in den nächsten Kapiteln allerdings nur streifen können, sind einige fundamentale Fragen:

- Welchen Stellenwert haben Kosten-Nutzen-Analysen für evidenzbasierte Politik? Wie eng lassen sich Nutzen und Kosten definieren, und wovon hängen diese Definitionen ab?
- Wie verhält sich das Zusammenspiel von Fakten und Bewertung dieser Fakten, bzw. wer bewertet und wer trägt die Verantwortung? Aus der Risikoforschung kennen wir die Unterscheidung zwischen Risikodaten und ihrer politischen Bewertung (Risikobewertung und Risikomanagement). Lässt sich diese Differenzierung auf empirische Entscheidungshilfen übertragen?
- Evidenzbasierte Politik und Politikberatung berühren die demokratischen Grundfesten. Wissen wird sozusagen ausgelagert auf nicht demokratisch legitimierte Institutionen. Wissen wird vor allem in den Händen der Exekutive erzeugt und gesammelt, unter Beteiligung der *stakeholder*. Geht das zu Lasten des Parlaments? Wo bleibt das für Demokratien so bezeichnende System von *checks and balances*?

1022

1023 Auch wenn wir die Antworten in dieser Studie schuldig bleiben, so zeigen nicht zuletzt diese
1024 drei Fragen: Evidenzbasierte (Verbraucher)politik verspricht pragmatische Lösungen, kann
1025 aber auch politische Probleme bereiten. Das sollte nicht vergessen werden.

1026

1027

1028

4. DIE GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG DES BUNDES: OFFENER RAHMEN, GERINGE VERBINDLICHKEIT

Seit 2000 ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) für jede Rechtsnorm (Gesetze, Verordnungen, Allgemeine Verwaltungsvorschriften) vorgesehen (§§ 43, 44 GGO). Auch in den Bundesländern gibt es vergleichbare Regelungen. In Paragraph 44, Absatz 1 der GGO lautet der entsprechende Passus:

„Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Die Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss im Benehmen mit den jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen erkennen lassen, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen. Es ist darzustellen, ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. Das Bundesministerium des Innern kann zur Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen geben.“

In Absatz 4 desselben Paragraphen findet sich außerdem die Vorgabe, dass in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher dargestellt werden müssen. Es wäre eine eigene Untersuchung wert zu überprüfen, bei wie vielen Gesetzen eine solche Überprüfung im Sinne der Verbraucher stattgefunden hat, und mit welchen Konsequenzen. Es ist zu vermuten, dass diese Vorgabe für die politische Praxis nur wenig Bedeutung hat. Dies trifft im Übrigen auf die Gesetzesfolgenabschätzung insgesamt zu, die in der Bundesrepublik ein eher stiefmütterliches Dasein fristet, wie die nächsten Kapitel zeigen.

4.1 Ziele

Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2005 gerügt, dass die Bundesregierung das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung zu wenig nutze.¹⁸ Trotz der Vorschrift in der Gemeinsamen Geschäftsordnung ist offenbar der Grad an Verbindlichkeit gering, da es auch keine Sanktionsmechanismen gibt.

Das Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung stammt aus den USA („regulatory impact analysis“), wo sie zur systematischen Erfolgskontrolle der Wirtschaftspolitik nach der Ölkrise 1973 eingeführt wurde. Im Kern ging es in den USA zunächst darum, Bürokratiekosten zu ermitteln und wohlfahrtsfördernde Effekte zu geringeren Kosten zu erreichen. Das methodische Grundgerüst der *regulatory impact analysis* stützt sich auf theoretische Erkenntnisse aus der ökonomischen Theorie des Rechts¹⁹. Dazu zählen die Berechnung externer Effekte, die Anreizwirkungen von Haftungsregeln oder der Kaldor-Hicks-Test von politischen Maßnahmen. Dieser Test untersucht, welche Auswirkungen es hätte, wenn

¹⁸ Vgl. Bundestagsdrucksache 15/4200.

¹⁹ Vgl. Weigel 2005.

1066 Gewinner einer politischen Maßnahme die Verlierer dieser Maßnahme und umgekehrt
1067 kompensieren würden.

1068 Nachdem im Jahr 2000 erstmals die Ermittlung von Gesetzesfolgen als Aufgabe der
1069 Bundesregierung beschrieben wurde, richtete die Große Koalition 2006 einen
1070 „Normenkontrollrat“ ein. Dieses Gremium soll alle Gesetzesvorschläge daraufhin überprüfen,
1071 ob die damit verbundenen Bürokratiekosten sachgerecht in der Gesetzesbegründung
1072 eingeschätzt worden sind. Dabei wird das Standard-Kosten-Modell zugrunde gelegt. Die
1073 Stellungnahmen des Normenkontrollrats werden den Begründungen beigelegt.²⁰ Die Arbeit
1074 des Normenkontrollrats ist eine Komponente der Gesetzesfolgenabschätzung, wie sie in §
1075 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) festgeschrieben ist,
1076 denn die Gesetzesfolgenabschätzung geht über eine Messung von Bürokratiekosten hinaus:
1077 Mit der GFA sollen nicht in erster Linie die Bürokratiekosten ermittelt, sondern die
1078 ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen gesetzgeberischer Maßnahmen in den
1079 Blick genommen werden. Die GFA setzt nicht voraus, dass die „Normadressaten“ Gesetze
1080 verstehen und entsprechend handeln. Vielmehr fragt der Gesetzgeber bei einer GFA
1081 danach, wie sich die Adressaten der vorgesehenen Maßnahmen wahrscheinlich verhalten
1082 werden und entwickelt daraus Optionen. Dazu gibt es Leitlinien für die Ministerialbürokratie,
1083 wie die Auswirkungen von Gesetzen systematisch und unter Einsatz wissenschaftlicher
1084 Methoden überprüft werden können.

1085

1086 4.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung

1087 In jeder Gesetzesbegründung soll nachvollziehbar und systematisch beschrieben werden,
1088 welche beabsichtigten und unbeabsichtigten Nebenwirkungen mit den vorgeschlagenen
1089 Gesetzen verbunden sein können. Das federführende Ressort muss dafür in Abstimmung
1090 mit anderen Ressorts die Verantwortung tragen. Das heißt, die eigentliche GFA wird von der
1091 Ministerialbürokratie selbst durchgeführt, nicht von Externen. Das Bundesministerium des
1092 Innern hat einen Katalog von Prüfkriterien als Empfehlung herausgegeben.²¹ Die darin
1093 vorgeschlagenen Methoden sind allerdings wesentlich unbestimmter als der konkrete
1094 Katalog, mit dem die Europäische Kommission in ihrem *Impact Assessment* arbeitet (s.u.).

1095 Nur wenige Punkte sind in der GGO zur GFA geregelt. Das betrifft zum Beispiel die
1096 finanziellen Auswirkungen auf die Haushalte aller Gebietskörperschaften. Sie sind gesondert
1097 darzustellen, ebenso wie die zu erwartenden Kosten für die Wirtschaft sowie die Folgen für
1098 das Preisniveau und die Verbraucherinnen und Verbraucher. Außerdem sind die zu
1099 erwartenden Bürokratiekosten zu ermitteln, entlang der Kriterien des Nationalen
1100 Normenkontrollrats. Ebenfalls muss angegeben werden, ob und wann das Gesetz evaluiert
1101 werden soll.

²⁰ Vgl. Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, vom 14. August 2006, in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2006 Teil I Nr. 39, Bonn am 17. August 2006.

²¹ Vgl. Bundesministerium des Innern 2009.

1102 Auf welche Aspekte eines Gesetzesvorhabens sich die GFA erstreckt, welche Methoden
1103 gewählt werden und welche Akteure in die Entwicklung von Regelungsalternativen
1104 einbezogen werden, fällt in den Entscheidungsbereich der Ministerialbürokratie. Ministerien
1105 können grundsätzlich andere Akteure mit der Durchführung der GFA beauftragen, sie
1106 können aber auch mit eigenem Personal eine GFA durchführen. Aus den Beispielen
1107 bisheriger GFA wird deutlich, dass Ministerien in der Regel keine Aufträge an Dritte
1108 vergeben, sondern die im Handbuch empfohlenen Kriterien als Richtschnur für die
1109 Gesetzesbegründung nutzen, mit dem Ziel, die die ressortübergreifende Abstimmung zu
1110 erleichtern.²² Die GFA dient daher in erster Linie einer besseren Koordination und
1111 Begründung von Gesetzen im Gefüge der Ministerialbürokratie.

1112 Eine eigenständige Qualitätssicherung ist in der bisherigen Form der
1113 Gesetzesfolgenabschätzung nicht vorgesehen. Der Leitfaden (s.u.) ist nur eine Orientierung
1114 und kein verpflichtender Maßstab für eine interne oder externe Qualitätskontrolle. Es werden
1115 lediglich Transparenz-Standards als Orientierungsgröße vorgeschlagen.

1116 Im Grunde fungiert die GFA in Deutschland als Rahmen für eine systematische und
1117 transparente Beschreibung von Gesetzesfolgen, der für verschiedene Methoden offen ist.²³
1118 Im Auftrag der Bundesregierung wurde Anfang 2000 von der Hochschule für
1119 Verwaltungswissenschaften in Speyer ein Rahmen für die Gesetzesfolgenabschätzung
1120 (GFA) entwickelt.²⁴ Dieses Handlungskonzept sieht grundsätzlich drei Typen vor: die
1121 prospektive GFA, die begleitende GFA sowie die retrospektive GFA. Die dabei zu
1122 verwendenden Methoden (z.B. Nutzwertanalyse, standardisierte Befragungen) sind variabel,
1123 nicht jedoch das Raster, wie bei der Abschätzung vorgegangen werden soll. Die inzwischen
1124 überarbeitete und wesentlich vereinfachte Arbeitshilfe des Bundesministerium des Innern ist
1125 allerdings nur eine Empfehlung. Die Praxis der GFA zeigt ohnehin, dass viele Prüfkriterien
1126 nur formal erfüllt werden, ohne dass die Ministerialbeamten eine nachvollziehbare
1127 Begründung liefern (s.u.).

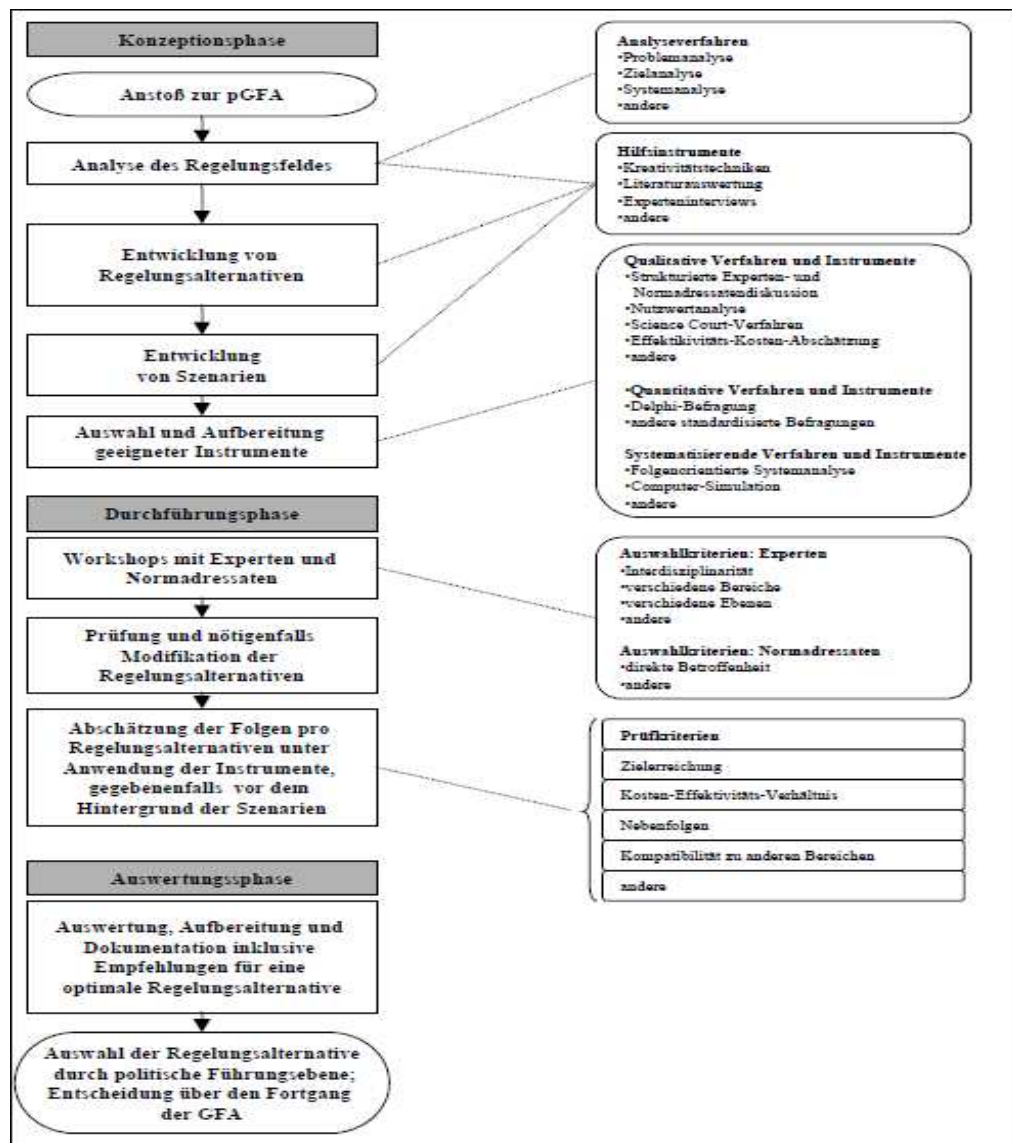
1128
1129

²² Vgl. Bundesministerium des Innern 2002. Hier werden konkrete Beispiele für GFAs vorgestellt, etwa zum
Altenhilfestruturgesetz, zum Wahlstatistikgesetz oder zur Orthopädieverordnung.

²³ Vgl. Hensel u.a. 2010.

²⁴ Vgl. Böhret/Konzendorf 2001.

Abbildung 1: Empfohlene Vorgehensweise für eine prospektive GFA



Quelle: Bundesministerium des Innern 2000: 13

Die Arbeitshilfe des Bundesministerium des Innern betonte in ihrer ursprünglichen Fassung einen partizipativen Ansatz innerhalb einzelner Arbeitsschritte: In verschiedenen Phasen der GFA werden Techniken wie Experten-Interviews, Delphi-Umfragen oder Workshops empfohlen. Wie sehr hierbei externe Akteure eingebunden werden sollen, ist nicht näher definiert. Welche wissenschaftlichen Modelle zu Rate gezogen werden sollen, bleibt offen; angesichts des breiten Anwendungsbereichs wird kein theoretisches Konzept favorisiert. Inzwischen ist die Arbeitshilfe deutlich vereinfacht worden und enthält nur cursorische Hinweise auf mögliche Methoden; die grundlegende Vorgehensweise ist jedoch beibehalten worden.

Die konkrete Methode bzw. der Methodenmix soll jeweils problemorientiert ausgewählt werden; hierbei hat die Bundesregierung bzw. die ausführende Ministerialbürokratie einen eigenen Spielraum. Es sollen laute Empfehlung des Ministeriums in erster Linie Regelungsalternativen verglichen werden, mit deren Hilfe die politisch vereinbarten Ziele erreicht werden können. Die Wirksamkeit dieser Alternativen soll jeweils abgeschätzt werden, ebenso ihre Effizienz. Die Regelungsalternativen können auch im Prozess der GFA selbst entwickelt werden, ohne bereits zuvor vorgegeben worden zu sein. Regelungsalternativen werden als Alternativen entwickelt zu der Option, keine Maßnahmen zu ergreifen, und ihre Konsequenzen werden beschrieben. Dazu werden sowohl die Interessen und Verhaltensweisen der Regulierer als auch der Regulierten berücksichtigt. Im Ergebnis ergeben sich Empfehlungen, ob gesetzliche Regelungen eingeführt, novelliert oder aufgehoben werden sollen.

4.3 Bewertung der Gesetzesfolgenabschätzung

In der Folgenabschätzung selbst sowie in der Gesetzesbegründung müssen mögliche Regelungsalternativen vorgestellt werden. Dazu gehört, dass unterschiedliche Annahmen genannt werden, welche die Wirkungen von Regelungsalternativen beeinflussen. Gleiches gilt für die Verwendung von Szenarien. Die Bewertung der Regelungsalternativen ist jedoch nicht immer transparent, da für diese Bewertung in der Vergangenheit z.B. auch ministeriumsinterne Workshops durchgeführt wurden. Die Durchführung solcher Workshops wird jedoch in der Regel nicht öffentlich dokumentiert. Die Beispiele des Praxistests zur Gesetzesfolgenabschätzung²⁵ lassen erkennen, dass Gesetzesfolgenabschätzung maßgeblich zur inneren Diskussion, Koordination und Abstimmung in Ministerien verwendet werden.

An die GFA, wie sie in Deutschland angelegt ist, ergeben sich einige grundlegende Fragen. Kritiker sehen die wesentliche Funktion der GFA für die politischen Akteure in einer zusätzlichen Legitimation des Regierungshandelns, weniger in einer verbesserten Entscheidungsgrundlage:

„Das Instrument einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) kann in Deutschland als gescheitert angesehen werden. ... Eine realistische Einschätzung sämtlicher Folgen einer Regulierung, ... ist extrem anspruchsvoll und nach den Erkenntnissen der empirischen Entscheidungsforschung im Detail unmöglich. Kontroverse Regulierungen (etwa im Umwelt- oder Verbraucherschutz) beruhen auf unsicheren Annahmen und Abwägungen, die nur politisch entschieden werden können. Diese politischen Prozesse können nicht durch technokratische Folgenabschätzungen ersetzt werden Damit ist nicht gesagt, GFAs seien prinzipiell unmöglich, aber Sie eignen sich nur für bestimmte Vorhaben und können politische Kontroversen und Entscheidungen nicht ersetzen, sondern sind eher zusätzliche Munition in politischen Auseinandersetzungen“.

²⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern 2002.

1183 Quelle: Jann, Werner, Universität Potsdam, Stellungnahme zum Fragenkatalog der Kommission von Bundestag
1184 und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen für die öffentliche Anhörung zu den
1185 Verwaltungsthemen am Donnerstag, dem 8. November 2007, S. 6

1186

1187 Diese skeptische Sicht mag darin begründet liegen, dass der Anspruch an die GFA zu hoch
1188 und teilweise auch falsch ist. Die Folgen staatlicher Regulierung können selbstverständlich
1189 nicht voraus gesagt werden, weshalb es ja auch „Gesetzesfolgenabschätzung“ heißt. Dazu
1190 variieren die Verhaltensweisen der Adressaten zu stark und ändert sich die institutionelle
1191 Architektur während des Umsetzungsprozesses zu sehr. Es kann also nur darum gehen,
1192 wahrscheinliche und weniger wahrscheinliche Folgen bestimmter Eingriffe auf der Basis
1193 wissenschaftlicher Plausibilitäten und Kausalketten zu beschreiben. Dies ist auch der
1194 Anspruch der GFA, die eine verbesserte Entscheidungsgrundlage liefern soll, über die auch
1195 öffentlich diskutiert werden kann.

1196 GFAs sollen anhand wissenschaftlicher Kriterien die Wirkungen verschiedener Maßnahmen
1197 abschätzen und vergleichen, allerdings innerhalb eines politisch definierten Zielkorridors.
1198 Probleme können genauer definiert, und die Konsequenzen verschiedener Politik-
1199 Instrumente ermittelt werden. Insofern wird die Informationsbasis innerhalb des politischen
1200 Prozesses gestärkt, auch im Parlament und gegenüber der Öffentlichkeit. Das heißt nicht,
1201 dass sich der Gesetzgeber bei seinen Entscheidungen an den Ergebnissen der GFA
1202 orientiert. Denn in der Regel sind auch komplexe Sachfragen in erster Linie Machtfragen.
1203 Doch eine systematische Informationsbasis kann helfen, die Alternativen überhaupt sichtbar
1204 und überprüfbar zu machen.

1205 Welche Akteure jedoch an einem systematisch-empirischen Vergleich von
1206 Regelungsalternativen ein Interesse haben und diese umsetzen können, ist eine politisch wie
1207 wissenschaftlich relevante Frage. Und hierin liegt auch die Achillesferse der GFA in
1208 Deutschland. Denn die Ministerialbürokratie muss für die Durchführung der GFA nicht nur die
1209 Ziele der Bundesregierung übernehmen, die teilweise auch von der Ministerialbürokratie
1210 selbst vorgeschlagen werden. Bürokratien selektieren auch Politikinstrumente (im Vorfeld der
1211 Gesetzesvorbereitung. Problemfelder, methodische Instrumente und inhaltliche Breite der
1212 GFA hängen in erster Linie von den Interessen der Regierung ab. Doch auch die Opposition,
1213 Verbände und die Öffentlichkeit können ein Interesse an der Durchführung von GFAs haben.

1214 Die GFA ist in Deutschland als exekutives Instrument angelegt und nicht als Instrument des
1215 Parlaments, anders als beim US-Vorbild, dem General Accounting Office (GAO) des
1216 Kongresses. Damit stellen sich Fragen an die Qualität und Unabhängigkeit der GFA, selbst
1217 wenn die zugrunde liegenden Leitlinien nachprüfbar und transparent sind. Die GFA ist in
1218 Deutschland nicht unabhängig von der Regierung institutionalisiert. In den Niederlanden
1219 existiert z.B. ein eigenständig arbeitendes Gremium (ACTAL), das auch ohne konkreten
1220 Auftrag durch die Regierung GFAs durchführt. In Deutschland führen hingegen die einzelnen
1221 Ministerien die GFA selbst durch. Inwiefern dies die Qualität und Durchführung der GFA
1222 beeinflusst, ist allerdings nicht systematisch untersucht worden. Es ist aber zu vermuten,
1223 dass regierungsinterne GFAs weniger ergebnisoffen sind als die von unabhängigen
1224 Institutionen.

1225 An die Praxis der GFA ergeben sich eine Reihe weiterer Fragen. Die zeitlichen Restriktionen
1226 von Gesetzgebungsverfahren erlauben häufig keine mehrstufigen GFAs mit externen
1227 Workshops und dem Einsatz anderer methodischer Instrumente. Der Einsatz solcher
1228 Instrumente ist außerdem kostenintensiv und bringt in der Regel zusätzliche Anforderungen
1229 an Ausschreibungen und Leistungsvergabe mit sich. Daher werden oftmals nur einzelne
1230 Untersuchungsinstrumente der GFA selektiv eingesetzt, was innerhalb der
1231 Ministerialbürokratie entschieden wird.

1232 Der Grad der Verbindlichkeit einer umfassenden GFA ist im Vergleich zur stark formalisierten
1233 Tätigkeit des Normenkontrollrats ebenfalls gering. Der Umgang mit dem Standard-Kosten-
1234 Modell als Grundlage der Bürokratiekostenschätzung ist in der Ministerialbürokratie breit
1235 erprobt worden, zusätzliche Ressourcen wurden ebenfalls bereitgestellt. Der
1236 Normenkontrollrat muss außerdem regelmäßig an das Bundeskanzleramt berichten.²⁶ In
1237 diesem Segment der GFA ist die Verbindlichkeit noch am stärksten.

1238 Eine aktuelle repräsentative Analyse von Gesetzesbegründungen hat außerdem gezeigt,
1239 dass in der überwiegenden Mehrheit der Gesetzesbegründungen zu den wichtigsten
1240 Prüfkriterien keine oder nur wenige nachvollziehbare Begründungen geliefert werden.²⁷ So
1241 werden in nur wenigen Fällen überhaupt Alternativen zu den vorgeschlagenen
1242 Politikinstrumenten genannt. Die Auswirkungen auf Wirtschaft und Verbraucher werden in
1243 seltenen Fällen qualitativ beschrieben, in noch weniger Fällen monetär beziffert. Eine weitere
1244 Qualitätskontrolle solcher Aussagen findet nicht statt.

1245 Wie die überarbeitete Arbeitshilfe des Bundesministeriums des Innern offenbart, dient die
1246 GFA in erster Linie dazu, die ohnehin durchgeführten Konsultationen vom Stadium des
1247 Referentenentwurfs bis zur Gesetzesvorlage einheitlicher, methodisch kontrollierter und
1248 transparenter zu gestalten. Ob die GFA somit wirklich eine neue Form evidenzbasierter
1249 Politik darstellt, bleibt zweifelhaft.

1250

1251

1252

²⁶ Vgl. Veit 2010: 79ff.

²⁷ Vgl. Veit 2010: 160ff.

5. DAS *IMPACT ASSESSMENT* DER EUROPÄISCHEN UNION: FESTE REGELN, UNKLARE BEGRIFFE

Die Europäische Kommission steht bei vielen Regulierungen vor der Herausforderung, dass sie bei der Umsetzung auf die Mitgliedsstaaten angewiesen ist. Schon aus Eigeninteresse sollen daher die Folgen solcher Regulierungen untersucht werden, um mögliche Probleme bei der Umsetzung lokalisieren und dokumentieren zu können. In der Praxis nutzt die Kommission allerdings ihre interne Folgenabschätzung vor allem dazu, ihre eigene Position gegenüber den Mitgliedsstaaten zu legitimieren. Die Kommission hat diese Strategie inzwischen zu einem einheitlichen *Impact Assessment* zusammengeführt, also einer Abschätzung der Wirkungen. Die Praxis zeigt, wie willkürlich mit der intern organisierten Folgeabschätzung umgegangen wird und leicht sich solche Instrumente auch instrumentalisieren lassen.

5.1 Ziele

Die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) nahm den Prozess einer integrierten Methode der Folgenabschätzung erstmals 2003 auf und führte zunächst vorläufige so genannte *Impact assessments* durch.²⁸ Dieses System ersetzte alle partiellen und sektoralen Abschätzungen der direkten und indirekten Folgen von vorgeschlagenen Maßnahmen durch ein einheitliches Instrumentarium. Durchgeführt werden sollen *Impact assessments* für alle Vorschläge der Kommission, deren Durchführung nicht der alleinigen Befugnis der Kommission unterliegen. Dazu gehören Gesetzgebungsmaßnahmen und Handlungsinstrumente. Entwickelt wurde die Methode im Rahmen der europäischen Lissabon- und Nachhaltigkeitsstrategie.²⁹

Aus Sicht der Kommission ist eine bessere Rechtssetzung entscheidend, um die europäischen Ziele zu erreichen. Leitgedanke der Kommission ist dabei, dass die Bürger in den Mitgliedsstaaten von übermäßiger Regulierung und überflüssiger Bürokratie entlastet werden sollen. Dafür sollen nicht nur bestehende Rechtsvorschriften vereinfacht und Interessengruppen stärker beteiligt werden. Ebenso sollen Bürokratiekosten durch den systematischen Einsatz von Folgenabschätzungen gemessen werden, dem so genannten *Impact Assessment*.

In *Impact assessments* sollen die wichtigsten negativen und positiven wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Folgen von Politikvorhaben der Europäischen Union systematisch beurteilt werden. *Impact Assessments* sollen nach dem Willen der Kommission die politische Entscheidungsfindung verbessern, indem fundierte Analysen zu den potentiellen Auswirkungen von Maßnahmen erarbeitet werden. Dies soll es Entscheidungsträgern erleichtern, die Maßnahmen einzuschätzen. *Impact Assessments*

²⁸ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2002a.

²⁹ Vgl. Mandelkern Group 2001.

sollen also *nicht den politischen Entscheidungsprozess ersetzen*. Daher müssen auch nicht in jedem Fall zu einem eindeutigen Resultat gelangen, auch erwartet die Kommission nicht, dass sie in jedem Fall zu Empfehlungen führen.³⁰ Die Kommission sieht die Impact Assessments als wirksames und wertvolles Kommunikationsinstrument an.

Impact Assessments sind auch in die EU-Strategie „Europa 2020 für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ eingebunden. Danach soll Regulierung den „Interessen der Bürger zu gute kommen“, durch Reduzierung von Verwaltungsbelastungen der Unternehmen zu deren Wettbewerbsfähigkeit beitragen sowie einer „Zersplitterung des Binnenmarktes“ entgegenwirken.³¹ Ziel der Regulierung ist es, Vorschriften zu formulieren, die den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit entsprechen und die höchst mögliche Qualität aufweisen.³² Hierzu hat die EU zwei Maßnahmen durchgeführt, die miteinander verknüpft sind. Dabei handelt es sich zum einen um das Vereinfachungsprogramm, zum anderen um das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten, demzufolge bis 2012 ein Bürokratieabbau von einem Viertel der bisherigen Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen erfolgen soll.³³ Um dies zu erreichen, hat die Kommission ein Konzept zur Ex-post Evaluierung von Rechtsvorschriften entwickelt. Zudem sollen die für vier Politikbereiche exemplarisch durchgeführten umfassenden Politikbewertungen (Eignungstests) bzgl. des ordnungspolitischen Rahmens eines Politikbereichs auf weitere Politikbereiche ausgeweitet werden.

5.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung

Üblicherweise werden die *Impact Assessments* von der fachlich zuständigen Generaldirektion unter Information des Generalsekretariats durchgeführt. In die Impact Assessments einbezogen werden die Generaldirektionen, die zu dem abzuschätzenden Vorschlag einen inhaltlichen Bezug haben. *Impact Assessments* für Regelungen, die stark bereichsübergreifende Wirkungen haben können, werden unter Umständen einer übergreifenden Arbeitsgruppe innerhalb der Kommission überantwortet. Darüber hinaus kann für die Impact Assessments auch externes Know-how akquiriert werden. Für die Bereitstellung einer grundlegenden Unterstützungsstruktur (Leitfäden zur Erstellung von *Impact Assessments*, Ausbildung, Überwachung der Endqualität) ist das Generalsekretariat zuständig.

³⁰ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2002a und Kommission 2002b:3,6.

³¹ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2010: 2, die sich auf diverse andere Arbeiten vgl.: Europäischer Rechnungshof 2010, Europäisches Parlament 2010, Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) 2007 und 2008.

³² Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2010:3.

³³ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2009/17 und Kommission 2007/ 23.

1322 Abbildung 2: Schlüsselakteure beim *Impact Assessment* der Europäischen Kommission

Aufgaben innerhalb des <i>Impact Assessment</i> -Prozesses	Zuständig ist ...
Lenkung von <i>Impact Assessments</i> Einbindung in alle Phasen der <i>Impact Assessments</i> Prüfung des Entwurfs des <i>Impact Assessment</i> -Berichts	Lenkungsgruppe für <i>Impact Assessment</i> in der Kommission
Allgemeine Fragen über <i>Impact Assessments</i> Erstellung von Leitlinien Ausbildung der mit <i>Impact Assessment</i> befassten Beschäftigten	Referat für <i>Impact Assessment</i> im Generalsekretariat (GS) der Kommission
Schlüsselrolle Federführung bei der Erarbeitung von <i>Impact Assessments</i>	Referat für <i>Impact Assessment</i> in der Generaldirektion (GD) der Kommission, die für den zu beurteilenden Vorschlag zuständig ist. Jede GD hat ein Referat für <i>Impact Assessment</i> .
Vorgelagerte Unterstützung in methodischen Fragen des <i>Impact Assessment</i> (z. B. angemessene Tiefe der Analyse) Qualitätskontrolle	Ausschuss für <i>Impact Assessment</i> (Impact Assessment Board, IAB), eingesetzt 2006. Das Gremium besteht aus Kommissionsbeschäftigten (Ebene der Abteilungsleiter).
Kommunikation nach außen..	Konsultationen unter Beteiligung der jeweils relevanten Interessengruppen
Erstellung von Teilanalysen	Externe Experten können beauftragt werden

1323 Quelle: Zusammenstellung durch die Autoren auf der Grundlage der Leitlinien zur Folgenabschätzung der
 1324 Europäische Kommission (2009), 92, S. 3.

1325

1326 Der Ausschuss für *Impact Assessments*, der 2006 eingerichtet wurde, sorgt laut Kommission
 1327 für eine unabhängige Qualitätskontrolle der *Impact Assessments*. Seit der Arbeitsaufnahme

bis 2010 hat dieser Ausschuss der Kommission zufolge mehr als 400 Stellungnahmen, die öffentlich zugänglich sind, abgegeben.³⁴ Bevor die Kommission zu einer Rechtsvorschrift oder Maßnahme letztlich einen Beschluss fassen kann, muss der Ausschuss eine positive Stellungnahme abgegeben haben. Nach Einschätzung der Kommission zeigt sich die Unabhängigkeit des Ausschusses in der kritischen Haltung in den Stellungnahmen sowie darin, dass der Ausschuss sachlich begründet durchaus auch Revisionen, für Analysen im Rahmen der *Impact Assessments* einfordert.

Interessanterweise spricht sich die Kommission gegen die Forderung verschiedener Interessengruppen aus, zur Qualitätskontrolle ein externes Expertengremium einzusetzen. Nach Ansicht der Kommission ist ein externes Gremium – Sachverständige oder Interessengruppen - nicht mit dem „Initiativrecht der Kommission oder den Kompetenzen von Parlament und Rat im Hinblick auf Überprüfung, Änderung und letztendliche Annahme von Kommissionsvorschlägen vereinbar“, da *Impact Assessments* Teil der internen Entscheidungsprozesse der Kommission sind.³⁵ An dieser Sichtweise setzt ein Teil unserer Kritik an (s.u.).

In der jährlichen Strategieplanung der Kommission, spätestens im Arbeitsprogramm für das folgende Jahr, muss die Kommission die Vorschläge benennen, für die ein ausführliches *Impact Assessment* durchgeführt werden soll. Damit soll zum einen geklärt werden, wie sich mögliche Regelungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt auswirken. Zum anderen sollen die Daten auch durch die Anhörung relevanter und betroffener Akteure und Experten gesammelt und in einem Bericht dargelegt werden.

Impact Assessments sind der Kommission zufolge eine Erweiterung ihrer Evaluationsmethode. Diese Methode nimmt in erster Linie die Kosteneffizienz ausgabewirksamer Maßnahmen in den Blick. Das *Impact Assessment* soll hingegen breiter angelegt sein und beurteilen helfen, ob die Auswirkungen solcher Regelungen z.B. auch nachhaltig sind. Soziale und ökologische Auswirkungen werden folglich miteinbezogen.

Normalerweise laufen *Impact Assessments* über die Dauer von mindestens einem Jahr und es handelt sich um einen iterativen Prozess. Die wesentlichen analytischen Schritte einer s wie sie in der Kommission durchgeführt werden soll, sind der nachstehenden Übersicht zusammengefasst. Details der einzelnen Schritte finden sich im Anhang (Nr. 2).

Abbildung 3: Wesentliche analytische Schritte beim *Impact Assessment* der Europäischen Kommission

1	Problemanalyse
2	Zieldefinition

³⁴ Vgl. *Impact Assessment Reports 2010*:
http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm.

³⁵ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2010: 7.

3	Entwicklung der grundlegenden politischen Optionen
4a	Analyse der Auswirkungen der Politikalternativen
4b	Bewertung des Verwaltungsaufwands
4c	Bewertung des Vereinfachungspotentials
5	Vergleich der Optionen
6	Darstellung von Monitoring und Evaluierung der Optionen

Quelle: Zusammenstellung: Autorenteam auf der Basis der Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung – Europäische Kommission der Gemeinschaften (Kommission(2009)) 92 und Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines (2009).

Als mögliche Daten- und Informationsquellen sollen *Impact Assessments* sich insbesondere auf Informationen der Dienststellen der Kommission, etwa auf Akten, Evaluations- und Monitoringberichte, frühere *Impact Assessments*, Kommissionsstudien, Anhörungen und Konferenzen mit Interessengruppen, Ergebnisse von Konsultationen wie Grünbücher, Daten der Mitgliedsstaaten wie auch auf Beispiele bewährter Praxis und internationaler Erfahrungen beziehen. Zum Grad der Detaillierung durch Daten erklärt die Kommission, dass auch nur qualitative oder auch partielle Daten aufbereitet werden können. In diesen Fällen ist eine Interim- und/oder Ex-post Evaluierung zwingend vorgeschrieben – spätestens zur Vorbereitung einer kommenden Überarbeitung der abgeschätzten Rechtsvorschrift.³⁶

Konsultationen gelten in der Kommission als das zentrale Instrument der politischen Entscheidungsfindung und als Instrument einer „faktengestützten Politik“ im Sinne evidenzbasierter Maßnahmen.³⁷ In Anhörungen sollen auch ethische und politische Themen diskutiert werden. Aufgegriffen werden sollen Anregungen verschiedener Interessengruppen zur zeitlichen Dauer der Konsultationen und ab 2012 von jetzt acht auf zwölf Wochen verlängert werden.³⁸ Die Leitlinien und der Annex zu den Leitlinien enthalten detaillierte Anleitungen zum Mindeststandard einer Konsultation (präzise Formulierungen, Ankündigung einer öffentlichen Anhörung auf der Website der zentralen Anlaufstelle der Kommission für Konsultationen u. a. m.).³⁹ Für verbraucherpolitisch relevante Konsultationen wird im Annex zu den Leitlinien auf die „Consumer Consulting toolbox“ verwiesen sowie auf die European Consumer Consultative Group (bestehend aus europäischen und nationalen

³⁶ Die Evaluierung muss sich nach den Regelungen in der Mitteilung über Evaluierungen richten, vgl. Anhang 2 Abschnitt 5 in Europäische Kommission der Gemeinschaften 2002b.

³⁷ Vgl. Europäischer Rechnungshof 2010.

³⁸ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2010:11 und Europäische Kommission der Gemeinschaften 2002c.

³⁹ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2009: 22 ; Website: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm.

1387 Verbraucherorganisationen) und die direkte Konsultation von Verbrauchern, etwa durch den
1388 Eurobarometer, durch Fokusgruppen, öffentliche Hearings und „town meetings“.⁴⁰

1389 Hinweise geben die Leitlinien und der Annex auch dazu, wie Fragen in Befragungen zu
1390 stellen sind. Hier wird das methodische Rüstzeug aus der empirischen Sozial- und
1391 Wirtschaftsforschung und zu Umfragen in Merksätzen an die Durchführenden eines *Impact*
1392 *Assessments* herangetragen.

1393

1394 **5.3 Bewertung des Impact Assessment**

1395 *Impact Assessments* sollen mit einem Bericht abgeschlossen werden, der bezüglich Umfang
1396 und Gliederung nach einem Standardformat anzufertigen ist und in dem die relevanten
1397 Ergebnisse der Analyse komprimiert zu präsentieren sind, über die präferierte Option zu
1398 informieren ist und die Gründe für diese Option vortragen sind.⁴¹ Detaillierte
1399 Dokumentationen sind als technische Anhänge zu liefern.

1400 Seit 2010 werden für alle Vorschläge, die erhebliche Auswirkungen haben können,
1401 Ablaufpläne veröffentlicht. Sie enthalten Aussagen darüber, ob ein *Impact Assessment*
1402 geplant ist oder ob ein *Impact Assessment* unterbleibt und eine Begründung dafür.
1403 Anhörungen zu Entwürfen von *Impact Assessments* – wie von einigen Interessengruppen
1404 gefordert – lehnt die Kommission hingegen ab. Sie begründet dies damit, dass sie
1405 umfassend und auf verschiedenen Wegen über den Prozess eines *Impact Assessments*
1406 informiere. Im 2010 ergänzten *Impact Assessment* hat die Kommission auf Kritik unter
1407 anderem des europäischen Verbraucherverbandes (BEUC) reagiert und nunmehr auch
1408 neben der wirtschaftlichen und der umweltpolitischen Leitlinie auch eine spezielle Leitlinie
1409 zur Abschätzung sozialer Folgen aufgenommen.⁴²

1410 Von Seiten der Bundesregierung werden die *Impact Assessments* der Kommission begrüßt,
1411 da die institutionalisierten Verfahren eine Mitwirkung von Mitgliedsstaaten zu konkreten
1412 Regelungsvorschlägen der Kommission erst im Rat ermöglichen, und damit erst zu einem
1413 Zeitpunkt, wenn die Ausrichtungen der Regelungen schon weitgehend festgelegt sind,
1414 während sich die Mitgliedsstaaten über die *Impact Assessments* bereits frühzeitig an der
1415 Entwicklung von Regelungen beteiligen können.⁴³

1416 2006 wurde die bisher einzige externe Evaluierung des *Impact Assessment*-Systems der
1417 Kommission durchgeführt. Die Experten charakterisieren das System der *Impact*
1418 *Assessments* zu diesem Zeitpunkt als noch in der Früh- und Erprobungsphase befindlich.
1419 Zur Intention und Ausrichtung der Evaluation schrieben sie: „Neue Werkzeuge und Prozesse

⁴⁰ <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/stakeholder/index.cfm?lang=en&page=tools>; vgl. European Commission 2009:16.

⁴¹ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2002b: 10, 11; vgl. Erläuterungen zu den einzelnen Optionen: Kommission 2006: 17-21.

⁴² Vgl. BEUC 2010:4 und Europäische Kommission der Gemeinschaften 2010:8.

⁴³ Vgl. Bundesinnenministerium 2006:7.

werden nicht über Nacht geschaffen, und der Aufbau der notwendigen Kapazitäten, um sie effektiv zu nutzen, braucht Zeit. [...] für eine abschließende Beurteilung des Erfolgs oder Misserfolgs des *Impact Assessment*-Systems (ist es) noch zu früh.“ Vielmehr soll eine Rückschau auf den Implementierungsprozess und auf die „Identifizierung allgemeiner Trends in Bezug auf die Richtung, in die sich das System bewegt, sowie auf die Erfolge und Defizite der bis dato vorgelegten *Impact Assessments* durchgeführt werden.“⁴⁴

Eine Reihe der im Anhang (Nr. 3) dokumentierten Befunde und Einschätzungen der Evaluation sind nach unserer Einschätzung konzeptioneller und struktureller Art. Sie sind nicht etwa dem noch frühen Stadium von *Impact Assessments* geschuldet, sondern offenbaren grundlegende Probleme. Wir behandeln daher im Folgenden solche kritischen Punkte, die wir als Systemmängel oder -fehler des *Impact Assessment* der Kommission ansehen.

Internes Verfahren der Impact Assessments kann zu Mangel an Demokratisierung in und Intransparenz der Kommission führen

Unser Haupteinwand gegen das System der *Impact Assessments* aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist, dass sie intern durchgeführt werden und dass auch die Qualitätskontrolle als internes Verfahren geregelt ist. Hierin sehen wir einen tiefgreifenden Mangel an Partizipation, Demokratisierung und an Transparenz sowie eine Tendenz, die Verwaltung abzuschotten. Dass die Generaldirektionen Externe für Analysen im Rahmen von *Impact Assessments* beauftragen können, signalisiert zwar eine gewisse Öffnung der Kommission. Allerdings ist nicht systematisch vorgesehen, Externe einzubinden, die auch kein Stimmrecht etwa bezüglich der Empfehlungen besitzen.

Hinzu kommt, dass die Auswahl der Externen durch die Kommission erfolgt. Dieser Mechanismus birgt die Gefahr in sich, dass sich die Experten abhängig machen von der Kommission, da sie beispielsweise auch künftig Aufträge von dort bekommen wollen. Die Kommission argumentiert, dass es sich bei *Impact Assessments* um einen verwaltungsinternen Kommunikationsprozess handelt. Selbstverständlich muss es einer Verwaltung möglich sein, sich interne Arbeits- und Entscheidungsprozeduren zu schaffen. Allerdings handelt es sich bei den Maßnahmen, für die *Impact Assessments* durchgeführt werden, oft um Themen, von denen die Bürger der EU (wie auch Bürger in Nicht-EU-Staaten) in hohem Maße beeinflusst werden können. Auf der politischen Ebene ist es durchaus verständlich, dass die Vorbereitung und Unterstützung von Politikentscheidungen auch interne Routinen erfordert. Solche *Impact Assessments* ersetzen aber nicht Bewertungsmethoden, die wissenschaftlich - also entsprechend der guten Praxis wissenschaftlichen Arbeitens unabhängig, nachvollziehbar, unter Einsatz des neuesten Methodenstandes - durchgeführt werden müssten.

⁴⁴ Vgl. The Evaluation Partnership 2007: 1-19.

1457 Schließlich mutet die Konstruktion der *Impact Assessments* der Kommission widersprüchlich
1458 an, gerade angesichts der von der EU geforderten stärkeren Eigenverantwortung und
1459 Souveränität der Bürger. Eigenverantwortung setzt ein Gleichgewicht zwischen Verwaltung
1460 und Bürger voraus. Sie verlangt nach einer weitgehend ‚gläsernen‘ und nicht abgeschotteten
1461 Verwaltung.

1462 *Impact Assessments* müssten von unabhängigen Sachverständigen aus der Wissenschaft
1463 (nicht Consultants) durchgeführt werden, die nicht von der Kommission weisungsabhängig
1464 sein dürften. Die Qualität dieser *Impact Assessments* müsste idealerweise wiederum von
1465 einem unabhängigen Expertengremium geprüft werden. Alle Teile eines *Impact Assessment*
1466 müssten öffentlich gemacht und zwischen Wissenschaft und Politik diskutiert werden.

1467 Ob das *Impact Assessment* in einer neuen Institution/in einem Gremium, durch verschiedene
1468 unabhängige Wissenschaftseinrichtungen oder durch Wissenschaftler, die im Rahmen einer
1469 wettbewerblichen Ausschreibung akquiriert werden, durchgeführt werden sollen, kann man
1470 kontrovers beurteilen. Beispielsweise lässt sich gegen eine Ausschreibung vorbringen, dass
1471 auch dieses Verfahren keine Unabhängigkeit des Auftragnehmers und auch keine Qualität
1472 garantiert, da der Auftraggeber selbst die Bieter beurteilt.

1473

1474 *Die Berücksichtigung der strategischen Ziele der EU und Kommission fördert Denkverbote*
1475 *und eine ideologische Rechtfertigung der Ziele*

1476 Es gibt die Vorgabe, dass *Impact Assessments* zu den allgemeinen Zielen und zu den
1477 Programmen der Kommission passen müssen. Dadurch wächst die Wahrscheinlichkeit, dass
1478 nicht mehr „quer“ oder „außerhalb des Mainstreams“ gedacht wird. Ein unzureichender oder
1479 nicht erwünschter Diskurs über gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen
1480 (zum Beispiel Verteilungsgerechtigkeit etc.), über theoretische Erklärungsansätze oder über
1481 die politischen Ziele kann zu vorauseilendem Gehorsam und „Inzest“ führen. Alternativen zur
1482 „herrschenden Kommission-Meinung“ können dann nicht (mehr) gedacht werden. Zu
1483 befürchten ist, dass mögliche Folgen nur noch loyal aus einem bereits festgelegten
1484 Blickwinkel gesehen und eingeengt abgeschätzt werden.

1485 Skeptisch gegenüber den *Impact Assessments* sind wir auch, weil die Ziele oftmals sehr
1486 vage formuliert sind. Ein Beispiel dafür ist „intelligentes und integratives Wachstum“. Ein
1487 solches Merkmal ist in der Regel ein politischer Begriff, aber kein operationalisierbares
1488 Merkmal. Damit entsteht die Frage, wer festlegt und wie festgelegt wird, wann etwa ein
1489 intelligentes Wachstum erreicht ist. Diese Schwammigkeit in Begriffen geht einher mit einer
1490 gewissen Interpretationshoheit der Kommission.

1491 Schließlich ist hier auch daraufhin zu weisen, dass es Zielkonflikte gibt: Wer entscheidet wie,
1492 welches Ziel vorrangig ist? Durch solche Konflikte und Unschärfen eröffnet sich der
1493 Kommission ein breiter Raum, Ergebnisse in ihrem Sinne auszulegen. Durch das *Impact*
1494 *Assessment* erhalten sie dann quasi-wissenschaftliche Weihen.

1495

1496 *Die Anwendung wissenschaftlicher Methoden der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen*
1497 *Forschung erfordert mehr als eine gut ausgearbeitete Anweisung oder Leitlinie*

1498 Bei den genutzten Instrumenten (Anhörungen, Befragungen, Datenanalysen etc.) handelt es
1499 sich um Methoden der quantitativen und qualitativen empirischen Sozial- und
1500 Wirtschaftsforschung. Dies erfordert – soll das Instrumentarium richtig eingesetzt werden -
1501 ein komplexes Know-how, das nur in spezifischen (Universitäts-)Ausbildungen erworben
1502 werden kann. Hinzu kommt, dass Instrumente und Methoden in der Grundlagen- und
1503 angewandten Forschung weiterentwickelt werden, dass sie nicht unstrittig sind und dass sie
1504 in aller Regel Vorzüge und Nachteile ausweisen und damit auch Interpretationsspielräume
1505 bieten.

1506 Es ist wohl nicht davon auszugehen, dass die Kommissions-Mitarbeiter in solche Diskurse
1507 der Wissenschaftsgemeinschaft eingebunden sind. Dies lässt uns daran zweifeln, dass die
1508 Bearbeitung von *Impact Assessments* auf der Basis wissenschaftlicher Analysemethoden in
1509 einer Verwaltung gut aufgehoben ist. Die Kommission verweist auf spezifische Schulungen
1510 für das Personal, das *Impact Assessments* durchführt und auf die Unterstützung durch die
1511 *Joint Research-Institute* der Kommission. Das Grundproblem dürfte dadurch allenfalls
1512 gemildert, nicht jedoch grundlegend gelöst werden.

1513 Die Leitlinien der Kommission zur Durchführung von *Impact Assessments* entsprechen zwar
1514 dem wissenschaftlichen Standard der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung.
1515 Gleichwohl können sie nicht garantieren, dass die Instrumente und Auswertungsverfahren
1516 auch dem Methodenstand der Forschung entsprechend praktiziert werden. Dies hängt in
1517 hohem Maße von der Kompetenz, der Qualität und der Profession derjenigen ab, die ein
1518 *Impact Assessment* durchführen.

1519 Die Frage der Abhängigkeit stellt sich im Übrigen auch für die Kommissionsmitarbeiter, die
1520 ein *Impact Assessment* durchführen. Beschäftigte der Kommission haben unter Umständen
1521 ein starkes Corporate Identity Gefühl und sind loyal gegenüber der Kommission als
1522 Arbeitgeber.

1523

1524 *Unklare Begriffe eröffnen Raum für unterschwellige Vorgaben und Manipulationen*

1525 Die Leitlinien räumen durch unklare Formulierungen breite Interpretationsspielräume ein
1526 (zum Beispiel „angemessen“, „bessere“). Auch andere Vorgaben wirken ähnlich, wenn zum
1527 Beispiel die „Detaillierung der *Impact Assessments* in einem proportionalem Verhältnis zu
1528 den Auswirkungen stehen“ sollen. Hier stellt sich die Frage, wer entlang welcher Kriterien
1529 entscheidet, ob eine Analyse in einem proportionalen Verhältnis zu den Auswirkungen steht.

1530

1531 *Beim Umgang mit Daten entstehen Fehler*

1532 Hinsichtlich der Daten/Informationen sind die Leitlinien zum Teil recht akribisch. So wird zum
1533 Beispiel erklärt, was offene oder geschlossene Fragen in Befragungen sind. Hinzu kommt,
1534 dass die Kommission mit der Möglichkeit, auch partielle Daten für ein *Impact Assessment* zu

1535 nutzen, keine klaren Vorgaben zur Qualität von Datensammlungen macht. Umfang und Grad
1536 der Detailliertheit werden in das Ermessen der Durchführenden gelegt.

1537 Fehler bei der Daten- und Informationssammlung können zum Beispiel durch eine nicht
1538 problemangemessene Auswahl von Daten, durch die Unkenntnis der Datenqualität oder
1539 auch durch einen unklaren Zeitbezug der ausgewählten Daten zustande kommen. Es
1540 können Vergleiche zwischen Daten gezogen werden, die nicht miteinander verglichen
1541 werden dürfen, weil sie keinen inhaltlichen Bezug zueinander haben. Die Darstellung und
1542 Interpretation von Daten hängt z.B. davon ab, ob Prozentergebnisse als viel oder wenig
1543 beurteilt werden. Der am stärksten verbreitete Fehler von Datennutzern besteht darin, dass
1544 statistische Zusammenhänge kausal interpretiert werden. Was die Ursache für bestimmte
1545 Wirkungen ist, lässt sich aber selbst mit ausgefeilten Methoden häufig nicht ermitteln. Dies
1546 ist im Übrigen eine Schwäche jeder Form evidenzbasierter Politik. Die Annahmen über
1547 Ursache und Wirkungen stehen häufig auf wackligen Füßen. Weitere Probleme: Es wird
1548 nicht geprüft, ob Daten repräsentativ sind, oder Querschnittsdaten werden fälschlicherweise
1549 als Längsschnittdaten interpretiert.

1550

1551 Das Impact Assessment der EU bietet nur wenig Anhaltspunkte für empirische
1552 Entscheidungshilfen, die man für die deutsche Verbraucherpolitik nutzen könnte. Allerdings
1553 macht die Kurzanalyse sichtbar, dass Evidenzbasierung immer nur so gut sein kann wie die
1554 Kriterien und Ziele, die für die Beurteilung der Wirksamkeit von Maßnahmen gelten sollen.
1555 Und diese werden häufig politisch entschieden.

1556

1557

1558 **6. DAS CONSUMER POLICY TOOLKIT DER OECD:** 1559 **INFORMATIONSSÖKONOMISCHE ANNAHMEN, POLITISCHE** 1560 **ENTHALTSAMKEIT**

1561

1562 Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist ein Pionier
1563 in Sachen „Leistungsvergleich“ und Evidenzbasierung der Politik. Mit ihren PISA-Studien hat
1564 sie einen regelrechten Wettbewerb der Bildungspolitik in Europa ausgelöst. Die zunehmende
1565 Bedeutung der Verbraucherpolitik spiegelt sich auch darin, dass die OECD jüngst eine Art
1566 Werkzeugkasten vorgelegt hat, um Verbraucherprobleme zu entdecken, die Mängel
1567 reparieren und die Qualität der Reparatur beurteilen zu können. Dieser Toolkit ist noch kein
1568 ausgeklügeltes System für eine Folgenabschätzung verbraucherpolitischer Maßnahmen.
1569 Doch es enthält viele wichtige Fragen, die im Rahmen einer solchen Folgenabschätzung
1570 gestellt werden müssten.

1571

1572 Allerdings hat das Consumer Policy Toolkit eine weiche Flanke: Es stützt sich im
1573 Wesentlichen auf ein traditionelles und eher theoretisches Verständnis von Märkten.
1574 Störungen des Gleichgewichts sollen vor allem durch zusätzliche Informationen auf der
1575 Nachfrageseite behoben werden sollen. Diesem Verständnis liegt ein eher idealistisches
1576 denn realistisches Bild von Verbrauchern zugrunde. Für eine praktikable Evidenzbasierung

der Verbraucherpolitik ist es jedoch zentral, ein realistisches Bild des Verbraucherverhaltens zu zeichnen (siehe Kap. 7).

6.1 Ziele

Erstellt wurde das „Consumer Policy Toolkit“ vom Komitee der Verbraucherpolitik (Committee on Consumer Policy) der OECD. Dem Verständnis des Komitees zufolge wurde das *Toolkit* als eine „praktische Unterstützung entwickelt für Akteure der Verbraucherpolitik, damit diese den für Verbraucher unerwünschten Entwicklungen in Märkten durch ihre Politikmaßnahmen effektiv begegnen können“.⁴⁵

In zwei Runden Tischen nahm die OECD 2005 eine Diskussion über die ökonomischen Dimensionen der Verbraucherpolitik auf. Damit verknüpft war die Frage, wie Politik durch Veränderungen in Märkten beeinflusst wird. Anschließend wurde die Analyse ausgearbeitet, die 2010 als *Consumer Policy Toolkit* publiziert wurde. Das Anliegen der OECD war es, mit dieser Analyse der Verbraucherpolitik einen praktischen Handlungs- und Orientierungsleitfaden anzubieten und damit einen „systematischen Ansatz zur Identifizierung und Evaluierung von Verbraucherproblemen und zur Entwicklung, Implementierung und Überprüfung der Effektivität von Politikmaßnahmen“ vorzulegen. Das *Toolkit* bietet also eine Anleitung für die Akteure der Verbraucherpolitik. Mit ihrer Hilfe soll geklärt werden können, ob eine staatliche Intervention erfolgen sollte und falls ja, welche Maßnahmen dann eingeführt werden sollten.⁴⁶ Explizit wird im *Toolkit* ausgeführt, dass das *Toolkit* „keine Anleitung zur Ausarbeitung allgemeiner und operationaler Ziele der Verbraucherpolitik“ ist.

In der Politik allgemein wie auch in der Verbraucherpolitik ist strittig, wann und mit welchen Interventionen der Staat in Märkte eingreifen soll. Ausgangspunkt des OECD *Toolkit* ist der Gedanke, dass es eine grundlegende Aufgabe des Staates in der Marktwirtschaft ist, einen institutionellen Rahmen für den Wettbewerb zu schaffen. Im Hinblick auf Verbraucherpolitik sollen Verbraucher vor betrügerischen und irreführenden Geschäftspraktiken und unsicheren Produkten geschützt und die Transparenz von Märkten befördert werden, damit Verbraucher informierte Entscheidungen treffen können.

6.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung

Das *Toolkit* empfiehlt zur Entwicklung, Implementation und Umsetzung von verbraucherpolitischen Maßnahmen einen Prozess, der sechs Schritte umfassen sollte:⁴⁷

⁴⁵ Vgl. OECD 2010: 3, 7.

⁴⁶ Vgl. OECD 2010: 111-124.

⁴⁷ Vgl. OECD 2010: 3.

- 1611 • Definition des Verbraucherproblems und Analyse der Ursachen;
- 1612 • Messung von Verbraucherschäden;
- 1613 • Entscheidung darüber, ob der Verbraucherschaden einer politischen Aktion bedarf;
- 1614 • Klärung der politischen Ziele und Identifizierung angemessener Maßnahmen;
- 1615 • Evaluation der Optionen und Auswahl einer Politikmaßnahme und
- 1616 • Entwicklung eines Evaluationsprozesses, zur Absicherung der Effektivität der
- 1617 (Verbraucher-)Politik.

1618 Fundiert werden diese sechs Schritte im *Toolkit*, indem erstens Vorteile und Hemmnisse für
1619 Verbraucher auf gegenwärtigen Märkten diskutiert werden. Zweitens wird die Ökonomik der
1620 Verbraucherpolitik vorgestellt. Drittens werden Methoden zur Beurteilung von Märkten im
1621 Hinblick auf Verbraucherprobleme und -schäden präsentiert. Viertens wird das
1622 Instrumentarium vorgestellt, das der Verbraucherpolitik zur Verfügung steht.

1623 Da das *Toolkit* lediglich eine Hilfe für politische Entscheider ist, steht es Regierungen frei,
1624 sich daran zu orientieren. Bislang ist das *Toolkit* eher ein Diskussionsangebot, um die
1625 Verbraucherpolitik weiterzuentwickeln.

1626 Wie können Probleme und Schäden für Verbraucher definiert und gemessen werden? Bei
1627 diesem Aspekt ist das *Toolkit* der OECD ausführlich und geht auch auf methodische Fragen
1628 ein. Existierende Forschung sowie Überlegungen der Politik werden genauso vorgestellt wie
1629 exemplarisch einige bereits praktizierte Maßnahmen, deren Anliegen es ist,
1630 Verbraucherschäden zu erfassen, zu messen und zu analysieren. Die Handlungsanleitung
1631 für Akteure der Verbraucherpolitik umfasst hier auch Vorschläge, in welcher Form und durch
1632 welche Methoden Verbraucherschäden erfasst und bewertet werden können.⁴⁸ Im *Toolkit*
1633 werden gestützt auf eine Studie von Europe Economics (2007) Verbraucherschäden nach
1634 ihrer Art unterschieden.

1635 *Strukturelle oder personelle Schäden:* Strukturelle Schäden beziehen sich auf
1636 gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsverluste. Sie sind auf Marktbedingungen zurückzuführen,
1637 etwa auf kartellierte Märkte, unvollständige Information, einen mangelhaften Umgang mit
1638 verfügbaren Informationen, auf inflationäre Preise, regulatorische Fehler oder auch
1639 betrügerische Werbung. Personelle Schäden sind negative Ergebnisse für Verbraucher, die
1640 sich in Zeit- und Geldverlusten auswirken aber auch eine negative psychologische Wirkung
1641 haben können. Verursacht werden können personelle Schäden durch Scams und Betrug,
1642 durch unfaire Praktiken im Marketing und unfaire Vertragsbedingungen, durch den Verkauf
1643 unsicherer Produkte sowie unzureichende oder unangemessene rechtliche Hilfe bei
1644 Beschwerden.

⁴⁸ Vgl. OECD 2010: 51-69.

1645 *Offen auftretende oder versteckte Schäden:* Versteckte Schäden treten häufig bei zu
1646 wenigen Informationen, bei Vertrauensgütern und bei Gütern auf, für die ein
1647 Vertragsabschluss zwar in der Gegenwart erfolgt, die Leistung aber erst in der Zukunft
1648 erbracht wird, zum Teil mit sehr langen Fristen. Versteckte Schäden treten zudem dann auf,
1649 wenn Verbraucher nicht zugeben können, dass sie einen Schaden erlitten haben oder wenn
1650 sie einen Schaden nicht wahrnehmen wollen, weil sie damit eine früher getroffene
1651 Entscheidung als falsch bewerten würden (psychologische Verteidigungsmechanismen).

1652 *Finanzielle oder immaterielle Schäden:* Finanzielle Schäden umfassen inflationäre Preise,
1653 fehlerhafte Produkte, Reparatur- und Instandsetzungskosten, Verwaltungs- und Reisekosten
1654 (insbesondere Telefon- und Kraftstoffkosten), Wertminderungen von Vermögen (zum
1655 Beispiel unzureichende Reparaturen von Immobilienbesitz), Beratungs- und Rechtskosten,
1656 Einkommensreduzierung durch Arbeitsausfall für Klärung der Schäden und
1657 Schadensausgleich, Folgeschäden, die bei anderen Verbrauchern oder auch Anbietern
1658 auftreten. Zu den immateriellen Schäden gehören neben einer beschränkten
1659 Wahlmöglichkeit physische und/oder psychische wirkende Schäden. Beispiele dafür sind
1660 Stress, Ärger, Verwirrung oder auch Verlegenheit.

1661 *Besonders verletzbare Verbrauchergruppen:* Eine besonders hohe Verletzlichkeit von
1662 Verbrauchern wurde in einer Studie der britischen OFT (2004) für Haustürgeschäfte
1663 ausgemacht. Des Weiteren werden im *Toolkit* eine Reihe von Merkmalen angeführt, die auf
1664 Benachteiligte und damit besonders verletzbare Menschen zutreffen: Geringe Bildung oder
1665 geringe Lese- und Schreibfähigkeit, sprachliche Einschränkungen, Immigranten und andere
1666 Personen, die über das erforderliche Wissen etwa über Verbraucherrechte nicht verfügen,
1667 körperlich beeinträchtigte Menschen (Blinde, Schwerhörige, Gehbehinderte), Menschen, die
1668 überhaupt nicht oder nur beschränkten Zugang zu Transport- und/oder
1669 Kommunikationsmitteln haben, Menschen, die geographisch von zentralen Orten weit
1670 entfernt sind, Arbeitslose und Menschen mit geringem Einkommen.

1671 *Wasserbetteffekt:* Das *Toolkit* macht auch auf das Problem des so genannten
1672 „Wasserbetteffekts“ aufmerksam. Demnach gibt es Verbraucher, die durch Aktionen eines
1673 Anbieters Vorteile erzielen, während es gleichzeitig andere gibt, deren Situation sich durch
1674 diese Aktionen verschlechtert. Zum Beispiel können Mobilfunk-Anbietern großen Kunden
1675 bestimmte Preiskonditionen einräumen, was sich für andere Kunden im Netz automatisch zu
1676 höheren Preisen führt.

1677 Verbraucherschäden sind oft nicht direkt erkennbar, so eine wichtige Aussage im *Toolkit*.
1678 Das *Toolkit* legt daher für die Akteure der Verbraucherpolitik mit Bezug auf die Studie von
1679 Europe Economics (2007) eine Sammlung mit Indikatoren, Anzeichen und Situationen vor,
1680 die möglicherweise auf einen Verbraucherschaden hinweisen. Danach treten
1681 Verbraucherschäden möglicherweise auf, wenn

- 1682 • sich Verbraucher beschweren. Beschwerden werden in der Verbraucherpolitik als ein
1683 guter Indikator („gold standard“) für einen entstandenen Verbraucherschaden
1684 angesehen.

- 1685 • Verbraucher mitteilen, dass sie unzufrieden sind mit der Produkt-/Dienstleistungs-
1686 und/oder Servicequalität (insbesondere nach dem Kauf) sowie mit ihren
1687 Wahlmöglichkeiten.
- 1688 • deutliche Preisunterschiede (lokal, regional, national, international) für vergleichbare
1689 Güter auftreten.
- 1690 • Wechselraten gering sind und/oder Verbraucher nur über eine eingeschränkte
1691 Wechselmöglichkeit verfügen, entweder, weil es keine Güteralternativen gibt oder
1692 weil die Wechselkosten zu hoch sind.
- 1693 • unsichere, defekte und/oder gesundheitsgefährdende Produkte/Dienstleistungen
1694 angeboten werden.
- 1695 • Anbieter keine ausreichenden Beschwerdewege anbieten.
- 1696 • Provisionen existieren.
- 1697 • komplexe Produkte/Dienstleistungen nachgefragt und gekauft werden.
- 1698 • Erfahrungs- und insbesondere Vertrauensgüter zur Auswahl stehen.
- 1699 • es Zeichen von Betrug, Scams, irreführender Werbung, unfairen Marketingpraktiken
1700 und -Vertragsbedingungen gibt.
- 1701
- 1702 Zur Identifizierung von Verbraucherschäden und Marktproblemen muss eine robuste
1703 Datenlage verfügbar sein, lautet eine Kernaussage im *Toolkit*. In der Praxis werden sehr
1704 unterschiedliche Quellen und Methoden zur Erhebung von Beschwerden eingesetzt. Das
1705 *Toolkit* stellt Beispiele zur Erfassung und Erhebung von Verbraucherbeschwerden mehrerer
1706 Länder vor. Dabei handelt es sich zum Teil um Erfassungssysteme, die vom Staat direkt
1707 organisiert werden, zum Teil von staatlich beauftragten Institutionen. Bei diesen Beispielen
1708 erfolgt die Datenerhebung im Rahmen des Beschwerdeprozesses. Dabei handelt es sich
1709 zum Teil um Beschwerden, die über Hotlines oder Internetplattformen, zum Teil auch um
1710 Beschwerden, die im Rahmen von institutionell implementierten Beschwerdeverfahren
1711 aufgenommen werden. Einen Vergleich der Systeme lassen die im *Toolkit* ausgewiesenen
1712 Informationen allerdings nicht zu. So fehlen insbesondere Hinweise darauf, was statistisch
1713 konkret als Beschwerde erfasst wird und eine Aussage darüber, ob es weitere
1714 Beschwerdestellen gibt oder ob es sich bei den erfassten Beschwerden tatsächlich um die
1715 Grundgesamtheit aller Beschwerden in einem Land handelt. Des Weiteren wird beispielhaft
1716 für die Erhebung von Informationen über Verbraucherschäden und Marktprobleme im *Toolkit*
1717 auf verschiedene Surveys von Institutionen der Verbraucherpolitik hingewiesen, zum Beispiel
1718 auf die Zufriedenheitserhebung und den Consumer Markets Scoreboard der EU⁴⁹ sowie auf

⁴⁹ Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2007 und 2008

- 1719 Erhebungen durch die Wissenschaft. Als Probleme von Beschwerdedaten und ihrer
1720 Interpretation werden im *Toolkit* verschiedene Punkte angesprochen:
- 1721 • Beschwerden sind nicht immer stichhaltig oder gar rechtsgültig;
 - 1722 • Es gibt Marktprobleme und Verbraucherschäden, die nicht als Schäden
1723 wahrgenommen werden. Obwohl also ein Marktproblem besteht, beschweren sich
1724 die Betroffenen nicht;
 - 1725 • Die Beurteilung einer Marktlage an dem Indikator ‚Beschwerden‘, repräsentiert nur
1726 bedingt die Lage auf dem Markt, da die Einreichung von Beschwerden von vielen
1727 Faktoren beeinflusst wird. Eine These ist, dass Verbraucher mit einem hohen
1728 Bildungsniveau und hohem Einkommen eher die Bereitschaft haben, eine
1729 Beschwerde einzureichen als Verbraucher mit geringem Bildungsniveau und
1730 Einkommen;
 - 1731 • Angenommen wird auch, dass Beschwerden eher vorgetragen werden, wenn es sich
1732 um ein Produkt oder eine Dienstleistung handelt, deren Preis und damit auch der
1733 entstandene Schaden relativ hoch ist und umgekehrt.
- 1734 Die OECD empfiehlt, die Durchführung spezifischer Verbrauchersurveys und die
1735 Durchführung von Fokusgruppen in Betracht zu ziehen. Darüber hinaus werden Produkttests
1736 und Testkäufe als Informationsquellen angesprochen. Die Beispiele für Surveys und
1737 Fokusgruppen zum Thema Verbraucherschäden zeigen, dass die Praxis in den
1738 verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich ist. Auch variieren die Surveys hinsichtlich der
1739 erhobenen Indikatoren, der Märkte, die untersucht werden und hinsichtlich des Umfangs
1740 ihrer Untersuchungssamples.
- 1741 Instrumente der Verbraucherpolitik werden im *Toolkit* ebenfalls ansatzweise in ihrer Wirkung
1742 reflektiert. Es wird ein Bündel an Politikinstrumenten präsentiert, das der Verbraucherpolitik
1743 zur Verfügung steht, davon zwölf als Schlüsselinstrumente:⁵⁰
- 1744
 - 1745 • Verbraucherbildung und Sensibilisierung von Verbrauchern
 - 1746 • Bereitstellung von Information und Auskunftspflichten
 - 1747 • Vertragsgestaltung und Abkühlungsfristen (*cooling-off periods*)
 - 1748 • Verhaltensbeeinflussung (*moral suasion*)
 - 1749 • Verhaltenskodices (*codes of conduct*) und Vertrauenssiegel (*trustmarks*)
 - 1750 • Standards
 - 1751 • Lizenzierung und Akkreditierung

⁵⁰ Vgl. OECD 2010: 77-107.

- 1752 • Finanzielle Instrumente
- 1753 • Verbote
- 1754 • Schlichtung (*dispute resolution*) und Entschädigung (*redress mechanisms*)
- 1755 • Durchsetzungsstrategien (*enforcement*).

1756

1757 Zur Qualitätssicherung enthält das Toolkit keine näheren Angaben. Ausführlich werden die
1758 theoretischen – zumeist informationsökonomischen – Grundlagen für die Analyse von
1759 Verbraucherschäden und Marktproblemen vorgestellt. Da das Toolkit aber ohnehin als
1760 interne Entscheidungshilfe für Regierungen gedacht ist, wird dem Aspekt der
1761 Qualitätssicherung keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

1762

1763 **6.3 Bewertung des Consumer Policy Toolkit**

1764 Die vorgeschlagene Vorgehensweise im *Toolkit* kann durchaus dazu führen, dass z.B. die
1765 Ermittlung von Verbraucherschäden transparent ist. Schwierig wird es dann, wenn
1766 verschiedene Datenquellen wie Verbraucherbeschwerden und Umfragen kombiniert werden,
1767 weil die methodische Durchführung und Validität sehr unterschiedlich sind.

1768 Das *Consumer Policy Toolkit* repräsentiert eine kleine „Revolution“ in der
1769 verbraucherpolitischen Debatte. Zum einen sagt es deutlich, dass es einen Zusammenhang
1770 gibt zwischen zugrundeliegenden theoretischen Erklärungsansätzen, der Problemanalyse
1771 und den folgenden Maßnahmen der Politik. Zum anderen wird im *Toolkit* nicht nur der
1772 Mainstream der ökonomischen Erklärungsansätze aufgeführt. Vielmehr wird deutlich
1773 gemacht, dass verhaltenswissenschaftliche Befunde grundlegende Aussagen erlauben, die
1774 für verbraucherpolitisches Handeln von Bedeutung sein können. In dieser Hinsicht ist der
1775 Nutzen des *Toolkit* für die Gestaltung der Verbraucherpolitik nicht zu unterschätzen.
1776 Allerdings sind nach unserer Einschätzung einige kritische Punkte im *Toolkit* nicht zu
1777 übersehen. Diese haben wir nachstehend zusammengefasst.

1778 Das *Toolkit* suggeriert weitgehend Neutralität gegenüber den Erklärungsansätzen, die als
1779 Ökonomie der Verbraucherpolitik vorgestellt werden, wie auch gegenüber der Wahl der
1780 Instrumente. Diese vermeintliche Neutralität stellen wir in Frage. So wird an verschiedenen
1781 Stellen im *Toolkit* widersprüchlich argumentiert und zumindest implizit vertreten, dass
1782 möglichst keine staatlichen Interventionen erfolgen sollten und dass – sollte eine Intervention
1783 nicht unumgänglich sein – vorrangig Bildungs- und Informationsangebote zu implementieren
1784 sind. Zwar wird auch angegeben, dass auch Befunde der Verhaltensökonomie berücksichtigt
1785 werden sollten, allerdings nur unter vorsichtiger Prüfung. Hier entsteht der Eindruck, dass die
1786 Informationsökonomie der präferierte Ansatz ist. Wir schließen daraus, dass die OECD im
1787 *Toolkit* keinesfalls neutral - gewissermaßen aus der Vogelperspektive - auf die
1788 verschiedenen theoretischen Erklärungsansätze und Instrumente blickt. Vielmehr favorisiert
1789 sie ein informationsökonomisches Modell und Wertesystem.

1790 Das *Toolkit* kann auch nicht dabei helfen die Frage zu klären, wann eine staatliche
1791 Intervention angemessen ist. Auch bleibt an einer Reihe von Stellen im *Toolkit* unklar (etwa

1792 im Kapitel 3), ob Akteure der Verbraucherpolitik konkret angeregt werden sollen, bestimmte
1793 Analyseschritte zu gehen und Methoden durchzuführen oder ob es sich einfach nur um eine
1794 Sammlung möglicher Vorgehensweisen handelt.

1795 Im *Toolkit* werden auch eine Reihe von Beispielen aus verschiedenen Ländern vorgestellt.
1796 Allerdings bleibt im *Toolkit* unklar, ob es sich bei diesen Beispielen um gute Praxisbeispiele
1797 – aus Sicht der OECD – handelt. Die meisten dieser Beispiele bleiben oberflächlich. Daher
1798 ist es kaum möglich, daraus allgemeine Kriterien abzuleiten.

1799

7. UNABHÄNGIGKEIT, REALISMUS UND VERBRAUCHERBETEILIGUNG: KRITERIEN FÜR EINEN „CHECK VERBRAUCHERPOLITIK UND VERBRAUCHERBETEILIGUNG“

Aus unserer Kritik an den existierenden Bewertungsmethoden ergeben sich drei zentrale Kriterien für eine problemorientierte Bewertungsmethodik. Sie werden von den diskutierten Bewertungsmethoden bislang nur zum Teil berücksichtigt. Wir skizzieren im Folgenden allgemein diese drei Kriterien, die das Rückgrat eines „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ bilden:

- die institutionelle Unabhängigkeit bei der Durchführung,
- Realismus bei der Analyse des Verbraucherverhaltens und
- eine Beteiligung von Verbrauchern.

Institutionelle Unabhängigkeit: Der Auftraggeber – in der Regel die Exekutive – kann Bewertungen selbst durchführen oder an Dritte vergeben. Wir plädieren dafür, eine möglichst große Unabhängigkeit vom Auftraggeber zu gewährleisten. Sowohl die deutsche Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) als auch das *Impact Assessment* der EU haben hier Defizite. Allerdings muss man sich darüber im Klaren sein, dass interne wie externe Verfahren jeweils ihre eigenen Vor- und Nachteile haben, wie die folgende Übersicht verdeutlicht.

Abbildung 4: Institutioneller Rahmen einer Entscheidungshilfe

	Vorteile	Nachteile	Offene Punkte
Verwaltungsinterne Durchführung des Bewertungsverfahrens	Kompatibilität mit Verwaltungsabläufen höhere Akzeptanz	Dominante strategische Ziele des Auftraggebers erschweren problemorientierte Bewertung	Wie exakt sind Begriffe und Leitlinien?
Verwaltungsexterne Durchführung des Bewertungsverfahrens	Spezifische Kompetenz	Finanzielle Abhängigkeit vom Auftraggeber	Wer wählt Experten nach welchen Kriterien aus (Ausschreibung oder Besetzung)?
Verwaltungsinterne Qualitätskontrolle	Praktische Verwertbarkeit der Ergebnisse wird mitgeprüft	Relativierung wissenschaftlicher Standards	Wer definiert die Qualitäts-Kriterien?
Verwaltungsexterne Qualitätskontrolle	Transparenz	Hoher Aufwand	Eigene Behörde oder wissenschaftliche

			Selbstkontrolle?
--	--	--	------------------

1824

1825 Unsere Schlussfolgerung lautet: Eine Durchführung durch Dritte sowie eine unabhängige
 1826 Qualitätskontrolle sind sinnvoll für problemorientierte Bewertungsmethoden. Allerdings
 1827 sichern Ausschreibungen keineswegs automatisch die Unabhängigkeit der Analyse, da
 1828 hiermit auch finanzielle Abhängigkeitsverhältnisse verbunden sind. Die regelmäßige
 1829 Beauftragung eines unabhängigen Gremiums, wie etwa von ACTAL in den Niederlanden,
 1830 wäre eine denkbare Alternative. Auf diese Weise könnten auch langfristig wichtige Daten
 1831 gewonnen und systematisiert werden.

1832

1833 **Realismus:** Es gibt weder „den“ Markt noch „die“ Verbraucher. In der deutschen
 1834 Verbraucherpolitik scheint aber noch immer die Illusion des Durchschnittskunden mit genau
 1835 *einem* Verhalten vorzuherrschen.⁵¹ Dieses Leitbild ist deshalb so verführerisch, weil man
 1836 damit ein einfaches Rezept in der Hand hält, ohne sich der Realität mit ihren verschiedenen
 1837 Verhaltensmustern in verschiedenen Verbrauchersituationen stellen zu müssen. Eine
 1838 problemorientierte Bewertungsmethodik sollte hingegen vom realen Verbraucherverhalten
 1839 ausgehen, nicht von einem theoretischen Konzept oder von der Norm eines vermeintlichen
 1840 Durchschnittsverbrauchers. Verhaltensökonomische Ansätze und Erkenntnisse sind daher
 1841 die Grundlage einer problemorientierten Bewertungsmethodik, die empirisch ausgerichtet ist.

1842 Eine der wichtigsten Lehren aus der Verhaltensökonomie lautet, dass der
 1843 informationsökonomische Ansatz – man biete Verbrauchern mehr und bessere Information
 1844 an – keineswegs ausreichend ist. Ein zu großes Informationsangebot kann ganz im
 1845 Gegenteil Verbraucher überfordern und verwirren. Dass kann dazu führen, dass viele sich
 1846 weigern, sich überhaupt mit dem Angebot zu befassen. Dadurch entstehen auch den
 1847 Unternehmen gravierende Nachteile.⁵²

1848 Auch die Forderung nach mehr Wahlfreiheit wird von der Verhaltensökonomie kritisch
 1849 betrachtet. Während diese Annahme auf gut informierte, rationale Verbraucher mit guter
 1850 Produkt- und Marktkenntnis und auf überschaubare Märkte zutrifft, zeigen
 1851 verhaltensökonomische Ergebnisse, dass ein Zuviel an Auswahlmöglichkeiten rationales
 1852 Entscheidungsverhalten beeinträchtigen und sogar verschlechtern kann. Dies trifft besonders
 1853 auf komplexe, selten gekaufte Produkte mit Vertrauensgütereigenschaften zu (wie Fi-
 1854 nanzdienstleistungen, insbesondere Altersvorsorgeprodukte) sowie auf Leistungsbündel, de-
 1855 ren Eigenschaften aufgrund der Vielfalt der minimal voneinander abweichenden Optionen
 1856 nicht mehr überschaubar sind und sich häufig ändern (z.B. Zertifikate, Finanzierungs-
 1857 modelle).⁵³

⁵¹ Oehler 2011a, 2011b.

⁵² Oehler 2011a, 2011b, Oehler/Reisch 2008.

⁵³ Vgl. Oehler/Reisch 2008 und die dort zitierte Literatur.

1858 Hinzu kommen gut bekannte Phänomene wie die Art und Weise und die Reihenfolge der
1859 Darstellung von Informationen (das sog. „framing“), die Verfügbarkeit früherer Informationen
1860 (die sog. „availability“) oder die Einstufung von Informationen als relevant in Abhängigkeit
1861 von bisherigen Erfahrungen (die sog. „representativeness“).⁵⁴

1862 Wie sehr Verbraucher nach solchen Mustern handeln, ist in Experimenten eindrucksvoll
1863 nachgewiesen worden. Experimente sowie Markttests mit Verbrauchern stellen daher eine
1864 notwendige und auch kosteneffiziente Methode dar, um die Wirksamkeit von gesetzlichen
1865 Maßnahmen einzuschätzen.

1866

1867 **Verbraucherbeteiligung:** Eine problemorientierte Bewertungsmethodik sollte
1868 verbraucherpolitische Instrumente systematisch und empirisch testen, und zwar mit echten
1869 Verbrauchern. Es ist überraschend, dass bekannte und gut belegte
1870 informationspsychologische Erkenntnisse erst im Rahmen der Diskussion um
1871 „Verwaltungsvereinfachung“ und „bessere Regulierung“ systematisch Eingang in staatliche
1872 Aktivitäten gefunden haben.⁵⁵ Bislang wurde Information ganz überwiegend nur bezüglich
1873 ihres Inhalts, aber nicht bezüglich ihrer Form und Darstellung (Framing) reguliert.

1874 Eine Wende markiert der Bericht der britischen Deregulierungsbehörde Better Regulation
1875 Executive (BRE) in Kooperation mit dem nationalen Verbraucherverband (National Con-
1876 sumer Council) aus dem Jahr 2007. Die Studie trägt den programmatischen Titel „Warning!
1877 Too much information can harm“.⁵⁶ Die britische Regierung hat in der Folge dieses Berichts
1878 beschlossen, Verbraucherinformationspflichten für die Industrie (wie Sicherheitshinweise,
1879 Beipackzettel, Labels, Warnhinweise) vor ihrer Verabschiedung empirisch mit Verbrauchern
1880 auf ihre Verständlichkeit und Nützlichkeit hin zu überprüfen – und damit letztlich dramatisch
1881 zu vereinfachen und zu reduzieren. Ministerien und Regulierungsbehörden wurden auf ein
1882 umfangreiches „Testprogramm“ verpflichtet, das bei jeder neuen Regulierung für
1883 Informationspflichten durchlaufen werden muss. Auch die vom Regulierer produzierten
1884 Verbraucherinformationsprodukte müssen einen Verständlichkeitstest durchlaufen, der dem
1885 „Copy Testing“ der Werbebranche ähnlich ist.

1886 Die Reduktion der regulierten Information auf das Wesentliche sowie eine Transparenz
1887 durch Standardisierung und Vergleichbarkeit (z.B. beim Nutzen der Anlageberatung und bei
1888 Produktinformationsblättern) kommt auch den Anbietern zugute, für die die vielfältigen Infor-
1889 mationspflichten in erster Linie ja Kosten bedeuten.⁵⁷

1890 Ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ nimmt jedoch alle
1891 verbraucherpolitischen Instrumente unter die Lupe, nicht nur Informationen und

⁵⁴ Vgl. Oehler/Reisch 2008 und die dort zitierte Literatur.

⁵⁵ Vgl. hierzu und im Folgenden Oehler/Reisch 2008.

⁵⁶ BRE / NCC 2007a; BRE / NCC 2007b, zitiert nach Oehler/Reisch 2008.

⁵⁷ Oehler 2011a, 2011b.

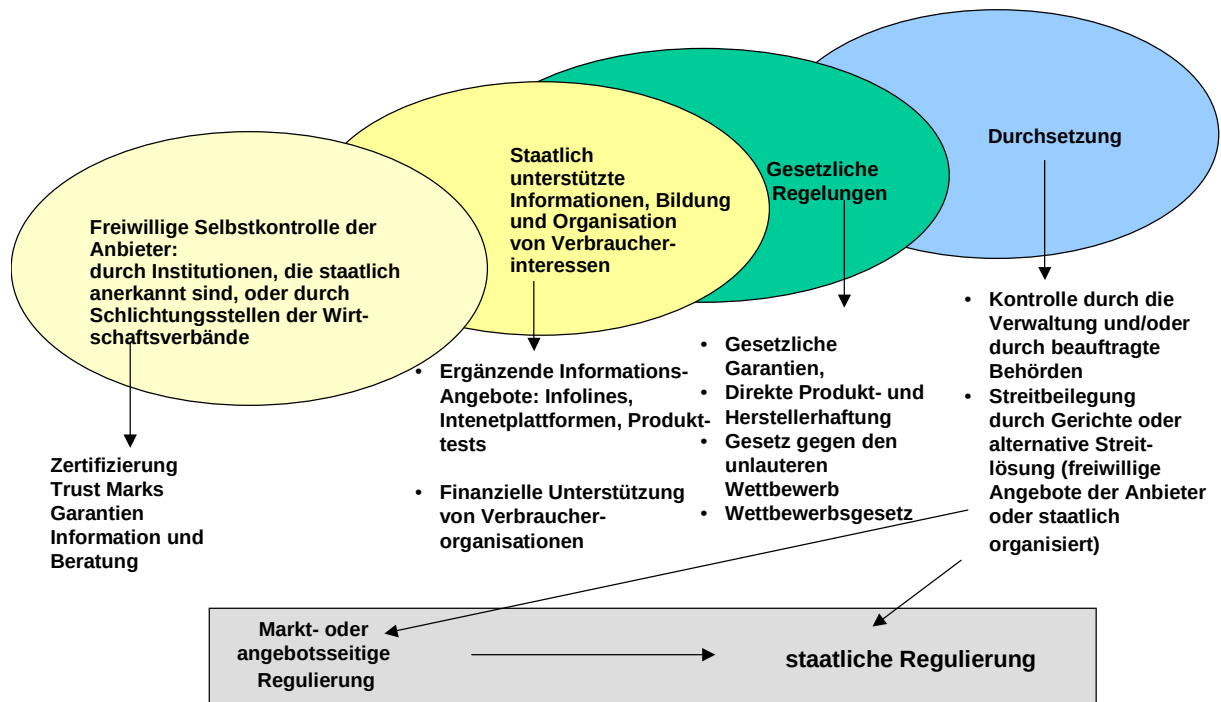
Informationspflichten. Das Repertoire von Instrumenten, das zum Schutz oder zur Unterstützung von Verbrauchern verwendet wird, reicht von rechtlichen Regelungen der Vertragsschließung (Rücktrittsrechte u.ä.) über Informationspflichten bis hin zu Produktionsverboten im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Die spezifischen Verbraucherprobleme variieren jedoch entsprechend dem Markt und entsprechend den verschiedenen Varianten des Verbraucherverhaltens. Allgemein lassen sich die Instrumente nach der Zielgruppe und dem Grad der Eingriffstiefe unterscheiden.

Abbildung 5: Verbraucherpolitische Instrumente nach der Zielgruppe



Quelle: Hagen u.a. 2006

1907 Abbildung 6: Verbraucherpolitische Maßnahmen nach dem Grad der Eingriffstiefe



1908

1909

1910 Quelle: Hagen u.a. 2006

1911

1912

1913

1914

- 1915 Die Beziehungen der Marktteilnehmer untereinander sowie die unterschiedlichen Formen des
1916 Verbraucherverhaltens spielen in solchen allgemeinen Systematiken keine Rolle. Für eine
1917 problemorientierte Bewertungsmethodik im Sinne eines „Check Verbraucherpolitik und
1918 Verbraucherbeteiligung“ sind diese Aspekte hingegen zentral.
- 1919 Institutionelle Unabhängigkeit, Realismus und Verbraucherbeteiligung sind die Eckpfeiler
1920 einer solchen problemorientierten Bewertungsmethodik aus Verbrauchersicht. Welche
1921 Bedeutung diese Eckpfeiler für eine Bewertung von Maßnahmen und Instrumenten haben,
1922 wird im nächsten Kapitel in vier beispielhaften Märkten demonstriert.
- 1923 Diese Beispiele zeigen, dass ähnliche Regulierungsmuster immer wieder im Zeitverlauf
1924 aufgetaucht sind, ohne dass die Politik aus den damit verbundenen Fehlern gelernt hätte.
1925 Märkte werden liberalisiert, Anbietern werden neue Geschäftsoptionen eröffnet; zugleich
1926 werden Vorschriften und Regeln eingeführt, die Verbraucher schützen und ihre Position
1927 stärken sollen. Ob die Verbraucherinnen und Verbraucher dadurch tatsächlich mehr
1928 Wahlfreiheit erhalten, ob Wahlfreiheit von allen gleichermaßen genutzt werden kann, wird
1929 jedoch nicht effektiv überprüft, weder vor der Verabschiedung, noch nach der Einführung von
1930 Gesetzen. Verbraucherinnen und Verbrauchern entstehen durch fehlende oder mangelhafte
1931 Regulierung Schäden, und die Effizienz der Märkte ist dadurch weitaus geringer, als sie sein
1932 könnte.
- 1933 Es ist daher notwendig, die durch den Staat oder andere Akteure gesetzten Regeln
1934 systematisch und regelmäßig aus Verbrauchersicht zu überprüfen. Doch weder die deutsche
1935 Gesetzesfolgenabschätzung noch das Impact Assessment der Europäischen Union
1936 scheinen dies bislang zu leisten. Um die Schäden und Probleme für Verbraucher verringern
1937 zu können, die durch unzureichende Regulierung von Märkten entstehen, braucht es andere
1938 Formen von empirischen Entscheidungshilfen. Ob diese Hilfen von der Politik auch genutzt
1939 werden, ist eine Frage, die an dieser Stelle nicht beantwortet werden kann.
- 1940
- 1941 Ausgangspunkt für evidenzbasierte Verbraucherpolitik können nur konkrete Märkte wie
1942 Altersvorsorge, Energie oder online-Handel sein. Denn die Verbraucherpolitik reagiert in der
1943 Regel auf Probleme, die auf solchen Märkten für die Verbraucher auftauchen.
- 1944 Evidenzbasierung beginnt mit elementaren Fragen: Welche Probleme bestehen auf Märkten,
1945 sind es die gleichen, die die Politik konstatiert? Welche Lösungen bietet die Politik für diese
1946 Probleme an und warum hat sie diese Lösungen ausgewählt? Werden die erklärten Ziele mit
1947 den getroffenen Maßnahmen erreicht und zu welchem Preis? Anhand von vier konkreten
1948 Märkten wird in den nächsten Kapiteln ausgelotet, was eine stärker empirisch fundierte
1949 Verbraucherpolitik leisten könnte.
- 1950
- 1951

8. ANWENDUNGSBEISPIELE FÜR EINEN „CHECK VERBRAUCHERPOLITIK UND VERBRAUCHERBETEILIGUNG“ IN AUSGEWÄHLTEN MÄRKTEN

Anhand konkreter Märkte und ihren Verbraucherproblemen zeigen die folgenden Kapitel, welche Erkenntnisse über die Folgen verbraucherpolitischer Maßnahmen ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ hätte erbringen können und welche Schritte dafür notwendig gewesen wären. Damit soll deutlich gemacht werden, dass ein solcher Check die Effektivität und Effizienz künftiger verbraucherpolitischer Maßnahmen Verbraucherpolitik steigern könnte. Und das nützt sowohl den Verbraucherinnen und Verbrauchern als auch der Volkswirtschaft insgesamt.

8.1 Der Markt für Finanzdienstleistungen, insbesondere Altersvorsorge

Die Förderung privater Altersvorsorge ist eine Strategie, die von vielen westlichen Regierungen verfolgt wird. Angesichts von Milliarden-Beträgen, die der Staat dafür zur Verfügung stellt, wäre es ganz im Sinne des Gesetzgebers zu wissen, ob und wie gut diese Förderung funktioniert. Der deutsche Fall der „Riester“-Rente zeigt jedoch, dass der Gesetzgeber eine entsprechende Folgenabschätzung bislang bestenfalls formal erfüllt hat. Das kann weder im Sinne der Steuerzahler noch im Sinne der Verbraucher sein. Wie ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ eine zielgenaue Förderpraxis unterstützen könnte, zeigen die nächsten Kapitel. Eine realistische Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens bildet dafür die Grundlage.

8.1.1 Realismus bei der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens

Zu den Märkten für Finanzdienstleistungen werden gemeinhin die Märkte für Zahlungsverkehr und Anlageleistungen, für Finanzierungsleistungen und für Versicherungsleistungen sowie die damit in Zusammenhang stehenden Leistungen (Information, Vermittlung) gerechnet. Der deutsche Markt für Finanzdienstleistungen einschließlich Altersvorsorge ist im Retail-Segment geprägt durch eine oligopolistische Struktur. Der Kontakt kommt für die meisten Kunden zustande durch Vermittler, Verkäufer und gelegentlich durch Berater, die größtenteils nicht selbstständig, sondern für einen Anbieter tätig sind. Je nach Produktkategorie wird das Retail-Geschäft zu 70 bis 90% durch Sparkassen und Genossenschaftsbanken geprägt, private Banken spielen nur im Wertpapiergeschäft, insb. mit Fondsanteilen, eine größere Rolle, was allerdings nur einen eher kleineren Teil der Retail-Kunden betrifft (5 bis 15%).⁵⁸ Die oligopolistische Marktstruktur ist im ländlichen Raum noch deutlicher ausgeprägt und tendiert bisweilen zum regionalen oder örtlichen Monopol (Genossenschaftsbank oder Sparkasse). Eine gewisse

⁵⁸ Vgl. Oehler 2005a, 2005b, Oehler/Wilhelm-Oehler 2008 und die dort zitierte Literatur.

- 1988 Wettbewerbsbelebung lässt sich zwar durch die Aktivität von Direktbanken erkennen, jedoch
1989 mit den aus internetbasierten Märkten bekannten Zugangsbarrieren.⁵⁹ Verschärfend wirken
1990 die Zugangs-, Wechsel- und Transparenzprobleme (siehe unten), die allenfalls in
1991 „schleichende Wechsel“ und Mehrfachbankverbindungen führen.⁶⁰
- 1992 Flankiert von den rechtlichen Regelungen zur gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) und
1993 zur betrieblichen Altersvorsorge (betrAVor; Pensionsfonds, Pensionskasse,
1994 Direktversicherung) wird der Markt für die private (staatlich geförderte) kapitalgedeckte
1995 Altersvorsorge insbesondere geprägt durch die „Riester“-Produkte und – teilweise steuerlich
1996 geförderte – allgemeine Anlageformen einschließlich kapitalbildender Lebensversicherungen
1997 und privater Rentenversicherungen.
- 1998 Wesentliche rechtliche Grundlagen der „Riester“-Produkte sind die Spezialvorschriften des
1999 Altersvermögensgesetzes (AvmG; Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung
2000 und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens) und das
2001 Altersvorsorgeverträge-Zertifizierungsgesetz (AltZertG; Gesetz über die Zertifizierung von
2002 Altersvorsorge- und Basisrentenverträgen). Darüber hinaus finden die entsprechenden
2003 rechtlichen Vorschriften der allgemeinen Anlageformen einschließlich Versicherungen
2004 Anwendung.
- 2005 Zu diesen gehören u.a. das Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) einschließlich der neueren
2006 Änderungen insbesondere durch die MiFID (Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente,
2007 umgesetzt durch das FRUG) und durch die beiden Anlegerschutzverbesserungsgesetze I
2008 und II. Hinzu kommen die Neuregelung des Versicherungsvermittlungsrechtes (Vers-VermG)
2009 sowie die einschlägigen aufsichtsrechtlichen Vorschriften inkl. des Gesetzes über
2010 Kapitalanlagegesellschaften (KAGG).
- 2011 Auffallend ist bei all diesen rechtlichen Regelungen, dass die aus der Perspektive der
2012 Verbraucherinnen und Verbraucher verwandten und sehr ähnlichen Produkte
2013 ausgesprochen unterschiedlich, zersplittert und unübersichtlich geregelt werden, was ein
2014 weiteres Moment der Unsicherheit unter Verbraucherinnen und Verbrauchern erzeugt.⁶¹
- 2015
- 2016 *Verbrauchertypen und Verbraucherrollen*
- 2017 Verbraucherinnen und Verbraucher befinden sich am Ende der ersten Dekade des 21. Jahr-
2018 hunderts in den Finanzdienstleistungsmärkten in einer Lage wie zwischen zwei Mühlsteinen
2019 oder wie zwischen Scylla und Charybdis: Zum einen wachsen Bedürfnisse und Bedarf nach
2020 wirtschaftlicher und insbesondere finanzieller Eigenverantwortung und Vorsorge nicht nur
2021 stetig, sondern sprunghaft. Das hat unter anderem mit ständigen Reformen der sozialen
2022 Sicherungssysteme zu tun. Zum anderen wird die Palette der Dienstleistungen und Produkte

⁵⁹ Vgl. Micklitz/Oehler 2007 und die dort zitierte Literatur.

⁶⁰ Vgl. Oehler 2005a, 2005b, Oehler/Wilhelm-Oehler 2008.

⁶¹ Oehler 2011a, 2011b.

- 2023 einschließlich diverser staatlicher Fördermaßnahmen permanent größer und tiefer. Die damit
2024 verbundenen Informationswahrnehmungs-, Informationsverarbeitungs- und Entschei-
2025 dungsprozesse werden immer komplexer und folgenreicher.⁶²
- 2026 Theoretisch betrachtet stehen den Verbraucherinnen und Verbrauchern alle Teilmärkte mit
2027 ihren Produkten offen. In der deutschen Realität sieht dies jedoch ganz anders aus. Die so
2028 genannte Finanzkrise hat nur wie ein Katalysator etwas rascher den Blick der Öffentlichkeit
2029 auf die Missstände gelenkt (siehe Abschnitt 3).
- 2030 Zudem stellt sich die Realität weitaus differenzierter dar, als es der Gesetzgeber mit seinen
2031 Regulierungsmaßnahmen annimmt. Denn Verbraucherinnen und Verbraucher handeln nicht
2032 immer und überall „smart“ oder „rational“. Verbraucherinnen und Verbraucher sind in der
2033 Praxis⁶³
- 2034 • in manchen Bereichen auf einen Basisschutz/Daseinsvorsorge angewiesen („Leib &
2035 Leben“, existentielle/finanzielle Sicherung, z.B. Konto, Grundsicherung/-einkommen),
 - 2036 • in anderen aber eher „confident“ (sensibilisiert, aber auf Schutz vertrauend, z.B. Da-
2037 tenschutz) und
 - 2038 • in wieder anderen „smart“ oder „sophisticated“ (kundig, nicht schützenswert, z.B.
2039 Spekulation, Spiel).
- 2040 Bezogen z.B. auf den Anlage- und Vorsorgebereich verwundert es daher nicht, dass
2041 verschiedene Verhaltensmuster zu berücksichtigen sind, die zur selben Zeit bei
2042 verschiedenen Durchschnittskunden gleichzeitig, aber auch beim selben Verbraucher zu
2043 unterschiedlichen Zeitpunkten und Entscheidungssituationen auftreten. Dies führt zu so
2044 genannten Mehrschichten-Portfolios („Portfolio-Hierarchie“).⁶⁴
- 2045 • Basisportfolio („Daseinsvorsorge“; safety first, low risk),
 - 2046 • Zusatzportfolio („confident“ consumer; yield/income) und
 - 2047 • Spekulationsportfolio („sophisticated“, „smart“; appreciation/growth).
- 2048
- 2049 *Probleme und Schäden für Verbraucher*
- 2050 Selbst sehr gut informierte Verbraucher haben Schwierigkeiten, Angebote zu
2051 Finanzdienstleistungen einzuholen und zu vergleichen. Die eher größere Zahl von

⁶² Vgl. Oehler 2009, 2011a.

⁶³ Oehler 2010b, 2011a, 2011b.

⁶⁴ Oehler 2010b, 2011a, 2011b. Zu Verhaltensmustern in diesem Kontext vgl. Oehler 1995, Oehler/Reisch 2008.

- 2052 Kundinnen und Kunden, die weniger gut informiert und sensibilisiert sind, haben noch
2053 deutlich geringere Chancen.⁶⁵
- 2054 Es fehlen oft klare Angaben zu den Kostenkomponenten (z.B. Abschluss- und Ver-
2055 triebskosten, Folgekosten) oder den Risiken oder die Angaben sind nicht verständlich.
2056 Zudem gibt es in der Regel keine Angaben zu den tatsächlichen Kosten und dem Aufwand
2057 eines Anbieterwechsels.⁶⁶
- 2058 Hinzu kommt, dass faktisch bestimmte Personenkreise ausgeschlossen werden. Dies ist
2059 dann der Fall, wenn bestimmte Preise, Qualitäten oder Leistungen nicht oder nur
2060 eingeschränkt zu bekommen sind, weil sie lediglich im Internet oder *cross border* zur
2061 Verfügung stehen (vgl. Kapitel zu internetbasierten Märkten). Erschwert wird ein allgemeiner,
2062 gleicher und fairer Zugang auch durch eine intransparente Zugangsprüfung und einen
2063 intransparenten Umgang mit Daten, z.B. bei Kontoeröffnungen mit Dispos, Kartenanträgen
2064 oder Kreditanfragen. Datensammler wie die Schufa oder Creditreform erklären sich für nicht
2065 zuständig, ihre von ihnen mit erzeugten Datensammlungen weiterzuverarbeiten und zu
2066 pflegen.⁶⁷
- 2067 Doch nur wenn die Leistungen der Anbieter leicht und gut beurteilbar sind, kann ein
2068 funktionierender Qualitätswettbewerb entstehen. Ansonsten versagt der Preis als
2069 Qualitätsindikator, weil sich ein Zusammenhang zwischen Preis und Qualität nicht herstellen
2070 lässt. Ist das tatsächliche Preis-Leistungs-Verhältnis nicht zu ermitteln oder verzerrt und sind
2071 somit verschiedene Anbieter und Angebote für den Kunden nicht vergleichbar, können gute
2072 Anbieter und Angebote nicht honoriert und schlechte Anbieter und Angebote von
2073 Verbrauchern nicht gemieden werden.⁶⁸
- 2074
- 2075 *Probleme und Schäden bei Beratung und Verkauf (Exploration, Analyse, Empfehlung) in der*
2076 *Geldanlage*
- 2077 „Fokussiert man auf die Wertpapierberatung und unterteilt man den Beratungsprozess wie
2078 üblich in die Explorations-, Analyse- und Empfehlungsphase, ergibt sich insgesamt folgendes
2079 Bild: Schon während der Exploration werden meist zu wenig Informationen erhoben, um ein
2080 vernünftiges Beratungsgespräch führen zu können – übrigens oft auch weniger Informationen
2081 als nach dem Wertpapierhandelsgesetz erforderlich wären. Die anschließende Analyse dieser
2082 meist unvollständigen Daten fällt regelmäßig zu kurz aus. Teilweise findet sie gar nicht statt,
2083 weil auf die Exploration direkt die Empfehlungsphase folgt. Wenn die Exploration nur

⁶⁵ Oehler 2009.

⁶⁶ Oehler 2010b, 2011a.

⁶⁷ Oehler 2010b, 2011a.

⁶⁸ Oehler 2004, 2005c, 2006; vgl. auch Oehler et al. 2009; die folgenden Ausführungen stammen aus Oehler 2010a, 2010b und 2011a, 2011b.

2084 ansatzweise erfolgt und die Analyse zu knapp ausfällt oder gar nicht durchgeführt wird, können
2085 die Empfehlungen bestenfalls zufällig zu den Kunden passen.“⁶⁹

2086 Gerade, wenn es um langfristig bedeutsame Entscheidungen über die Altersvorsorge geht,
2087 schlagen die vielfach belegten Beratungsmängel zu Buche. Noch gravierender ist, dass
2088 gerade diejenigen am schlechtesten beraten werden, die eine qualifizierte und
2089 bedarfsorientierte Beratung am meisten benötigen. Das Vorwissen eines Verbrauchers in
2090 finanziellen Angelegenheiten beeinflusst die Qualität der erhaltenen Beratung wesentlich.
2091 Kunden mit höherem Finanzwissen werden nicht nur besser beraten, sondern auch länger;
2092 ihnen wird auch eine höhere Anzahl an Anlageprodukten vorgestellt und empfohlen.⁷⁰
2093 Anbieterneutrale Informationen wie etwa die Produkttests von „Finanztest“ erreichen nur die
2094 ohnehin gut informierten Verbraucher.

2095 Auch die Europäische Union hat einige dieser Marktschwächen aufgezeigt. So werden z.B.
2096 Probleme bei vorvertraglichen Informationen genauso angesprochen wie auch die fragliche
2097 Zuverlässigkeit der Finanzberatung.⁷¹ Eine vertiefende Studie kommt zu dem Schluss:

2098 „There is growing evidence that consumers often do not obtain suitable advice on financial
2099 services. The financial crisis further drew attention to deficiencies in the advice given to
2100 consumers at point of sale, leading people to purchase inappropriate products“.⁷²

2101 Laut einer Studie der comdirect-Bank aus 2010 vergleichen rund 57% der Deutschen
2102 „Spritpreise“ und 25% Mobilfunktarife, aber nur 10% die Konditionen von Banken.⁷³ Dies liegt
2103 nicht unbedingt an finanziellem Analphabetismus der Kunden, sondern an der eben
2104 erörterten mangelnden Vergleichbarkeit von Leistungen oder mangelnder Unterscheidbarkeit
2105 von Anbietern. Gleichzeitig berichtet eine Studie, dass zwar 85% der Bankkunden eine
2106 detaillierte und verständliche Darstellung der Gebühren und Konditionen wünschen, aber im
2107 Durchschnitt nur zu 63% erfüllt sehen.⁷⁴

2108 Verstärkt werden solche Probleme dadurch, dass es keine klaren Regeln zu Haftungsfragen,
2109 hohe Beweislastanforderungen, eine starke Individualisierung der Haftung und praktische
2110 keine Optionen für Sammelklagen gibt. Eine Streitschlichtung außerhalb der Gerichte
2111 existiert nicht. Es ist ein hohes Kontrolldefizit zu beklagen, Zertifizierungen und Prüfungen
2112 durch die Finanzaufsicht haben eher Pro-forma-Charakter. Nicht geprüft werden die
2113 Nachhaltigkeit der überprüften Regeln, der Fortbestand langfristiger Verträge oder die
2114 (schleichenden, erodierenden) Änderungen zu Lasten der Kunden. Letztere haben noch
2115 nicht einmal einen Rechtsanspruch gegenüber der Finanzaufsicht, falls diese ihren

⁶⁹ Oehler 2011a.

⁷⁰ Vgl. Oehler/Kohlert 2008, 2009, Oehler et al. 2009.

⁷¹ Vgl. SEC(2010) 385, 6.

⁷² Vgl. SEC(2009) 1251 final, 2.

⁷³ Vgl. diebank 9/2010, 26.

⁷⁴ Vgl. diebank 3/2011, 18.

- 2116 Aufsichtspflichten nicht nachkommt.⁷⁵ Es lässt sich ein systematisches Missverhältnis
2117 zwischen der Langfristigkeit vieler Vertragskonstruktionen und Verjährungs- und
2118 Haftungstatbeständen feststellen, insbesondere im Bereich der Altersvorsorge.
- 2119 Es fehlt auch die Verpflichtung, vor der jeweiligen Empfehlung eine den ganzen Kunden
2120 betreffende Exploration und Analyse vorzunehmen. Eine bessere Einschätzung der
2121 individuellen Situation könnte dazu beitragen, einer Überschuldung vorzubeugen.⁷⁶
- 2122 Gemäß einer nicht näher begründeten Schätzung in einer Studie beträgt der
2123 Vermögensschaden 20 bis 30 Milliarden Euro, der privaten Haushalten jährlich durch falsche
2124 Anlageberatung entsteht.⁷⁷ In einer weiteren Schätzung kommt die Stiftung Warentest allein
2125 bei drei Leistungen („Riester“, Dispos, Geldausgabeautomaten) auf einen Schaden in Höhe
2126 von 700 Millionen Euro jährlich.⁷⁸ Eine nachvollziehbare Einschätzung des potentiellen
2127 (volkswirtschaftlichen) Gesamtschadens im Verbraucherfinanzbereich existiert bislang nicht.
2128 Für Lebensversicherungen gibt es erste Schätzungen: Allein bei einer Stornoquote von
2129 durchschnittlich fünf Prozent bei 6 Mio. Neuverträgen pro Jahr und einem Schaden von
2130 durchschnittlich 400 Euro allein aus der negativen Differenz zwischen eingezahlten Beiträ-
2131 gen und maximal halbem Rückkaufswert resultiert ein jährlicher Schaden in Höhe von ca. 12
2132 Mrd. Euro. Hinzu kommt der Verlust der Risikoabsicherung, von Zusatzpolicen oder aus der
2133 Differenz zu einer Alternativanlage mit geringeren Kosten.⁷⁹
- 2134
- 2135 *Probleme und Schäden bei der staatlichen Förderung ergänzender privater Altersvorsorge*
- 2136 Die Studie für den vzbv zu den so genannten „Riester“-Produkten acht Jahre nach deren
2137 Einführung offenbart schwerwiegende Defizite:⁸⁰
- 2138 „Selbst wenn man von einer grundlegenden Sensibilisierung der Verbraucher ausginge,
2139 Angebote zu „Riester“-Produkten einzuholen und zu vergleichen, sind deutlich Barrieren
2140 erkennbar, eine solche Teilhabe am Wettbewerb überhaupt zu leisten. Die knappe Hälfte der
2141 untersuchten Anbieter fällt also für Verbraucher aus dieser Perspektive aus, weil keine

⁷⁵ „Man sollte sich nicht nur darüber beschweren, dass die anbietenden Banken versuchen, ihre Geschäftsmodelle umzusetzen. Sofern man marktwirtschaftlich denkt, ist das keine Überraschung. Tatsächlich gibt es in Deutschland auch ein erhebliches Vollzugsdefizit beim Anlegerschutz. Es hat keinen Zweck, ständig neue Regeln einzuführen, wenn deren Einhaltung anschließend nicht kontrolliert wird. Gefragt ist eine starke Verbraucherfinanzaufsicht mit wenigen, klaren Regeln, welche die meisten Anbieter und Nachfrager verstehen können. Und natürlich eine Instanz, die auf die Einhaltung dieser Regeln achtet. Ob man hierzu verdeckte Ermittler losschickt oder ob man alle Berater registrieren muss, sind eher methodische Fragen. Notwendig ist, dass überhaupt kontrolliert wird. Und das geschieht bisher bestenfalls ansatzweise“ (Oehler 2011b).

⁷⁶ Oehler 2011e.

⁷⁷ Vgl. Habschick/Evers 2008.

⁷⁸ Vgl. Stiftung Warentest 28.4.2010.

⁷⁹ Oehler 2011d.

⁸⁰ Oehler 2009.

Kostentransparenz gegeben ist. 40% der untersuchten Angebote für 45-Jährige und 30% der untersuchten Angebote für 30-Jährige weisen ein oder mehrere zentrale Mängel auf. Es fehlen entweder klare Angaben zu den Abschluss- und Vertriebskosten oder den Verwaltungskosten überhaupt, oder eine Angabe zur Verteilung fehlt oder es mangelt an der zwingend vorgeschriebenen Angabe der Kosten in Euro. Fast 40% der Angebote weisen die Kosten in Euro nicht aus oder machen nur teilweise Angaben. Dies bedeutet vereinfacht formuliert, dass nur dann, wenn ein Verbraucher es schaffen sollte, eine ganze Reihe von Angeboten einzuholen, die auch nur halbwegs transparent und vergleichbar sind, er eine gewisse Chance hat, einen für sich geeigneten und kostengünstigen Vertrag zu wählen. Eher aber dürfte ein Verbraucher mehr „spielerisches Glück“ benötigen als er sich an Sachverstand sinnvoll aneignen kann, um einem unnötigen Kostenrisiko zu entgehen. In diesem Kontext sollte man nicht von Entscheidungen in einem wettbewerblichen Umfeld der sozialen Marktwirtschaft sprechen, sondern eher von einer Lotterie. Diese Praxis könnte als klarer Widerspruch zur staatlichen Förderidee verstanden werden.“

Hinzu kommen die unter anderem von der Stiftung Warentest herausgearbeiteten Beratungsdefizite: Zulagenanträge werden gar nicht erst gestellt; viele Anbieter informieren ihre Kunden nicht darüber und fordern sie auch nicht zur Antragstellung auf. Oft scheint es auch Unklarheiten darüber zu geben, wie eingezahlt werden soll. Die Betroffenen erhalten dann in der Regel nicht die volle Zulage. Ein trauriger Höhepunkt waren die Berichte im Jahr 2011, dass Zulagen zurück gefordert bzw. zurück gebucht wurden, weil die Kunden nicht darauf aufmerksam gemacht wurden, dass sie Statusänderungen hätten mitteilen müssen. Scheinbar wurde vollkommen außer Acht gelassen, die zu Fördernden einfach – ähnlich wie beim Kindergeldbezug – fortlaufend auf die Notwendigkeit der Mitteilung möglicher Änderungen der Lebensverhältnisse aufmerksam zu machen. Die jetzt ad-hoc überlegte Veränderung in der Familien- und Ehepaar-Förderung hat nichts mit einer sorgfältigen, an einem Masterplan ausgerichteten Ex-interim-Evaluierung der vorgenommenen Regulierung zu tun (s.u.).⁸¹

Beschwerdeverfahren

In Deutschland existiert gegenwärtig keine Verbraucherfinanzaufsicht⁸², die Verbraucherinnen und Verbrauchern eine direkte aufsichtliche Handhabe im Finanzdienstleistungsprozess ermöglichen würde. Die BaFin hat für inländische Verbraucherinnen und Verbraucher lediglich die Aufgabe des Systemerhalts bzw. der Systemstabilität ohne Rechtsanspruch. Neben dem oft jahrelangen Rechtsweg bleibt gegebenenfalls nur ein Ombudsverfahren (außergerichtliches Schlichtungsverfahren). Solche pro forma unabhängigen und für Verbraucher bis auf eigene Auslagen meist kostenfrei arbeitenden Schlichtungsstellen gibt es für die meisten Anbieter wie Versicherungen, Banken und

⁸¹ Oehler 2011c.

⁸² Hierzu und folgend Oehler 2006, 2011a.

2179 Sparkassen (für Investmentfonds gegenwärtig aber nicht). Eine Beschwerde im Om-
2180 budsverfahren nützt allerdings nur etwas, wenn das jeweilige anbietende Unternehmen
2181 Mitglied des Trägervereins bzw. des Wirtschaftsverbandes ist. Nach Selbstdarstellung
2182 überprüft die Schlichtung neutral, schnell und unbürokratisch die Entscheidungen; sie sollen
2183 dabei helfen, Differenzen schnell und unbürokratisch zu bereinigen. Es gibt zwar
2184 Aktivitätsberichte einzelner Schlichtungen. Doch die mangelnde Transparenz, z.B.
2185 hinsichtlich der Arten von Beschwerden, der Ursachen, der Klärungsmöglichkeiten, der
2186 Schadenshöhen und des nachhaltigen Erfolgs, erlaubt kein Gesamtbild.

2187 Gemäß der Datenerhebung der EU gehören Finanzdienstleistungen zu einem Bereich, der
2188 mit Abstand die höchste Zahl an Beschwerden aufweist. Gleichzeitig liegt die Zufriedenheit
2189 nur im letzten Drittel der verglichenen 19 Waren- und Dienstleistungsgruppen.⁸³

2190 Die Mängel bei „Riester“-Verträgen haben sich verstärkt (Probleme bei Zulagen, hohe
2191 Rückstellungen zu Lasten der Rentenzahlung, keine laufende Kontrolle). Eine Veränderung
2192 nach den jüngsten Evaluationen,⁸⁴ die deutliche Schwachstellen aufzeigen, ist nicht in Sicht.
2193 Selbst ex-post sind keine verlässlichen Evaluierungen mit amtlichen Daten möglich. Die
2194 Bundesbank (2008) äußert immerhin Zweifel daran, dass die „Riester“-Rente für den
2195 Ausgleich der Sicherungsniveauabsenkung ausreichend ist. Die bisweilen behaupteten
2196 „Mitnahmeeffekte“ könnten – soweit überhaupt sinnvoll ermittelbar – überwiegend dadurch
2197 entstehen, dass sich der Vertrieb auf gut verdienende Mittelschichten konzentriert.⁸⁵

2198

2199 8.1.2 Folgenabschätzung mit Verbraucherbeteiligung: ein Check der „Riester“-
2200 Rentenförderung in drei Phasen

2201 Konkretisiert man diese Überlegungen am Beispiel einer Finanzdienstleistung wie „Riester“-
2202 Produkten, dann lassen sich exemplarisch folgende Schlussfolgerungen für einen „Check
2203 Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ ableiten.

2204 **Ex-ante** wäre zunächst der Entwicklungsstand des Marktes für private
2205 Altersvorsorgeprodukte zu analysieren gewesen, im Kontrast zu den staatlichen oder
2206 öffentlich-rechtlichen (Zwangs-)Angeboten oder entsprechender Strukturen unter staatlicher
2207 Förderung. Ebenso zu eruieren gewesen, wie die betroffenen Verbraucherinnen und
2208 Verbraucher voraussichtlich auf die neuen Fördermaßnahmen reagieren werden.

2209 Bei der Einführung der "Riester"-Rente scheinen allerdings die wirkliche Befindlichkeit und
2210 das zu erwartende Verhalten der Verbraucher offenbar relativ uninteressant gewesen zu
2211 sein. Ungeklärt ist weiterhin, wie Verbraucher Angebote wahrnehmen und Informationen
2212 verarbeiten, und zwar abhängig von ihrer Versorgungs- und Vorsorgesituation sowie ihres

⁸³ Vgl. SEC 2009, 25 final, 9, 11.

⁸⁴ Vgl. Oehler 2009; später mit ähnlichem Ergebnis auch ZEW 2010.

⁸⁵ Eine mögliche Schlussfolgerung aus Pfarr/Schneider 2011, 40.

2213 sozialen Status. hier insbesondere die Wahrnehmung und die Informationsverarbeitung der
2214 jeweiligen Wirtschaftssubjekte im Zusammenhang mit ihrer Versorgungs- und
2215 Vorsorgesituation.

2216 Aus allgemeinen psychologischen und inzwischen auch wirtschaftspsychologischen
2217 Ergebnissen ist z.B. gut bekannt, dass in der jeweiligen Phase im Lebensablauf („life cycle“)
2218 die Entscheidungen u. a. stark von der Darstellung und Wahrnehmung der Situation
2219 beeinflusst werden („framing“) und von der Selektion sowie vom Verstehen der jeweiligen
2220 Informationen abhängen („competence“). Jeder geplante Systemwechsel muss daher die
2221 individuelle Verhaltensebene mit berücksichtigen. Dafür sind ex-ante Daten zu erheben und
2222 auszuwerten, die sehr konkret Hinweise darauf geben, wie Informationen gestaltet sein
2223 müssen im Hinblick auf Art, Umfang, Verständlichkeit, Vergleichbarkeit etc.

2224 Darüber hinaus wäre zu klären, ob es einzelnen Personen oder Haushalten überhaupt
2225 möglich ist, Produkte zu erhalten, die ihrer Risikoposition entsprechen, oder ob das
2226 Chancenpotential der öffentlich-rechtlichen Alterssicherung besser und transparenter
2227 kommuniziert werden muss.

2228 Solcherlei Überlegungen scheinen noch nicht einmal ansatzweise bei der Einführung der
2229 „Riester“-Rente angestellt oder gar die geforderte Ex-ante-Evaluierung unternommen worden
2230 zu sein, weil es der Regierung um eine schnelle Umsetzung des Reformpakets ging.

2231 **Ex-interim**, also ab dem Zeitpunkt der Einführung der „Riester“-Rente, scheint allein die
2232 formelle Zertifizierung der Produkte auf staatliche Förderfähigkeit relevant gewesen zu sein.
2233 Zu prüfen wären aber insbesondere die Effektivität („das Richtige tun“) und die Effizienz
2234 („das Richtige richtig tun“) der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge.
2235 Eine fortlaufende Überwachung, inwieweit die Förderidee in der Realität der zu Fördernden
2236 tatsächlich ankommt, und wenn ja, in welchem Ausmaß und mit welcher Wirkung, scheint
2237 gar nicht vorgesehen zu sein. Ganz zu schweigen von einer laufenden Überprüfung der
2238 Anbieter, ob die angebotenen Produkte für die jeweilige Lebens- und Vorsorgesituation
2239 taugen, und das nicht nur bei Abschluss, sondern während der gesamten Laufzeit der
2240 geschlossenen Verträge. Ein solches Vorgehen wäre ex-ante sinnvoll und notwendig, also
2241 vor einer endgültigen Beschlussfassung, eigentlich schon vor einer weiteren Konkretisierung
2242 der Regulierungsziele.

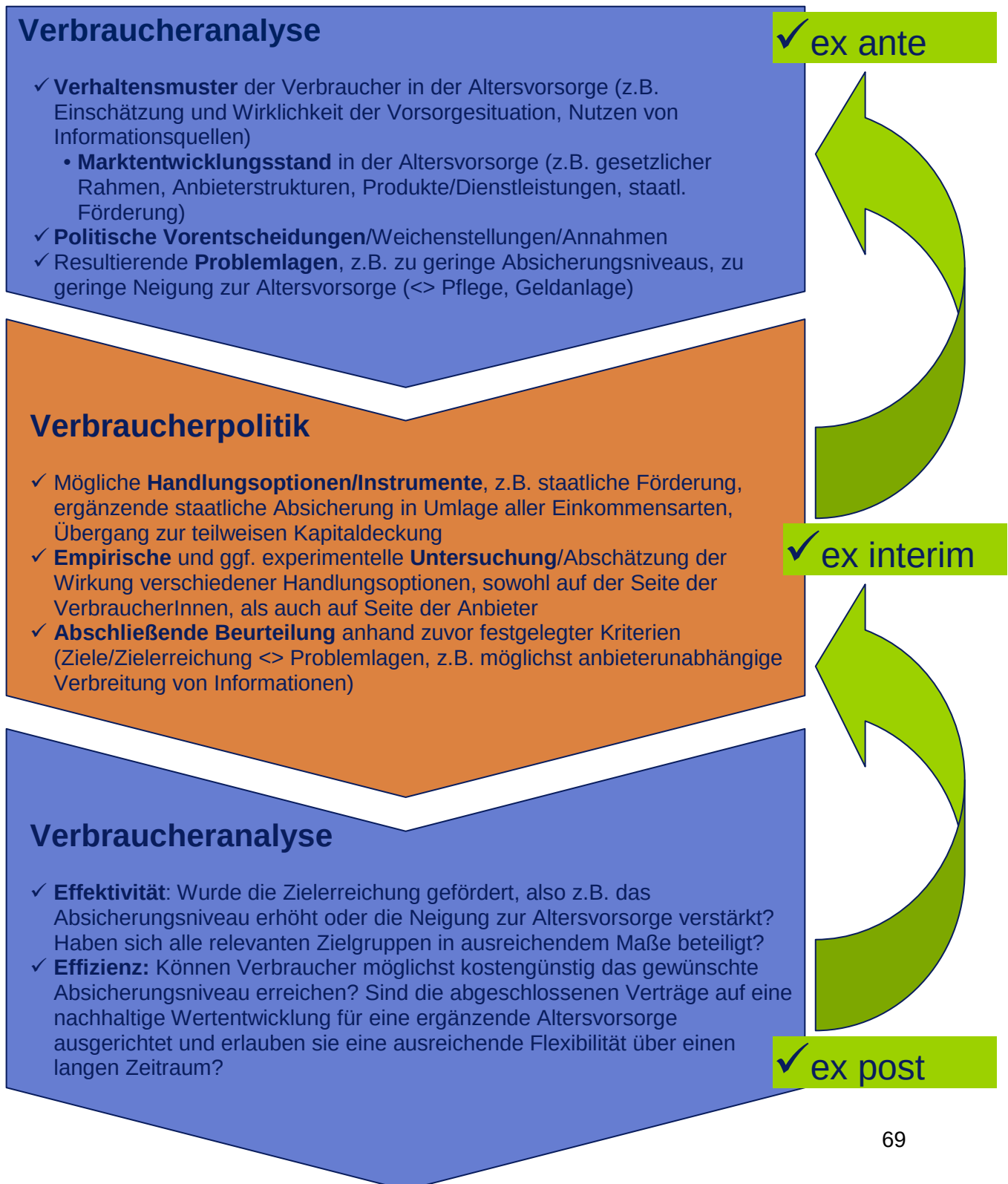
2243 Schließlich ist bemerkenswert, dass **ex-post** keine genauen Daten zur Nutzung von
2244 „Riester“-Verträgen vorliegen – noch nicht einmal amtliche. Das liegt teilweise daran, dass es
2245 eine gewisse Laufzeit braucht, um aussagefähige Daten zu bekommen. Teilweise liegt der
2246 Grund aber auch darin, dass die vorhandenen Daten nicht vergleichbar sind.⁸⁶ Über etwaige
2247 Fehlsteuerungen, Fehlanreize, sog. „Mitnahmeeffekte“ etc. kann daher nur gemutmaßt
2248 werden. Hier macht sich besonders schmerzhaft bemerkbar, dass es keine systematische
2249 Folgenabschätzung gab und gibt.

⁸⁶ Vgl. Rieckhoff 2011, 99-100.

2250 Die vorliegenden Befunde zur Umsetzung der „Riester“-Rente deuten recht klar darauf hin,
2251 dass weder ex-ante noch ex-interim bislang eine problemorientierte Bewertungsmethodik im
2252 Sinne eines „Verbraucherchecks“ stattgefunden hat. Es fehlt nicht nur an eine institutionell
2253 unabhängige Evaluation. Es werden auch weder Lebenswirklichkeit noch Verhalten von
2254 Verbrauchern berücksichtigt, geschweige denn, dass Regelungen an Verbrauchern
2255 „getestet“ würden.⁸⁷
2256

⁸⁷ Oehler 2009.

Abbildung 7: Check „Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ am Beispiel der staatlichen Förderung privater Altersvorsorge (Quelle: Oehler 2011c, eigene Darstellung)



2273 8.2 Der Markt für Pflegeversorgung

2274 Dieser Abschnitt befasst sich mit einem Teil der Pflegeversorgung, mit der stationären
2275 Langzeitpflege. Wie die Gesundheitsversorgung gehört auch die Pflegeversorgung zu den
2276 elementaren Lebensbereichen; beide gelten als höchste Güter und sind Säulen der
2277 öffentlichen Daseinsvorsorge.

2278 Wie ist die Qualität der Versorgung zu sichern, und wie lässt sich Pflege in einer alternden
2279 Gesellschaft dauerhaft finanzieren? Dies sind die beiden Kernfragen. Mit Blick auf die
2280 Qualität wurden vor einiger Zeit sozial- und verbraucherpolitische Maßnahmen auf den Weg
2281 gebracht. Hier sind als Beispiel die Maßnahmen zur Qualitätssicherung und insbesondere
2282 der so genannte „Pflege-TÜV“ (auch als „Pflegenote“ bezeichnet) zu nennen, der auf der
2283 Grundlage des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes seit kurzem verbindlich für alle
2284 stationären Einrichtungen vorgeschrieben ist. Der Pflege-TÜV ist auch als Praxisbeispiel für
2285 eine Folgeneinschätzung ausgewählt worden (siehe Kap. 8.2.2). Doch wie Verbraucherinnen
2286 und Verbraucher mit solchen aus anderen Märkten bekannten Instrumenten umgehen, hängt
2287 von den Besonderheiten des Pflegemarktes ab. Dazu ist in einem ersten Schritt eine
2288 unabhängige und vor allem realistische Bestandsaufnahme notwendig, was das Verhalten
2289 der Marktteilnehmer angeht.

2290

2291 8.2.1 Realismus bei der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens

2292 Wirtschaftssystematisch ist die Pflegeversorgung Teil der Gesundheitswirtschaft, die alle
2293 Wirtschaftszweige erfasst, die Güter und Dienstleistungen erstellen und vermarkten und
2294 dazu dienen, Gesundheit zu bewahren oder wieder herzustellen. Neben dem Kernbereich
2295 des Gesundheitswesens gehören zur Gesundheitswirtschaft auch Vorleistungs- und
2296 Zulieferindustrien sowie eine Reihe von Randsektoren („Zweiter Gesundheitsmarkt“). Der
2297 Kernbereich umfasst die stationäre und ambulante Versorgung sowie die Pflege, dazu
2298 gehören Krankenhäuser, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, Arzt- und
2299 Zahnarztpraxen, Praxen von nichtärztlichen medizinischen Berufe, Apotheken, sowie
2300 stationäre, teilstationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen. Die Branche insgesamt ist eine
2301 der beschäftigungsintensivsten in Deutschland.

2302 Die amtliche Statistik des Statistischen Bundesamtes stellt zur Pflegeversorgung eine Reihe
2303 von Informationen bereit. Grundlegende Informationen zum Angebot von und der Nachfrage
2304 nach pflegerischer Versorgung liefert die seit 1999 zweijährlich erstellte Stichtagserhebung
2305 *Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes*, die in mehreren Berichten des Amtes
2306 veröffentlicht wird (zuletzt erschienen 2009). Die Definitionen und Abgrenzungen in der
2307 Statistik beruhen auf dem Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI). Die Rechtsgrundlage für die
2308 Statistik bildet ebenfalls das SGB XI (§ 109 Abs. 1 in Verbindung mit der Verordnung zur
2309 Durchführung einer Bundesstatistik über Pflegeeinrichtungen sowie über die häusliche

- 2310 Pflege (Pflegestatistikverordnung – PflegeStatV vom 24.11.1999, BGBl. I S. 2282).⁸⁸ Aus
2311 dieser Statistik sind getrennt nach ambulanten und stationären Angeboten die Zahl der
2312 Pflegebedürftigen nach dem Alter und nach der Art der Versorgung sowie Angaben über die
2313 Einrichtungen nach Trägerart, Größe, Platzangebot sowie Personal nach dem
2314 Beschäftigungsverhältnis und dem Tätigkeitsbereich verfügbar. Basis der Statistik sind zum
2315 einen Daten der Spitzenverbände der Pflegekassen, zum anderen Informationen des
2316 Verbandes der privaten Krankenversicherung über die Empfänger von Pflegegeldleistungen.
- 2317 Amtliche Informationen über die Situation in der Pflegeversorgung sind des Weiteren unter
2318 anderem aus der Gesundheitsberichterstattung der Bundesregierung sowie aus der
2319 jährlichen Statistik des Statistischen Bundesamtes über die Gesundheitsausgaben und -
2320 einnahmen zu ermitteln.
- 2321 Die Pflegeversorgung weist die Besonderheit auf, dass sie auf mehreren Ebenen aus
2322 Marktelementen wie auch aus Elementen des sozialen Sicherungssystems besteht. So
2323 wählen Pflegebedürftige bzw. ihre Angehörigen den Pflegeplatz aus, der von privat-
2324 gewerblichen, frei-gemeinnützigen oder staatlichen Anbietern zur Verfügung gestellt wird.
2325 Zugleich sind aber beide - Verbraucher und Anbieter - in hohem Maße durch staatliche
2326 Regelungen und durch die Zwischenschaltung eines Kostenträgers - den Pflegekassen –
2327 und durch die gesetzliche Pflegeversicherung in ihrem Handeln beeinflusst. Kosten wie auch
2328 Leistungen werden nicht zwischen dem einzelnen Verbraucher und dem einzelnen Anbieter
2329 verhandelt, sondern zwischen Anbieterverbänden und den Verbänden der Pflegekassen.
2330 Auch entscheiden die Pflegekassen nach gesetzlichen Vorgaben, ob ein Verbraucher
2331 Pflegeleistungen aus der gesetzlichen Pflegeversicherung erhält und in welchem Umfang.
2332 Über die gesetzlichen Pflegeleistungen hinaus besteht selbstverständlich für jeden
2333 Verbraucher die Möglichkeit, sich Pflegeleistungen auch privat einzukaufen. Dies ist
2334 allerdings für eine große Gruppe von Verbrauchern lediglich eine theoretische Möglichkeit.
2335 Faktisch können viele Betroffene sich keine über die gesetzlichen Leistungen
2336 hinausgehende Pflegeversorgung leisten. Vielfach sind sie sogar auf eine zusätzliche
2337 Finanzierung durch den Sozialhilfeträger oder Angehörige angewiesen.
- 2338 Im Prozess des Leistungsaustauschs in der Pflegeversorgung ist eine Reihe von Akteuren
2339 mit sehr unterschiedlichen Blickweisen, Ansichten und Interessen vertreten. Sie haben
2340 unterschiedliche Verantwortlichkeiten und Aufgaben und sind an verschiedenen
2341 Schnittstellen der Pflegeversorgung aktiv. Dazu gehören insbesondere:
- 2342 • *Pflegebedürftige (Nutzer, Verbraucher) und/oder die Angehörigen und Betreuer der*
2343 *Betroffenen;*
 - 2344 • *Leistungserbringer (Anbieter, Träger der Pflegeleistungen);*
 - 2345 • *Leistungs-/Kostenträger, Pflegekassen;*

⁸⁸ Vgl. Statistisches Bundesamt 2009: 3.

2346 • der *Medizinische Dienst der Krankenkassen (MDK)*, *Beurteilung der*
2347 *Pflegebedürftigkeit und Qualitätssicherung der Pflegeleistungen.*

2348 • *weitere Akteure.*

2349

2350 Im Dezember 2009 waren 2,34 Millionen Menschen in Deutschland pflegebedürftig im Sinne
2351 des Pflegeversicherungsgesetzes. Dies umfasst die Betreuung in voll- und teilstationären
2352 Pflegeheimen, ambulante Pflegedienste sowie die Betreuung durch Angehörige. Knapp ein
2353 Drittel davon wurde in Pflegeheimen vollstationär betreut.

2354

2355 *Leistungserbringer (Anbieter, Träger der Pflegeleistungen)*

2356 Ende 2009 standen 10.384 nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) XI zugelassene vollstationäre
2357 Pflegeeinrichtungen für Pflegebedürftige zur Verfügung. Der Wettbewerb zwischen diesen
2358 Anbietern findet regional statt. Die Anbieter verfolgen ihre Interessen unter anderem durch
2359 die Vereinigung der Pflegeeinrichtungen auf Bundesebene.

2360 Während in Deutschland vor rund zwanzig Jahren die öffentlichen und freigemeinnützigen
2361 Träger noch drei Viertel der Pflegeplätze bereitstellten, beherrschen heute die
2362 freigemeinnützigen Träger den Pflegemarkt: Gut 54 Prozent oder 5.632 Heime sind
2363 freigemeinnützig, betrieben zum Beispiel durch die Diakonie oder Caritas dicht gefolgt von
2364 privaten Trägern, die 4.184 Pflegeeinrichtungen betreiben, das entsprach einem Anteil von
2365 gut 40 Prozent. Nur 568 Einrichtungen - fünf Prozent der Heime insgesamt – haben heute
2366 noch einen öffentlichen Träger.⁸⁹ Diese Verschiebung entspricht einem erklärten Ziel der
2367 Pflegeversicherung, den Wettbewerb zwischen den Trägern zu stärken und öffentliche
2368 Einrichtungen nur als Ausfallbürgen zu sehen. Es kann hier nicht der Frage nachgegangen
2369 werden, ob der Wettbewerb sich zugunsten von Verbrauchern ausgewirkt hat. Allerdings
2370 wird nach wie vor über Preise und Qualität im Pflegesektor diskutiert, obwohl sich die
2371 Trägerstruktur deutlich zugunsten von privaten Trägern verändert hat. Eine Besonderheit in
2372 Bezug auf Verbraucherinteressen repräsentieren die Wohlfahrtsverbände als wichtigste
2373 Anbieter. Sie verstehen sich in ihrer Funktion als gemeinnützige Organisationen zugleich als
2374 Interessenvertretungen von Pflegebedürftigen. Dieses Verständnis kollidiert jedoch teilweise
2375 mit ihren Aufgaben als Träger von Einrichtungen, die kostendeckend arbeiten müssen.

2376

2377 *Leistungs-/Kostenträger, Pflegekassen*

2378 Die Selbstverwaltung in der gesetzlichen Pflegeversicherung erfolgt unter der Rechtsaufsicht
2379 des Staates, der die Pflegeversorgung als hoheitliche Aufgabe an die Pflegekassen delegiert
2380 hat. Die Umsetzung der gesetzlichen Regeln findet in Verhandlungsprozessen statt. Durch
2381 die Besetzung des Verwaltungsrates der Pflegekassen mit Vertretern der Versicherten und

⁸⁹ Vgl. Spieß/Wagner 1993: 419.

2382 der Arbeitgeber sowie durch Interessenvertretungen und Organisationen ist die Gruppe der
2383 Pflegebedürftigen in den Prozess der Selbstverwaltung involviert.

2384

2385 *Medizinischer Dienst der Krankenkassen (MDK), Pflegebegutachtung und-beratung*

2386 Der Medizinische Dienst der Krankenversicherung (MDK) ist zuständig für die pflegerische
2387 Beratung und Begutachtung im Auftrag der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung
2388 auf Länderebene. Zugleich soll der MDK sicherstellen, dass die Versicherten der
2389 gesetzlichen Kranken- und Pflegekassen medizinisch neutral und nach gleichen Kriterien
2390 beurteilt werden (Gleichbehandlungsgrundsatz). Finanziert wird der MDK durch eine Umlage
2391 aller Krankenkassen im Land, er ist durch das Umlageverfahren nicht in den Wettbewerb der
2392 einzelnen Krankenkassen einbezogen. Koordiniert wird die Zusammenarbeit der
2393 verschiedenen MDKs von der Arbeitsgemeinschaft Medizinischer Dienst der
2394 Spitzenverbände der Krankenkassen (MDS), der auch alle drei Jahre einen Bericht über die
2395 Qualität in der ambulanten und stationären Pflege vorlegt.

2396 Die Kranken- und Pflegekassen sind nach dem SGB XI gesetzlich dazu verpflichtet, den
2397 MDK mit Begutachtungen zur Pflegebedürftigkeit und Pflegestufe zu beauftragen. Nach dem
2398 Pflege Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (PfWG) (siehe Abschnitt Gesetzliche Regelungen)
2399 müssen die MDKs seit 1.1.2009, die in Pflegeeinrichtungen erbrachten Leistungen und die
2400 Qualität dieser Leistungen prüfen (oder andere gleichwertige Prüfungen). Seit dem Herbst
2401 2009 müssen diese Prüfungen – in der öffentlichen Diskussion auch als Pflegenoten oder
2402 Pflege-TÜV bezeichnet – auch in einer verständlichen, übersichtlichen und vergleichbaren
2403 Form zur Nutzung durch die potentiellen Nachfrager veröffentlicht werden. Ziel dieser
2404 Qualitätsbewertungen ist es, für die Auswahl einer Pflegeeinrichtung durch Verbraucher die
2405 tatsächliche Qualität der Versorgung valide und unabhängig vom Prüfer standardisiert
2406 abzubilden. Die Erkenntnisse und Daten des MDK sind eine wertvolle Ressource für einen
2407 „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ des Pflege-TÜV (siehe Kap. 8.2.4).

2408

2409 *Weitere Akteure*

2410 Weitere Akteure sind verschiedene staatliche Institutionen. Hier ist an vorderster Stelle das
2411 Bundesgesundheitsministerium (BMG) zu nennen, das eine zentrale Rolle einnimmt in der
2412 politischen Rahmensetzung und Gestaltung von Gesundheit und Pflege (siehe gesetzliche
2413 Regelungen). Weitere Fachressorts sind in die Pflegeversorgung durch unterschiedliche
2414 Aktivitäten involviert, zum Beispiel das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
2415 oder für verbraucherpolitische Aspekte der Pflegeversorgung das Bundesministerium für
2416 Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).

2417 Auch Sozialhilfeträger und Kommunen tragen Verantwortung für die Pflegeversorgung.
2418 Schließlich ist die Heimaufsicht durch die Länder zu erwähnen. Deren Aufgaben sind im
2419 Heimgesetz geregelt. Unter anderem muss die Heimaufsicht mindestens einmal pro Jahr
2420 jedes Heim prüfen und auch Beschwerden von Heimbewohnern nachgehen. Die
2421 Prüfberichte der Heimaufsichten sind öffentlich einsehbar.

2422 Weitere Akteure in der Pflegeversorgung sind Selbsthilfe-Organisationen und solche, die die
2423 Interessen von pflegebedürftigen und behinderten Menschen wahrnehmen, sowie
2424 Verbraucherorganisationen. In Bezug auf die Qualität und Professionalität der Beschäftigten
2425 in Pflegeeinrichtungen sind schließlich auch die Verbände der Pflegeberufe relevant.

2426

2427 *Gesetzliche Regulierung*

2428 Der Pflegemarkt wird in Deutschland durch vielfältige rechtliche Regulierungen – gesetzliche
2429 Grundlagen und Gestaltungsprinzipien – geprägt. Dies umfasst die Finanzierung
2430 (Einnahmen) und Ausgaben der Pflegeversorgung, Genehmigungsverfahren für den Bau, die
2431 Ausstattung und die Inbetriebnahme von Pflegeeinrichtungen, Subventionen für
2432 Pflegeeinrichtungen, Kontrollen von Preisen und Qualität. Ausgewählte
2433 Rahmenbedingungen für die stationäre Langzeitpflege werden im Folgenden skizziert,
2434 soweit sie für das Verständnis der Marktlage relevant sind, Konsequenzen für Verbraucher
2435 haben und aus ihnen Anforderungen an die Verbraucherpolitik entstehen können. Aus dieser
2436 Perspektive sind für die Pflegeversorgung folgende Gesetze bedeutend:

- 2437 • Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (*Pflege-*
2438 *Versicherungsgesetz - PflegeVG*) vom 26.05.1994 (Sozialgesetzbuch (SGB) XI), das
2439 zum 1.1.1995 in Kraft trat;
- 2440 • zum 1. Juli 2008 in Kraft getretene *Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (PfWG)*.
- 2441 • Gesetz zur Regelung von Verträgen über Wohnraum mit Pflege – oder
2442 Betreuungsleistungen (*Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz – WBVG*), gültig seit
2443 dem 1.10.2009.

2444 Informationen über die Strukturierung der Pflegeversorgung und der stationären
2445 Langzeitpflege liefert zudem der Bericht des Beirats zur Überprüfung des
2446 Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2009).

2447

2448 *Pflegeversicherungsgesetz – PflegeVG*

2449 Für den Fall der Pflegebedürftigkeit bedarf es einer grundlegenden Absicherung für den
2450 Einzelnen. Die Grundlage für die Finanzierung und die Pflegeleistungen ist das *Pflege-*
2451 *Versicherungsgesetz – Pflege VG* von 1995. Mit diesem wurde die gesetzliche (auch als
2452 sozial bezeichnete) Pflegeversicherung als eigenständige fünfte Säule der
2453 Sozialversicherung eingeführt; eine Reaktion auf die stark steigenden Sozialausgaben der
2454 Kommunen, die bis dahin im Rahmen der Sozialhilfe für Pflegeleistungen zuständig waren.

2455 Nach dem Bundesverfassungsgericht handelt es sich bei der Pflegeversicherung um eine
2456 „Pflegevolksversicherung in Gestalt zweier Versicherungszweige“, die zwei Zweige aufweist,
2457 die Soziale Pflegeversicherung (SPV) und die Private Pflegepflichtversicherung (PPV). Gut

2458 95 Prozent der Bevölkerung werden ohne Wahlmöglichkeit der gesetzlichen oder der
2459 privaten Kranken- und Pflegeversicherung zugewiesen. 83 % der Bevölkerung sind in einer
2460 gesetzlichen Krankenversicherung als Pflichtversicherte abgesichert (2007).⁹⁰ Diese
2461 Versicherten werden zugleich auch der SPV zugewiesen. Umgekehrt müssen privat
2462 Krankenversicherte (gut zehn Prozent der Bevölkerung) der PPV angehören.⁹¹ Beide
2463 Teilsysteme der Pflegeversicherung sind - wenn auch mit unterschiedlichen Akzenten - „dem
2464 Solidaritätsprinzip verpflichtet“. Konzipiert wurde die Pflegeversicherung nach dem
2465 Umlageverfahren, mit lohnbezogenen Beiträgen.

2466

2467 *Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (PfWG)*

2468 Mit dem *PfWG* wurden die gesetzlichen Grundlagen der Pflegeversicherung im SGB XI
2469 reformiert. Dabei ging es insbesondere um die Verbesserung der infrastrukturellen
2470 Veränderungen und darum, durch eine Stärkung der häuslichen Versorgung die
2471 Lebenssituation der Betroffenen zu verbessern. Dies sollte vor allem durch folgende
2472 Instrumente erreicht werden:

- 2473 • Einrichtung von Pflegestützpunkten;
- 2474 • In Kraft treten des Pflegezeitgesetzes (PflegeZG);
- 2475 • Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung in der Pflege;
- 2476 • Verbesserung der ärztlichen Versorgung in stationären Pflegeeinrichtungen;
- 2477 • Leistungssatzdynamisierung bis 2012 in drei Stufen.

2478 Durch die nach dem *PfWG* eingeführten *Pflegestützpunkte* – die in der Verantwortung der
2479 Bundesländer umgesetzt werden - soll eine wohnortnahe und trägerunabhängige Beratung
2480 sowie eine Koordinierung aller Hilfsangebote angeboten werden. Dazu gehört auch, dass
2481 individuellen Versorgungspläne erstellt werden. Auf eine solche Beratung haben Empfänger
2482 wie auch Antragsteller von Pflegeleistungen nach dem *PfWG* einen Rechtsanspruch, der in
2483 Pflegestützpunkten in Anspruch genommen werden kann. Die Versorgungsdichte mit
2484 Pflegestützpunkten (Stützpunkte pro Einwohner) ist in den verschiedenen Bundesländern
2485 sehr unterschiedlich. Auch die Ausstattung dieser Stützpunkte unterscheidet sich von
2486 Bundesland zu Bundesland. Das Land Berlin beispielsweise hat ein Konzept zur
2487 Mindestausstattung von Pflegestützpunkten (<http://www.berlin.de/pflege/pflegestuetzpunkte>)
2488 ausgearbeitet.

2489 Unterdessen wurden von der Stiftung Warentest die Stützpunkte in einem ersten Test
2490 beurteilt. Von den bisher bundesweit über 300 Pflegestützpunkten wurden „fünfzehn der
2491 zuerst aufgebauten Pilotpflegestützpunkte und ein regulärer Pflegestützpunkt – einer aus

⁹⁰ Gemäß § 20 Sozialgesetzbuch (SGB) XI.

⁹¹ Gemäß § 23 SGB XI.

2492 jedem Bundesland“ getestet.⁹² Das Fazit dieses Tests ist, dass es „nur in wenigen Fällen
2493 eine umfassende Beratung“ (gab), wie sie der Gesetzgeber vorsieht. Es besteht noch
2494 fachlicher und methodischer Qualifikationsbedarf, um dem Anspruch der „Beratung aus einer
2495 Hand“ gerecht zu werden“.⁹³

2496 Mit der Einführung einer *Pflegezeit* haben Beschäftigte (bei Arbeitgebern mit mehr als 15
2497 Beschäftigten) die Möglichkeit für die Pflege eines nahen Angehörigen, bis zu sechs
2498 Monaten unbezahlte volle oder teilweise Freistellung von der Arbeit zu erhalten. Während
2499 dieser Freistellung sind die Pflegenden sozialversichert. Daneben besteht für nahe
2500 Angehörige die Möglichkeit, sich bis zu zehn Tagen unbezahlt von der Arbeit freistellen zu
2501 lassen, wenn ein akuter Pflegebedarf vorhanden ist. Diese Regelung ist aber aus Sicht von
2502 Kritikern nicht ausreichend. Die Grünen/Bündnis 90 fordern beispielsweise, dass die
2503 Pflegezeit zu einer Lohnersatzleistung weiterzuentwickeln sei.

2504 Im Hinblick auf die *Qualitätsverbesserungen* in der Pflege sieht das Gesetz vor, dass die
2505 Pflegequalität aller zugelassenen Pflegeeinrichtungen bis Ende 2010 mindestens einmal zu
2506 prüfen ist. Ab 2011 sind dann grundsätzlich jährliche, unangemeldete Regelprüfungen
2507 vorgeschrieben. Die Ergebnisse dieser Prüfberichte sind zur Verbesserung der Transparenz
2508 verbraucherfreundlich zu veröffentlichen. Dies kann beispielsweise im Internet, in den
2509 Pflegestützpunkten oder/und den Pflegeeinrichtungen selbst veröffentlicht beziehungsweise
2510 ausgehängt werden. Bekannt geworden ist diese Maßnahme der Qualitätsverbesserung als
2511 „*Pflege-TÜV*“. Diese Maßnahme und die sich darum rankenden verbraucherpolitischen
2512 Aktivitäten werden in Kap. 8.2.4 als Anwendungsbeispiel für eine Bewertungsmethodik
2513 präsentiert.

2514 Zur *Verbesserung der ärztlichen Versorgung in stationären Pflegeeinrichtungen* können seit
2515 Mitte 2008 nunmehr stationäre Pflegeeinrichtungen auch Kooperationsverträge mit
2516 niedergelassenen Ärzten abschließen, wenn ein entsprechender Vertrag nicht geschlossen
2517 werden kann, können die Pflegeeinrichtungen auch Heimärzte beschäftigen.

2518

2519 *Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz (WBG)*

2520 Verbraucherrechtlich relevant ist auch das seit dem 1.10.2009 gültige WBG des Bundes.
2521 Mit diesem wird der zivilrechtliche Teil des bisherigen Bundesheimgesetzes (HeimG) ersetzt.
2522 Während das HeimG auf stationäre Einrichtungen beschränkt war, bezieht sich das WBG
2523 auch auf Nutzer betreuter Wohngemeinschaften für pflegebedürftige oder behinderte
2524 Menschen. Das WBG verbessert die Anliegen der Nutzer solcher Einrichtungen wie auch
2525 die der stationären Einrichtungen. Neu in dem WBG ist vor allem, dass zur Herstellung von
2526 Transparenz vorvertragliche Informationspflichten klarer definiert werden. Danach müssen
2527 Anbieter erstens vor Vertragsabschluss schriftliche Informationen über sich wie auch zu

⁹² Vgl. Stiftung Warentest 2010.

⁹³ Vgl. Stiftung Warentest 2010.

ihrem Leistungskatalog zur Verfügung stellen. Zweitens werden die Inhalte, über die ein Vertrag informieren muss, im Gesetz aufgeführt. Schließlich verlangt das Gesetz, dass die Anbieter die Kosten für die einzelnen Leistungen ausweisen.

Die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Pflege- und Betreuungseinrichtungen und –dienste sowie die Befugnisse von Aufsichtsbehörden werden in Folge der Föderalismusreform 2006 und der Ablösung des HeimG nunmehr durch Ländergesetze geregelt. In Berlin beispielsweise trat am 1. Juli 2010 das Gesetz über Selbstbestimmung und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen (Wohnteilhabegesetz - WTG) in Kraft. Auch mit diesem Gesetz werden Informations- sowie Mitwirkungsrechte für die Bewohner eingeführt, beispielsweise bei der Gestaltung und Belegung ihrer persönlichen Räume. Die Mitwirkung erfolgt über Heimbeiräte, einen Heimfürsprecher oder ein ähnliches Gremium. Außerdem werden die Träger zu mehr Leistungs- und Kostentransparenz verpflichtet. Ihnen wird auferlegt, ein Beschwerdemanagement zu führen und alle zwei Jahre die Bewohner zu ihrer Zufriedenheit zu befragen. Schließlich regelt das WTG auch die Heimaufsicht. Neben Informationsaufgaben hat diese in Abstimmung mit dem MDK und den Pflegekassen die Qualität der stationären Pflegeeinrichtungen zu prüfen. Zudem muss die Heimaufsicht Beschwerden von Nutzern nachgehen (siehe auch Pflegeportal des Landes Berlin, www.berlin.de/pflege/index.html).

2546

2547 *Verbrauchertypen und Verbraucherrollen*

Wie lassen sich der Verbrauchertyp und seine Rolle im Pflegesektor beschreiben? Im Hinblick auf die Qualität der Pflegeleistung ist festzustellen, dass stationäre Pflegeleistungen eindeutig der Kategorie Vertrauens- und Kontraktgut zuzuordnen sind. Für solche Güter gilt generell, dass die Verbraucher nur bedingt deren Qualität beurteilen können. Dies gilt für die Phase vor einem Vertragsabschluss ebenso wie für den Vertragsabschluss. Aber selbst nach dem Abschluss eines Vertrages, wenn die Pflege also bereits in Anspruch genommen wird, ist die Unsicherheit hinsichtlich der Qualität sehr hoch. Unklar bleibt, ob die Pflege dazu führt, dass der Pflegebedürftige sich unter Umständen besser fühlt oder ob andere Faktoren den Zustand des Pflegebedürftigen beeinflussen. Damit kann der Verbraucher in diesem Segment nur wenig bis gar nichts für künftige Phasen lernen. Hinzu kommt, dass der Lernprozess für Verbraucher in diesem Segment auch nur sehr bedingt auf andere Verbraucher übertragen werden kann. So hängt die Qualitätsbeurteilung bei Pflegeleistungen in hohem Maße von subjektiven Bewertungen ab (persönliche Zufriedenheit), während objektive Kriterien (Sauberkeit, Ausstattung etc.) oftmals weniger beachtet werden. Pflegebedürftige sind im Pflegesektor in der Regel „verletzliche“ Verbraucher.

Diese Verletzbarkeit wird durch eine Reihe von Faktoren verstärkt. Ein Faktor ist das Alter in Kombination mit der Schwere der Krankheit der Pflegebedürftigen. Ein Blick auf die Pflegebedürftige nach dem Alter zeigt die Situation: Im Dezember 2009 waren fast 2,34 Millionen Menschen in Deutschland im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes pflegebedürftig, dies umfasst die Betreuung in voll- und teilstationären Pflegeheimen, ambulante Pflegedienste sowie die Betreuung durch Angehörige. Knapp ein Drittel davon

2570 wurde in Pflegeheimen vollstationär betreut. Mehr als zwei Drittel der in stationärer
2571 Langzeitpflege versorgten Pflegebedürftigen waren 80 Jahre oder älter, fast die Hälfte dieser
2572 Pflegebedürftigen war sogar 85 Jahre oder älter.⁹⁴

2573 Bei den Nachfragern nach solchen Leistungen handelt es sich also sehr oft um Ältere,
2574 Hochbetagte und immer um Pflegebedürftige. Es kann davon ausgegangen werden, dass
2575 diese Menschen oftmals gar nicht mehr selbst fähig sind, sich über die Leistung, die sie
2576 benötigen, zu informieren oder diese im Vergleich an Hand von Pflegekriterien auszuwählen,
2577 selbst wenn Informationen transparent und vergleichend zur Verfügung gestellt werden.

2578 Außerdem wirkt der Wettbewerb so gut wie gar nicht. In aller Regel wird eine stationäre
2579 Pflegeleistung nur einmal abgeschlossen, ein Wechsel der Einrichtung ist aufwändig und es
2580 ist wiederum nicht sicher, ob mit dem Wechsel die Pflegequalität oder andere Bedingungen
2581 besser werden. Es kommt hinzu, dass die Betroffenen oftmals gar nicht die Kraft haben
2582 dürfen, einen Wechsel anzugehen. Experten der Altersforschung gehen sogar davon aus,
2583 dass allein der Gedanke an einen Wechsel bei den Betroffenen oftmals Ängste und
2584 Unsicherheiten auslöst – unabhängig davon, ob die derzeitige Pflegeleistung nach objektiven
2585 Kriterien bemessen gut oder schlecht ist.

2586 Häufig informieren sich über Anbieter und Leistungen stellvertretend für die Betroffenen
2587 deren Angehörige. Diese treffen auch in vielen Fällen die Auswahl und beobachten, wie die
2588 Pflege konkret umgesetzt wird. Sie lassen sich dabei aber nicht ausschließlich von der
2589 Qualität der Anbieter leiten. Hier wirken weitere Faktoren, beispielsweise räumliche Nähe,
2590 Bauchentscheidungen, Überforderung durch diverse Verantwortlichkeiten und damit
2591 Zeitmangel für die Lage des Pflegebedürftigen, mangelnde Bereitschaft sich um den
2592 Angehörigen und dessen Situation wirklich zu kümmern bis hin zu mangelnder Empathie für
2593 die Belange des Pflegebedürftigen. Hier sollte nicht unerwähnt bleiben, dass erst vor einigen
2594 Jahren diskutiert wurde, auf welche Weise pflegende Angehörige und professionelles
2595 Pflegepersonal Gewalt gegen Eltern und Ältere ausübt. Deutlich wurde, dass die bekannten
2596 Fakten wohl eher die Spitze des Eisbergs sind.

2597 Alles in allem lässt sich festhalten: Die Verbraucher im Pflegesektor sind hoch verletzlich, sie
2598 können ihre Interessen kaum selbst vertreten. Dies gilt vor allem für Hochbetagte und
2599 Schwerstpflegebedürftige. Es ist davon auszugehen, dass dies in der Tendenz auch auf
2600 jüngere Pflegebedürftige zutrifft, wenn auch weniger gravierend als bei hochbetagten
2601 Pflegebedürftigen. Verbrauchern, die Pflegeleistungen nachfragen, bleibt letztlich wohl nichts
2602 anderes übrig, als anderen zu vertrauen.

2603 Aus diesen Gründen ist es besonders wichtig, dass die Interessen der Pflegebedürftigen
2604 kollektiv vertreten werden. Eine Mitwirkung der Bewohner von Pflegeeinrichtungen ist im
2605 HeimG festgelegt. Gewählt werden danach beispielsweise Heimbeiräte. Allerdings
2606 bezweifeln viele Experten, dass in Heimen mit Schwerstpflegebedürftigen (und
2607 demenzkranken Menschen) der Heimbeirat wirklich Einfluss ausübt. Das Bild vom

⁹⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt 2009: 8.

2608 eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Verbraucher (Betroffenen wie auch
2609 Angehörigen) ist zumindest für stationäre Pflegeleistungen sehr fragwürdig.

2610

2611 *Probleme und Schäden für Verbraucher*

2612 Für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen entstehen mögliche Probleme und Schäden vor
2613 allem aufgrund unzureichender

- 2614 • Transparenz und Information über die Leistungen der Pflegeversorgung, dies umfasst
2615 auch verwirrende Kommunikation der Informationen;
- 2616 • individueller Beratung;
- 2617 • Wechselemöglichkeiten;
- 2618 • oder unklarer Beschwerdewege.

2619 Verbraucher- und Interessenorganisationen von Pflegebedürftigen fordern mehr
2620 Transparenz, mehr individuelle Beratung und ein Beschwerdemanagement ein. Mit dem
2621 weiter oben beschriebenen PFWG wurde damit begonnen, eine Reihe dieser Forderungen in
2622 konkrete Maßnahmen umzusetzen.

2623 Ob diese oben skizzierten Maßnahmen auch tatsächlich greifen und die Situation von
2624 Betroffenen und Angehörigen in der Pflegeversorgung grundlegend verändern, kann im
2625 Moment noch nicht umfassend beurteilt werden. Es fehlt schlicht an entsprechenden
2626 empirischen Studien. Zweifel sind indes angebracht: Bei den Pflegenoten beispielsweise
2627 stellt sich die Frage, ob die Methode tatsächlich die Entscheidungsgrundlage für Verbraucher
2628 verbessert (siehe Kap. 8.2.4). Ob es sich bei den gegenwärtig festgestellten Defiziten bei
2629 den Pflegestützpunkten um Anlaufschwierigkeiten handelt oder ob diese Defizite auf
2630 prinzipielle Konzeptionsfehler zurückzuführen sind, lässt sich aus heutiger Sicht noch nicht
2631 beurteilen.

2632 Das Problem mangelnder Wechselbereitschaft ist im Pflegesektor wesentlich komplexer als
2633 etwa im Energiemarkt. Das Verhalten von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen ist hier
2634 nur sehr bedingt politisch zu beeinflussen. Hingegen kann die Politik im Bereich der
2635 Beschwerden sicherlich noch viel verbessern: Hier kommt es darauf an, möglichen
2636 bürokratischen Hemmnissen entgegenzuwirken und zeitnah allen Beschwerden
2637 nachzugehen. Es gibt keine verlässlichen Untersuchungen über Schäden, die
2638 Pflegebedürftigen entstehen. Vermutlich handelt es sich um überwiegend immaterielle
2639 Schäden, häufig in Form geringerer Lebensqualität, die in der Folge durchaus zu einem zu
2640 frühen Tod führen kann.

2641

2642 8.2.2 Folgenabschätzung mit Verbraucherbeteiligung: ein Check des Pflege-TÜV in 2643 drei Phasen

2644 Der so genannte „Pflege-TÜV“ wurde 2009 eingeführt, um eine neutrale, standardisierte
2645 Qualitätskontrolle von stationären Pflegeeinrichtungen anbieten zu können. Im Kern besteht

2646 die Bewertung aus Beurteilungen durch den Medizinischen Dienst der Krankenversicherung
2647 (MDK). Aus insgesamt 82 Einzelbewertungen 64 Einzelkriterien wird in vier
2648 Qualitätsbereichen jeweils ein Mittelwert gebildet, aus den vier Mittelwerten wiederum eine
2649 Gesamtnote (Details siehe Anhang Nr. 3).

2650 Dem Pflege-TÜV liegt die Idee zugrunde, dass Pflegebedürftige und ihre Angehörigen eine
2651 bessere Übersicht benötigen, um sich entscheiden zu können. Wie hätte man also
2652 idealtypisch vor der Einführung des Pflege-TÜV die Wirkungen im Sinne eines „Check
2653 Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ abschätzen können?

2654

2655 **Ex-ante** wäre zu klären gewesen, nach welchen Kriterien Pflegebedürftige bzw. ihre
2656 Angehörigen stationäre Einrichtungen aussuchen. Dazu existieren empirische Studien, die
2657 man auswerten und die wichtigsten Kriterien anschließend gewichten kann. Die Auswahl –
2658 die häufig unter Zeitdruck erfolgt – richtet sich keineswegs primär an Qualitätskriterien aus,
2659 sondern vielmehr am Preis und räumlicher Lage; die wichtigsten Informationsquellen sind
2660 Freunde und Verwandte, viel seltener offizielle Institutionen wie Pflegekassen.

2661 Der Marktentwicklungsstand bei stationären Einrichtungen lässt sich durchaus beschreiben,
2662 was die Vielfalt von Anbietern, Einrichtungstypen und Ausstattungsniveau angeht. Was die
2663 Vorentscheidungen und Annahmen angeht, so gab es im Hinblick auf den Pflege-TÜV eine
2664 intensive Diskussion vorab, in der wichtige Annahmen und Weichenstellungen der
2665 Pflegepolitik sichtbar wurden. Beispielsweise hatte die Verbraucherzentrale Rheinland Pfalz
2666 in Zusammenarbeit mit dem Medizinischen Dienst 2008 ein Konzept und Vorschläge zur
2667 Bewertungssystematik vorgelegt.⁹⁵ Die Einlassungen der Politik machten deutlich, dass der
2668 Wettbewerb auf dem Pflegemarkt durch eine größere Transparenz verstärkt werden sollte
2669 und dass schlechte Pflegequalität sichtbar gemacht werden sollte. Zentrale Annahme war,
2670 dass aufgrund verfügbarer und vergleichbarer Informationen entschieden würde; eine
2671 Nebenannahme war, dass Anbieter mit besonders schlechten oder besonders guten Werten
2672 in der Medienöffentlichkeit besonders hervorgehoben würden. Die Problemlage ist daher
2673 leicht beschrieben: Das vorhandene Pflegeangebot galt als zu intransparent, als dass es
2674 Pflegebedürftige und ihre Angehörigen durchschauen könnten.

2675 **Ex-interim** hätten im laufenden Gesetzgebungsverfahren verschiedene Modelle der
2676 Informationstransparenz durchgespielt werden können. Als Erstes müssten bereits
2677 existierende Informationsinstrumente ausgewertet werden. Dazu zählen z.B. die
2678 Verbraucherbrochure "Noten für Pflegeheime" durch die Verbraucherzentrale Rheinland-
2679 Pfalz⁹⁶ oder das vom BMELV geförderte Projekt „Grüner Haken“⁹⁷, dass Pflegenoten und

⁹⁵ Vgl. Verbraucherzentrale (VZ) Rheinland Pfalz und MDK Rheinland Pfalz 2008a, 2008b.

⁹⁶

<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Gesundheitsmarkt/Pflege/NotenFuerPflegeheime.html>

2680 Prüf-Ergebnisse der Heimaufsicht ergänzen soll. Das Beispiel „Pflege-TÜV“ ist ein
2681 Paradebeispiel für die Fragmentierung von verbraucherpolitischen Maßnahmen. Denn es
2682 wurden bereits punktuell und parallel verschiedene Modellvorhaben erprobt; eine
2683 konsequente Gesetzesfolgenabschätzung könnte dafür sorgen, solche Ansätze sinnvoll zu
2684 integrieren oder sich für einen zu entscheiden, um Verbraucherpolitik effizienter zu machen.

2685 Informations-Angebote können generell primär auf Experten-Urteilen beruhen, auf Angaben
2686 von Bewohnern und Angehörigen oder auf einer Mischung aus beidem. Zugleich müsste
2687 geklärt werden, ob Faktoren unmittelbar gewichtet werden sollen oder ob es den
2688 Verbrauchern selbst überlassen bleiben soll zu gewichten.

2689 Anhand verschiedener Modelle hätte das Verständnis von Vergleichslisten mit Verbrauchern
2690 empirisch getestet werden können: Welche Informationen sind zu komplex, welche Kriterien
2691 genießen Vorrang etc. Gleichzeitig hätte eruiert werden können, welche Daten auf
2692 Vergleichsbasis verfügbar und standardisierbar sind, zusammen mit einer Methodenkritik,
2693 welche Aussagekraft für Pflegequalität und Lebensqualität die jeweiligen Indikatoren haben.

2694 Gemessen an den politischen Zielen, dem Verständnis der Verbraucher bestimmter
2695 Instrumente sowie der Verfügbarkeit und Aussagekraft der Daten hätte dann eine
2696 Entscheidung für eine bestimmte Bewertungsmethodik begründet werden können.

2697

2698 **Ex-post** kann auch nach kurzer Laufzeit des Pflege-TÜV schon skizziert werden, wie die
2699 Evaluation des Instruments angelegt sein könnte. In diesem Schritt sollten Informationen
2700 aus thematisch einschlägigen wissenschaftlichen Studien und bereits in Auftrag gegebenen
2701 oder bereits durchgeführten Evaluationen ausgewertet werden. Für diese sollten mindestens
2702 ausgewertet werden: Auftraggeber der Studie/Evaluation, Ziele, Fragestellungen, Methoden,
2703 Befunde und Handlungsempfehlungen.

2704 Für den Pflege-TÜV wurde 2009 zu Beginn der Umsetzung der Pflegenoten eine
2705 wissenschaftliche Evaluierung durch die Vertragspartner der Transparenz-Vereinbarungen in
2706 Auftrag gegeben.⁹⁷ Bereits beim Abschluss der Pflegetransparenz-Vereinbarungen
2707 (PTV) hatten sich die verantwortlichen Akteure darauf verständigt, die Ergebnisse der
2708 Evaluation bei der Weiterentwicklung der PTV einzubeziehen. Der Evaluationsbericht wurde
2709 2010 vorgelegt. Begleitet wurde die Evaluation durch einen wissenschaftlichen Beirat, der
2710 sich aus Wissenschaftlern, Verbraucherschützern, Bundes- und Landesministerien,
2711 Mitgliedern des Deutschen Pflegerats und den Vertragspartner zusammensetzte. Ziele,
2712 Fragestellungen und Empfehlungen zum Pflege-TÜV auf der Grundlage dieser Evaluation
2713 sind im Folgenden ausgeführt.

2714

⁹⁷ <http://www.heimverzeichnis.de/> oder <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2010/140-Heimverzeichnis.html>

⁹⁸ Vgl. Hasseler u.a. 2010.

2715 Abbildung 8: Evaluation der Transparenz-Vereinbarungen

Ziel der Evaluation

- (1) Bewertung der Umsetzung und der Wirkungen der Pflegenoten.
- (2) Erarbeitung wissenschaftlicher Erkenntnisse zu Ergebnisindikatoren und Lebensqualität.

Drei zentrale Fragestellungen

- (1) „Inwieweit sind die in den Pflege-Transparenzvereinbarungen ambulant (PTVA) und stationär (PTVS) gewählten Qualitätskriterien, das Bewertungssystem sowie das Layout der Transparenzberichte geeignet, die von den Pflegeeinrichtungen erbrachten Leistungen und deren Qualität insbesondere hinsichtlich der Ergebnis und Lebensqualität, für Pflegebedürftige, ihre Angehörigen oder Mitarbeiter/innen in Pflegestützpunkten verständlich, übersichtlich und vergleichbar darzustellen?“
- (2) „Welche Elemente der Pflege-Transparenzvereinbarungen ambulant (PTVA) und stationär (PTVS) haben sich aus wissenschaftlicher Perspektive bewährt?“
- (3) „Gibt es Verbesserungspotenziale? Wenn ja, sind aus wissenschaftlicher Perspektive Aussagen zur Prioritätensetzung sinnvoll?“

*Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats zum Pflege-TÜV auf der Grundlage der Evaluationsergebnisse, die von den Evaluatoren unterstützt werden.**I. Empfehlungen aus wissenschaftlich-methodischer Perspektive*

- Überprüfung/Nachweis von Gütekriterien des Instrumentes zur Erfassung von Transparenzkriterien.
- Überprüfung des Sinns von Einzelkriterien des Instrumentes zur Erfassung von Transparenzkriterien.
- Überprüfung von Verfahrensanweisungen zur Erfassung von Transparenzkriterien.
- Überarbeitung der Berechnungssystematik/Notenvergabe auf Kriteriumsebene und Darstellung von Alternativen.
- Überarbeitung der Berechnungssystematik/Notenberechnung auf Bereichsebene bzw. für eine Gesamtnote und Darstellung von Alternativen.
- Einbeziehung von Risikokriterien in die Berechnungssystematik/Notenberechnung auf Bereichsebene bzw. für eine Gesamtnote.
- Überprüfung des gewählten Stichprobenverfahrens.
- Überprüfung des gewählten Datenerfassungs- und übermittlungsverfahrens.

Der Beirat empfiehlt, die Überprüfungen und Überarbeitungen kurzfristig einzuleiten und zu berücksichtigen.

II. Empfehlungen aus wissenschaftlich-inhaltlicher Perspektive

- Der Begriff „Qualität“ im Zusammenhang mit Qualitätsprüfungen und Transparenzkriterien sollte definiert und eingegrenzt werden.
- Funktion und Bedeutung der Transparenzkriterien sollte geklärt werden.
- Instrumente „Qualitätsprüfung“ und „Transparenzkriterien“ sollten überprüft werden.
- Die Datenquelle „Pflegedokumentation“ als dominierender Datenquelle sollte überprüft werden.

Der Beirat empfiehlt diese Empfehlungen kurzfristig zu berücksichtigen.

III. Heimbewohner-/Kundenbefragung

- Das bisherige Instrument zur Heimbewohnerbefragung/Kundenbefragung sollte wissenschaftliche überprüft werden. Auf eine entsprechende Befragung sollte nicht verzichtet und die Gütekriterien und Aussagekraft des bestehenden Instrumentes sollten überprüft werden.
- Eine Erhebung der Lebensqualität von Heimbewohnern und Kunden sollte mittelfristig auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden.
- Eine Erhebung der Lebensqualität von vulnerablen Gruppen mit entsprechend spezifischen Instrumenten sollte mittelfristig auf ihre Umsetzbarkeit geprüft werden.
- Ergebnisse des von BMG und BMFSFJ geförderten Projektes „Entwicklung und Erprobung von Instrumenten zur Beurteilung der Ergebnisqualität in der stationären Altenhilfe“ sollten abgewartet und ggf. integriert werden.

IV. Darstellung (Layout) der Transparenzberichte

Die Bekanntheit der Transparenzberichte sollte durch verschiedene Strategien gesteigert werden:

- Integration von Multiplikatoren;
- Aktuelle Daten sollten flächendeckend zur Verfügung stehen;
- Interessen der Verbraucher bei der Wahl von Kriterien zur Veröffentlichung sollten beachtet werden;
- Zugangswege sollten vielfältiger sein;
- Berücksichtigung von Multikulturalität.
- Darstellung (Layout) der Transparenzberichte sollte den Erfordernissen der Verbraucher angepasst werden.

2716 Quelle: Hasseler u.a. 2010

2717

2718 Weitergehende Evaluationen müssten die Qualität der verfügbaren Informationen und Daten
2719 unter die Lupe nehmen. Dabei müssten vor allem die folgenden Fragen beantwortet werden:

- 2720 • Werden auch empirische Befunde ausgewiesen oder handelt es sich nur um
2721 argumentative Analysen?
- 2722 • Bei wem wurden die Befunde erhoben? Stehen nur Informationen von Anbietern oder
2723 Kostenträger zur Verfügung oder gibt es auch Informationen, die bei
2724 Pflegebedürftigen oder ihren Angehörigen erhoben wurden?
- 2725 • Handelt es sich um verallgemeinerbare Informationen oder Befunde oder nur um
2726 Fallstudien oder kleine und exemplarische Untersuchungssamples und damit um
2727 nicht repräsentative Ergebnisse?

2728 Es gibt keine Befunde, die sich auf die Betroffenen stützen können und keine Informationen
2729 darüber, wie der Pflege-TÜV von den Betroffenen (dies umfasst hier auch die Angehörigen)
2730 bewertet wird. In einer verbraucherorientierten Folgenabschätzung sollten aber solche Daten
2731 zum Standard gehören. Hier müssten Betroffene zumindest befragt werden, ob sie

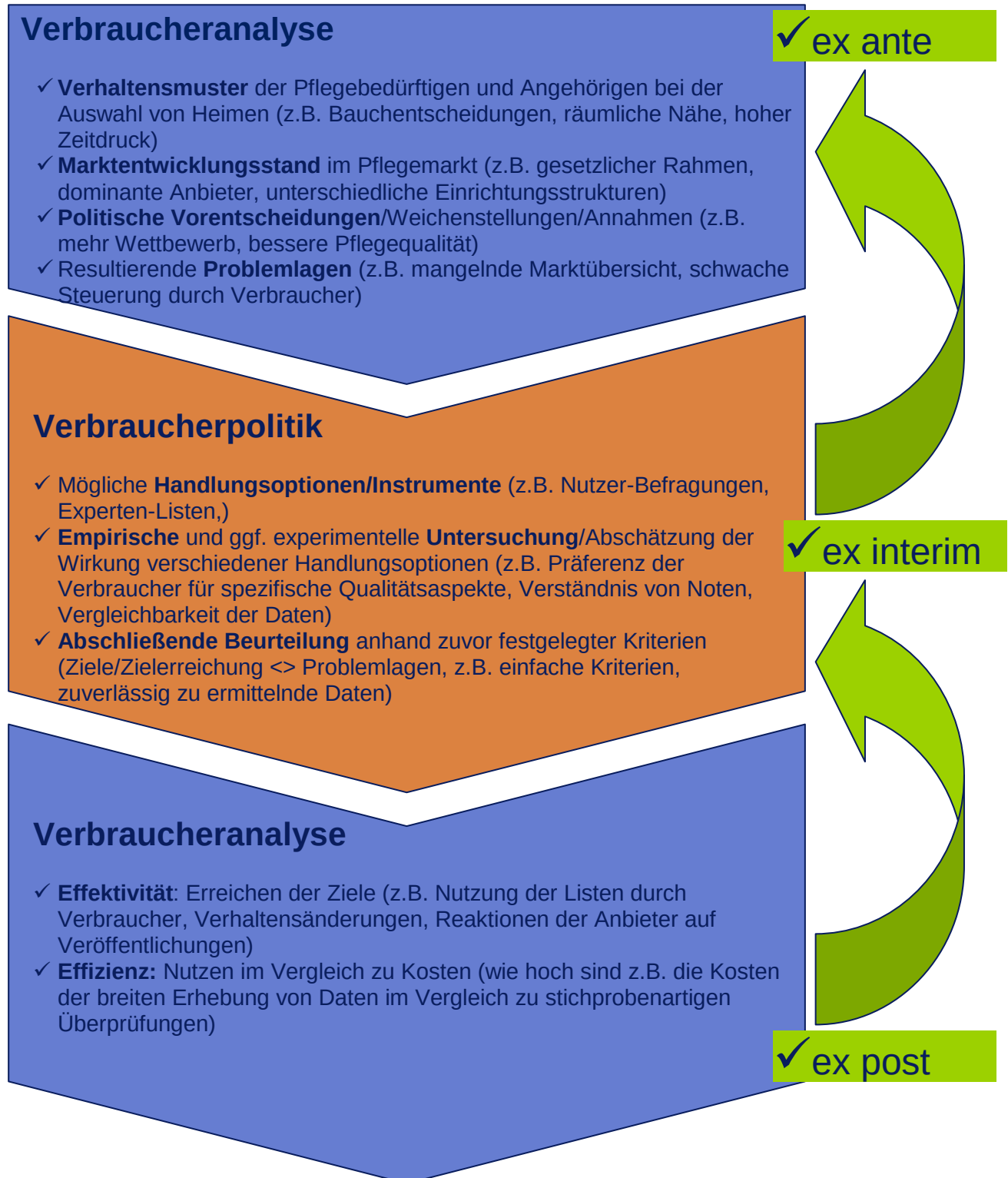
- 2732 • den Pflege-TÜV kennen und wissen, was die Pflegenote aussagt?
- 2733 • ob sie ihn in der Nutzung einfach oder kompliziert finden?
- 2734 • wodurch und wie (Internet, Pflegeeinrichtung) sie den Pflege-TÜV zur Kenntnis
2735 genommen haben?
- 2736 • ob sie ihre Pflegeeinrichtung am Pflege-TÜV orientiert ausgewählt haben oder für
2737 potentielle Nachfrager, auswählen wollen?
- 2738 • ob sie die verschiedenen Transparenzangebote kennen und ggf. auseinanderhalten
2739 können?
- 2740 • ob sie auf Grund der Informationen aus dem Pflege-TÜV ihre Einrichtung wechseln
2741 würden?
- 2742 • ob sie auf der Grundlage der Transparenzplattform eine kostengünstigere Einrichtung
2743 auswählen konnten?
- 2744 • ein orientiert am Pflege-TÜV ausgewählt haben oder ob für sie andere Maßnahmen
2745 bedeutender waren (etwa individuelle Beratung und Pflegestützpunkte),

2746 Der Pflege-TÜV lässt sich - wie in der Evaluierung von Hasseler u.a. auch gezeigt - aus
2747 wissenschaftlicher Sicht bereits jetzt gut beurteilen. Seine Schwächen sind diesen ersten
2748 Befunden zufolge deutlich sichtbar. Die zentrale Kritik entzündet sich an der
2749 Zusammensetzung der Gesamtnote. Denn mit dieser werden vollkommen unterschiedliche
2750 Qualitätsaspekte und -bereiche in einen Topf geworfen. Hinterher kann man nicht mehr
2751 erkennen, ob die einzelnen Bestandteile von hoher oder von minderer Qualität sind.

2752 Die Beurteilung des Pflege-TÜV basiert auf wissenschaftlichen Überlegungen. Ob die
2753 Maßnahme von Betroffenen ebenso kritisch beurteilt wird, welche Stärken und Schwächen
2754 der Pflege-TÜV aus deren Sicht hat und wie er auf die direkt Betroffenen wirkt, darüber
2755 müsste eine verbraucherorientierte Folgenabschätzung ebenfalls Befunde ermitteln. Bisher

2756 gibt es solche Evaluationen zum Pflege-TÜV allerdings nicht. Daher sind die Fragen, ob der
2757 Pflege-TÜV zu einer erhöhten Transparenz führt, ob diese ggf. zu einer verbesserten
2758 Auswahl und diese wiederum zu einer höheren Lebensqualität der Betroffenen und unter
2759 Umständen auch zu Kostenersparnissen führt, gegenwärtig jedenfalls nicht zu beantworten.
2760

Abbildung 9: Check „Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ am Beispiel des Pflege-TÜV



2770 **8.3 Der Energiemarkt, insbesondere Strom**

2771 Die Liberalisierung des Strommarktes hat in Deutschland noch nicht zu den gewünschten
2772 Effekten für die Verbraucher geführt. Die Preise gehören nach wie vor zu den höchsten in
2773 Europa, aber auch die Wechselbereitschaft ist gering. Es ist zu vermuten, dass nicht nur die
2774 Regulierung dieses oligopolistischen Marktes unzureichend ist, sondern dass auch die
2775 verbraucherpolitische Flankierung der Liberalisierung ihre Schwächen hat. Das betrifft vor
2776 allem die Anreize und Rahmenbedingungen für den Wechsel des Stromanbieters. Hier hätte
2777 ein rechtzeitiger „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ auch mehr Vorteile
2778 für die Verbraucher ergeben können. Aber dafür fehlte offenbar ein realistischer Blick auf den
2779 Markt und das zu erwartende Verbraucherverhalten.

2780

2781 **8.3.1 Realismus in der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens**

2782 Der Energiemarkt ist in Deutschland in den letzten zwei Jahrzehnten einem rasanten Wandel
2783 unterworfen worden. Angetrieben von der Europäischen Kommission haben die
2784 Mitgliedstaaten eingewilligt, die staatlichen Monopole aufzubrechen und wettbewerbliche
2785 Strukturen zu schaffen. Im Kern zielte die Deregulierungspolitik darauf, das von staatlichen
2786 Monopolen verwaltete Energienetz für Konkurrenten zu öffnen. Vom Preiswettbewerb sollen
2787 die Stromabnehmer, d.h. die Firmen, aber auch die Verbraucher profitieren. Sie sollen den
2788 Stromanbieter wechseln können. Das von der EU etablierte Modell ruht insofern auf einer
2789 doppelten Prämisse: der Existenz von (Preis-) Wettbewerb und der Bereitschaft der
2790 Verbraucher zum Wechsel des Anbieters. Die Organisation und die Überwachung der neu zu
2791 etablierenden wettbewerblich organisierten Märkte liegen in den Händen der
2792 Bundesnetzagentur, die gleichermaßen für Energie wie für Telekommunikation zuständig ist.

2793 Die Liberalisierungspolitik verlief in Wellen. Derzeit steht die Umsetzung des so genannten
2794 „Dritten Pakets“ an, d.h. der Richtlinien 2009/72 Elektrizität und 2009/73 Gas. Im Mittelpunkt
2795 des politischen Interesses standen und stehen vor allem die Anstrengungen der
2796 Kommission, die Liberalisierung mit der Privatisierung zu verbinden. Aus Verbrauchersicht
2797 bedeutsam ist zweierlei: zum einen verstärkt das dritte Paket den Druck auf die
2798 Mitgliedstaaten, den nationalen Energieaufsichtsbehörden auch Verbraucherschutzaufgaben
2799 zu übertragen, zum anderen müssen sich die Mitgliedstaaten verstärkt um die besonders
2800 schutzbedürftigen Verbraucher kümmern und ihnen den Zugang zur Energie zu bezahlbaren
2801 Preisen garantieren.

2802 Am 27.10.2010 veröffentlichte das Bundeswirtschaftsministerium das Papier „Eckpunkte zur
2803 EnWG-Novelle 2011“. ⁹⁹ Hierin werden Vorschläge zur Umsetzung des Dritten
2804 Binnenmarktpaktes Energie, u.a. bestehend aus den Richtlinien 2009/72/EG
2805 (Elektrizitätsmarkt) und 2009/73/EG (Gasmarkt) gemacht. Das Hauptaugenmerk des Papiers
2806 liegt hierbei in der Darlegung der Änderungen im Regulierungsrecht. Der Verbraucherschutz

⁹⁹ BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, abrufbar unter www.bmwi.de.

2807 nach „klassischem Verständnis“¹⁰⁰ nimmt im Papier einen überschaubaren Umfang ein.
2808 Unter der Überschrift „IV. Stärkung der Verbraucherrechte“ finden sich Ausführungen im
2809 Umfang von ca. einer Seite bei einem Gesamtvolumen von 11 Seiten. Nicht ohne Grund
2810 beginnt *Franzius* einen Aufsatz zum Thema „Schutz der Verbraucher durch
2811 Regulierungsrecht“ dann auch mit dem Satz: „Das Thema erzeugt Irritation“.¹⁰¹

2812

2813 *Regulierungsbehörden als Verbraucherschutzbehörden*

2814 Nach deutschem Rechtsverständnis haben staatliche Aufsichtsbehörden die
2815 Funktionsfähigkeit des Marktes sicherzustellen. Sie sind keine Verbraucherschutzbehörden
2816 in dem Sinne, dass sie sich neben dem Funktionsschutz auch dem Schutz der individuellen
2817 Interessen der Kunden widmen müssen. Diese tief verankerte Rechtsüberzeugung wird
2818 durch das EG-Recht verstärkt auf den Prüfstand gestellt (zu den einschlägigen Passagen
2819 des dritten Pakets siehe Anhang Nr. 1).

2820 Als „klassische Regulierungsbehörde“ nimmt die Diskussion um die Qualität der
2821 Bundesnetzagentur als Verbraucherschutzbehörde nach unserem Eindruck gerade erst
2822 Fahrt auf. „Regulierungsrecht wurde in der Vergangenheit zumeist auf die Ermöglichung von
2823 Wettbewerb, weniger auf den Schutz der Verbraucher bezogen“.¹⁰² Nach *Franzius* hat „erst
2824 die Zunahme marktbezogener Regulierung [...] die Frage aufgeworfen, inwieweit dadurch
2825 auch ein hinreichender Schutz der Verbraucher sichergestellt ist.“¹⁰³ § 2 Abs.2 Nr. 1 TKG z.B.
2826 stellt erst seit der Novellierung 2004 den Passus „*insbesondere Verbraucherrechte*“ heraus,
2827 was die Ziele der Regulierung auf dem Telekommunikationsmarkt und damit die
2828 Kompetenzen der Bundesnetzagentur angeht. In § 1 TKG, der die Zwecke des Gesetzes
2829 regelt, fehlt ein solcher Verweis auf Verbraucherrechte. Im Papier des
2830 Bundeswirtschaftsministeriums¹⁰⁴ wird nicht der Schritt hin zu einer
2831 „Verbraucherschutzbehörde“ getan. Vielmehr wird die Bundesnetzagentur weiterhin als
2832 „Regulierungsbehörde“ bezeichnet.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Vgl. *Franzius*, Schutz der Verbraucher durch Regulierungsrecht, DVBl. 2010, 1086. *Franzius* führt auf Seite 1089 aus, dass Regulierungsrecht „durch die Ausgestaltung des Wettbewerbs unter dem Ziel flächendeckender Versorgung zum Schutz des Verbrauchers“ beiträgt. Als Beispiele nennt er auf den Seite 1089 ff.: Universaldienstleistungen, Instrumente der individuellen Versorgungssicherheit wie die Grundversorgungspflicht nach § 36 I EnWG, Gewährleistung sozialverträglicher Preise durch hoheitliche Entgeltregulierung, Kundenschutz durch Informationspflichten des Unternehmers und Transparenzverpflichtungen zur Stärkung des neuen Verbrauchbildes.

¹⁰¹ *Franzius*, Schutz der Verbraucher durch Regulierungsrecht, DVBl. 2010, 1086

¹⁰² *Franzius*, Schutz der Verbraucher durch Regulierungsrecht, DVBl. 2010, 1086, 1096.

¹⁰³ *Franzius*, Schutz der Verbraucher durch Regulierungsrecht, DVBl. 2010, 1086, 1088 f. unter Verweis auf „Verbraucherschutz in netzgebundenen Märkten: Wie viel Staat braucht der Markt?“ (2004) der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

¹⁰⁴ BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010.

¹⁰⁵ BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S. 8.

2833 Die Richtlinien würden der Bundesnetzagentur einen weitreichenden Kompetenzzuwachs
2834 zubilligen: So schreiben Art. 37 der RL 2009/72/EG und Art. 41 der RL 2009/73/EG vor, dass
2835 die Regulierungsbehörden insbesondere die Kompetenz zu Beobachtung u.a. der Preise für
2836 Haushaltskunden bekommen muss. Der Kompetenzzuwachs wird eine Abgrenzung der
2837 Bundesnetzagentur von den Kartellbehörden notwendig machen.¹⁰⁶ Eine
2838 „Verbraucherschutzbehörde“ soll, jedenfalls wenn man das Papier des
2839 Bundeswirtschaftsministerium unbefangen liest jedoch nicht entstehen.

2840

2841 *Wechselrechte*

2842 Schon das zweite im Jahre 2003 verabschiedete Paket wollte dem Verbraucher den
2843 Wechsel ermöglichen. Tatsächlich stellte sich in der Praxis heraus, dass die Energieanbieter
2844 dem Wechselanliegen oftmals nur zögerlich nachkamen und sie den wechselwilligen Kunden
2845 mit hohen Kosten belasteten.¹⁰⁷ Die politische Antwort findet sich nunmehr in Art. 3 (3) der
2846 Richtlinie 2009/72, die dem Kunden in Verbindung mit dem Anhang I (1) e) das Recht zum
2847 kostenlosen Wechsel gewährt. Diese klare Regelung kann durch überlange
2848 Kündigungsfristen nicht unterlaufen werden, auch wenn die Richtlinie insoweit keine
2849 gesonderten Regeln bereithält (siehe Anhang Nr. 1)

2850 Ein Anbieterwechsel muss heute, soweit es sich um Grundversorgung handelt,¹⁰⁸ in
2851 Deutschland in vier Wochen erreicht werden können. Die rechtliche Grundlage hierfür liegt in
2852 § 20 Abs. 1 S. 1 der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Grundversorgung von
2853 Haushaltskunden und die Ersatzversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz
2854 (Stromgrundversorgungsverordnung; im Folgenden: StromGVV) vom 26.10.2006.¹⁰⁹ Diese
2855 Vorschrift wird über § 1 Abs. 1 S. 2 der StromGVV Teil des Grundversorgungsvertrags mit
2856 dem Verbraucher. Nach Art. 3 Abs.5 lit. a) der RL 2009/72/EG soll diese Frist auf drei
2857 Wochen verkürzt werden.¹¹⁰

2858 Der Wechselprozess hat gemäß einem Beschluss der Bundesnetzagentur über die
2859 Gestaltung der „Geschäftsprozesse zur Kundenbelieferung mit Elektrizität“ (GPKE) aus dem

¹⁰⁶ Büdenbender/Rosin, Eckpunkte der Energierechtsreform 2011, RdE 2010, 197, 205.

¹⁰⁷ Aktionsplan österreichischer Konsumentenschutz 2010-2013.

¹⁰⁸ <http://www.verbraucherzentrale.de/stromwechsel/faq.php>.

¹⁰⁹ BGBl I 2006, 2391.

¹¹⁰ Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass in den Fällen, in denen Kunden im Rahmen der Vertragsbedingungen beabsichtigen, den Lieferanten zu wechseln, die betreffenden Betreiber diesen Wechsel innerhalb von drei Wochen vornehmen“.

2860 Jahr 2006¹¹¹ zu erfolgen. Der Wechselvorgang ist hier detailliert geregelt, er ist nach
2861 Meinung der Verbraucherzentrale Niedersachsen jedoch ein „relativ komplexer Prozess“.¹¹²

2862

2863 *Besonders schutzbedürftige Verbraucher*

2864 Mit der Liberalisierung und Privatisierung verschärfte sich das Problem der Energiearmut.
2865 Verbraucher, die sich den Preis nicht mehr leisten können, werden vom Strom abgekoppelt.
2866 Gegenüber der vorherigen Rechtslage nach Maßgabe des 2. Pakets ergeben sich zwei
2867 Änderungen: einmal werden die Mitgliedstaaten explizit verpflichtet, das Konzept des
2868 schutzbedürftigen Kunden zu definieren – eigentlich müsste es nach Maßgabe der
2869 englischen Fassung, die in der politischen Diskussion als Vorgabe diente, „verletzbarer“
2870 (vulnerable) Verbraucher heißen; und zweitens sind die Mitgliedstaaten nach Maßgabe des
2871 Art. 3 (12) gezwungen, die ergriffenen Maßnahmen der EU Kommission zu melden. Genau
2872 an dieser Transparenz hatte es aber gemangelt.

2873 Der „schutzbedürftige Verbraucher“ im Bereich des Energiemarkts nimmt im Papier des
2874 Bundeswirtschaftsministeriums und allgemein in der wissenschaftlichen Diskussion zum
2875 Strom- und Gasmarkt keinen großen Stellenwert ein. Im Vergleich zum parallel liegenden
2876 Problem des „Girokontos für Jedermann“, scheint ein Regelungsbedürfnis nicht wirklich
2877 diskutiert. In juristischen Datenbanken (*juris*, *Beck online*) findet sich denn auch zu den
2878 Stichworten „Energiearmut“ (so der Terminus im Papier des Bundeswirtschaftsministerium)
2879 oder „Stromversorgung“ und „Verbraucher“ keine, bzw. keine relevanten Treffer.

2880 Das Papier des Bundeswirtschaftsministeriums führt aus, dass der Schutz vor Energiearmut
2881 „über das Sozialrecht sichergestellt“¹¹³ sei. Das Problem sei hierrüber ausreichend geregelt,
2882 denn schon heute unterlägen Abschaltungen „rechtlich strengen Voraussetzungen und einer
2883 Verhältnismäßigkeitsprüfung“.¹¹⁴ Die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt hierbei gem. § 19
2884 StromGVV¹¹⁵. Eine Übernahme von Energiekosten kann durch den Sozialhilfeträger gem. §§

¹¹¹ Abrufbar unter: www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/DE/DieBundesnetzagentur/Beschlusskammern/1BK-Geschaeftszeichen-Datenbank/BK6/2006/2006_001bis100/BK6-06-009/BK606009_Einheitliche%20Gesch%C3%A4ftsprozesse%20und%20Datenformate_NavNode.html.

¹¹² Vgl. die Studie „Probleme beim Stromanbieterwechsel in Niedersachsen“ aus 2008, abrufbar unter: www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/66601A.pdf.

¹¹³ BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

¹¹⁴ BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

¹¹⁵ „Bei anderen Zuwiderhandlungen, insbesondere bei der Nichterfüllung einer Zahlungsverpflichtung trotz Mahnung, ist der Grundversorger berechtigt, die Grundversorgung vier Wochen nach Androhung unterbrechen zu lassen und den zuständigen Netzbetreiber nach § 24 Abs. 3 der Niederspannungsanschlussverordnung mit der Unterbrechung der Grundversorgung zu beauftragen. Dies gilt nicht, wenn die Folgen der Unterbrechung außer Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung stehen oder der Kunde darlegt, dass hinreichende Aussicht besteht, dass er seinen Verpflichtungen nachkommt. Der Grundversorger kann mit der Mahnung zugleich die Unterbrechung der Grundversorgung androhen, sofern dies nicht außer Verhältnis zur Schwere der Zuwiderhandlung steht. Wegen Zahlungsverzuges darf der Grundversorger eine Unterbrechung unter den in den Sätzen 1 bis 3 genannten Voraussetzungen nur durchführen lassen, wenn der Kunde nach Abzug

2885 36, 27, 27a SGB XII (Sozialhilfe), bzw. § 22 Abs. 8 SGB II (ALG II und Sozialgeld)
2886 erfolgen.¹¹⁶ Die Neuerungen durch die Umsetzung der Richtlinie beschränken sich
2887 schließlich darauf, der Bundesnetzagentur eine Ermächtigung (keine Verpflichtung) zur
2888 Einholung von Informationen „im Zusammenhang mit der Abschaltung von
2889 Haushaltskunden“¹¹⁷ zu gewähren.

2890 Ganz anders sieht die Diskussion des Themas durch die Sozialverbände aus: Im
2891 „Eckpunktepapier des Verbraucherzentrale Bundesverband zur Energiearmut
2892 einkommensschwacher Haushalte“¹¹⁸ vom 14. April 2008 wird, nicht repräsentativ von ca.
2893 800.000 Abschaltungen pro Jahr gesprochen. Ein Grund sei, dass die Kosten für Energie bei
2894 einkommensschwachen Verbrauchern, denen wenig mehr als der Regelsatz des ALG II zur
2895 Verfügung stehe, im Vergleich zu den Gesamtausgaben zwischen 14 und 17 % liege, bei
2896 „Normalhaushalten“ seien es 7,2 %.¹¹⁹ Es werden vor allem die teilweise hohen Kosten der
2897 Abschaltung selbst (bis zu 100 €) bemängelt. Weiter ist die Aktion „Stromsparcheck für
2898 einkommensschwache Haushalte“ der Caritas und des Bundesverbands der Energie- und
2899 Klimaschutzagenturen zu beachten.¹²⁰ Diese wird allerdings unter dem Label „Klimaschutz“
2900 verkauft.

2901

2902 *Schieds- und Schlichtungsstellen*

2903 Eine Schlichtungsstelle nach dem Vorbild der Regelungen der Richtlinien existiert derzeit
2904 unter dem EnWG noch nicht.¹²¹ Als Schlichtungsstelle für Fragen der Strom- und
2905 Gasversorgung von Verbrauchern wird die Errichtung einer „*unabhängigen*
2906 *Verbraucherschlichtungsstelle in Form eines Vereins*“¹²² diskutiert. Mitglieder sollen hier sein
2907 die Netzunternehmen, die Energielieferanten und schließlich die Verbraucherverbände. Eine
2908 in der Literatur¹²³ angedachte Idee, die bereits existierende Schlichtungsstelle für Fragen der

etwaiger Anzahlungen mit Zahlungsverpflichtungen von mindestens 100 Euro in Verzug ist. Bei der Berechnung der Höhe des Betrages nach Satz 4 bleiben diejenigen nicht titulierten Forderungen außer Betracht, die der Kunde form- und fristgerecht sowie schlüssig begründet beanstandet hat. Ferner bleiben diejenigen Rückstände außer Betracht, die wegen einer Vereinbarung zwischen Versorger und Kunde noch nicht fällig sind oder die aus einer streitigen und noch nicht rechtskräftig entschiedenen Preiserhöhung des Grundversorgers resultieren.“

¹¹⁶ Vgl. Berendes, info also 2008, 151ff. und Gotzen, Unverhältnismäßigkeit einer Stromsperre nach StromGVV und Anträge auf Übernahme von Stromschulden im SGB II/ XII, ZfF 2009, 106ff.

¹¹⁷ BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

¹¹⁸ S.o.

¹¹⁹ Eckpunktepapier des Verbraucherzentrale Bundesverband zur Energiearmut einkommensschwacher Haushalte, S. 2.

¹²⁰ www.stromspar-check.de

¹²¹ Büdenbender/ Rosin, Eckpunkte der Energierechtsreform 2011, RdE 2010, 197, 204.

¹²² BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

¹²³ Büdenbender/ Rosin, Eckpunkte der Energierechtsreform 2011, RdE 2010, 197, 204.

2909 Telekommunikationsdienste bei der Bundesnetzagentur (vgl. § 47a TKG) für die Zwecke des
2910 Strom- und Gasmarktes nutzbar zu machen, wurde damit verworfen. In der neuen
2911 Verbraucherschlichtungsstelle wären „das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur [...]“
2912 über einen Beirat eingebunden¹²⁴. Wie die Abgrenzung zu § 31 EnWG („Besonderes
2913 Missbrauchsverfahren“) erfolgen wird, ist offen.

2914 Der Schlichtungsstelle soll im Sinne effektiven Verbraucherschutzes verpflichtet werden, die
2915 Verbraucher regelmäßig über die Schlichtungsverfahren zu informieren. Hiermit wird
2916 scheinbar auch ein Gewinn bei der Behebung von Problemen bei einem Wechsel des
2917 Energieversorgers erhofft, wenn das Ministerium ausführt, durch die
2918 Informationsverpflichtung würden „unbürokratisch die noch bestehenden Probleme beim
2919 Wechselprozess reduziert“¹²⁵. Was diese Probleme konkret sind, ist nicht bekannt.

2920

2921 *Verbrauchertypen und Verbraucherrollen*

2922 Mit dem Wandel hin zu einer Wettbewerbsordnung einher ging die Wandlung der Rolle und
2923 Funktion des Verbrauchers. In den ‚guten alten‘ Monopolzeiten müsste sich der Verbraucher
2924 auch Preisvergleiche und Markttransparenz nicht kümmern. Es gab nur einen Anbieter und
2925 mit dem musste er bzw. musste das Unternehmen mit ihm einen Vertrag abschließen.
2926 Wahlfreiheit bestand nicht. Sie korrelierte mit dem Abschlusszwang. Die Anspielung auf die
2927 guten alten Zeiten geschieht nicht ohne Grund. Gerade auf kommunaler Ebene kam den
2928 Energieunternehmen eine Rolle zu, die weit über die Lieferung des Stroms hinausreichte.
2929 Sie übernahmen wichtige Aufgaben zur Sicherstellung des Gemeinwohls, Bau und Betrieb
2930 von Schwimmbädern oder von Sportanlagen, sowie Unterstützung des kulturellen Lebens
2931 der Kleinstadt. Finanziert wurden diese Zuwendungen über die Energiepreise, die deshalb
2932 von Wettbewerbstheoretikern als marktverzerrend eingestuft wurden. Die mit der
2933 Liberalisierung einsetzende Transformation des Marktes hatte zur Folge, dass der Kunde
2934 vom bloßen „Abnehmer“ zum Verbraucher zu mutieren hatte. Gefordert und verlangt sind in
2935 dem von der EU favorisierten Modell Verbraucher, die Preise vergleichen und die den
2936 Anbieter wechseln, um sich den günstigsten Preis zu sichern.

2937 Aus dem Abnehmer wird jedenfalls normativ ein Verbraucher im Sinne der Marktwirtschaft.
2938 Rollensoziologisch betrachtet wird der Abnehmer auf seine Rolle am Markt reduziert. Die
2939 gleichfalls existierende soziale oder vielleicht besser gesellschaftliche Seite des
2940 Verhältnisses zwischen Abnehmer und Monopolunternehmen wird abgekappt. Die
2941 kommunalen Versorger wurden im allgemeinen Verständnis der Bevölkerung mit dem Staat,
2942 jedenfalls mit dem Land gleichgesetzt. Der Bürger konnte sich also über die dem
2943 Gemeinwohl dienenden Leistungen mit dem Staat identifizieren. Auf das Verhältnis zu einem
2944 Wettbewerber lässt sich dieses gesellschaftliche Verhältnis nicht übertragen. Auch wenn der

¹²⁴ BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

¹²⁵ BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

2945 Kunde nichts tut und bei seinem Energieunternehmen, dem gewandelten ehemaligen
2946 Monopol bleibt, verändert sich das Verhältnis quasi unterhalb der Wahrnehmungsschwelle
2947 des Verbrauchers. Denn das Unternehmen muss sich jetzt am Markt behaupten und
2948 unterliegt marktlichen Gesetzen. Als Substitut könnte eine staatliche Agentur dienen, die sich
2949 auch dem Verbraucherschutz widmet und die sozusagen als Identifikationsersatz dienen
2950 kann. Dazu müsste sich Deutschland aber entschließen, die Bundesnetzagentur zu einer
2951 Verbraucherbehörde umzubauen.

2952

2953 *Probleme und Schäden für Verbraucher*

2954 Allgemeine Probleme beim Anbieterwechsel sind in der juristischen Diskussion nicht
2955 bekannt. Einzige repräsentative Umfrage scheint hier die aus 2008 stammende Erhebung
2956 der Verbraucherzentrale Niedersachsen mit Namen „Probleme beim Stromanbieterwechsel
2957 von Verbrauchern in Niedersachsen“¹²⁶ zu sein. Die Erhebung bezog sich auf 219
2958 Verbraucher im Zeitraum Mai bis August 2008. Einige Daten hieraus:

- 2959 • Nach Angaben der Stiftung Warentest ist jeder vierte Verbraucher mit dem
2960 Wechselprozess unzufrieden;
- 2961 • Bei der Frage, ob nach Einschätzung der Befragten der Wechsel insgesamt geklappt
2962 hat, antworteten 56 % mit Ja und 44 % mit Nein.
- 2963 • Bei der Frage nach den genauen Problemen ergab sich folgende Verteilung (mit
2964 Mehrfachnennungen) in Auszügen:
 - 2965 o 38 % hatten überhaupt keine Probleme
 - 2966 o 22 % gaben an, dass der alte Anbieter die Kündigung nicht akzeptierte
 - 2967 o 15 % gaben an, der alte Anbieter habe auf Probleme beim neuen Anbieter
2968 verwiesen
 - 2969 o 15 % gaben an, dass sie wegen einer zu langen Wechseldauer in die
2970 Ersatzversorgung des örtlichen Anbieters und damit in den teuersten Tarif
2971 gerutscht waren
 - 2972 o 14 % gaben an, dass der bisherige Anbieter die Kündigung nicht schriftlich
2973 bestätigte
 - 2974 o 14 % gaben an, dass der bisherige Anbieter gar nicht reagierte
 - 2975 o 11 % gaben an, der bisherige Anbieter habe unterschiedliche
2976 Kündigungszeitpunkte genannt
- 2977 • Bei der Frage, welche Probleme sie im Wechselprozess mit dem neuen Anbieter
2978 hatten, ergaben sich folgende Antworten (mit Mehrfachnennungen) in Auszügen:

¹²⁶ Abrufbar unter: www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/66601A.pdf.

- 2979 o 38 % gaben an, dass der neue Anbieter auf Probleme beim alten Anbieter
2980 verwiesen habe
- 2981 o 36 % gaben an, alles sei reibungslos verlaufen
- 2982 o 27 % gaben an, der neue Anbieter habe verspätet reagiert
- 2983 • Bei der Frage nach der Dauer des Wechselprozesses ergab sich Folgendes:
- 2984 o Nur 5 % erreichten einen Wechsel innerhalb eines Monats
- 2985 o 43 % brauchten zwischen 1 und 3 Monaten
- 2986 o 21 % brauchten zwischen 3 und 6 Monaten
- 2987 o 32 % brauchten länger als 6 Monate
- 2988 • Nur 42 % haben mit einem Anbieterwechsel Geld gespart, andere vielen in die
2989 Ersatzversorgung des örtlichen Anbieters (s.o.) oder haben sich bewusst für teureren
2990 Ökostrom entschieden.
- 2991 • 47 % gaben an, jederzeit wieder den Stromanbieter wechseln zu wollen, sollten sich
2992 günstigere Angebote ergeben.
- 2993 Die Studie der Verbraucherzentrale Niedersachsen „Probleme beim Stromanbieterwechsel
2994 von Verbrauchern in Niedersachsen“ brachte folgende Ergebnisse:¹²⁷
- 2995 • Problematische Position der Verbraucher am Strommarkt: Trotz der im Jahr 2005
2996 erfolgten Reform des Energiewirtschaftsgesetzes ist die Position der
2997 Haushaltskunden auf dem seit zehn Jahren liberalisierten Strommarkt noch immer
2998 problematisch. Fast die Hälfte (44%) der von der VZN befragten Verbraucher gab an,
2999 ihr Wechsel zu einem neuen Stromanbieter habe nicht geklappt. Und selbst bei den
3000 56 % der Befragten, bei denen der Wechsel geklappt hat, waren nur insgesamt 25 %
3001 der Gesamtgruppe der Ansicht, alles sei reibungslos verlaufen.
- 3002 • Anscheinende Überforderung der neuen Anbieter: Die Angaben der befragten
3003 Verbraucher bestätigen den Eindruck, die neuen Anbieter am Strommarkt seien
3004 angesichts der Menge wechselwilliger Haushalte teilweise überfordert. So waren
3005 gerade die begehrten Neuanbieter E WIE EINFACH und TelDaFax Energy in etlichen
3006 Fällen nicht in der Lage, das Wechselprozedere im Namen des jeweiligen Kunden
3007 zügig und ohne weitere Komplikationen abzuwickeln.
- 3008 • Mangelhafte Transparenz der Verträge und Tarife: Als kundenunfreundlich erwiesen
3009 sich auch die wenig transparenten Verträge und Tarifgestaltungen etlicher
3010 Altanbieter. Die Lieferverträge sind offenbar insbesondere hinsichtlich der mit
3011 bestimmten Tarifen verbundenen Vertragslaufzeiten nicht hinreichend transparent.

¹²⁷ „Probleme beim Stromanbieterwechsel von Verbrauchern in Niedersachsen“ (2008) S. 24 f., abrufbar unter: www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/66601A.pdf.

- 3012 Zudem hatten manche Kunden den Eindruck, ihr Altanbieter behindere die zügige
3013 Abwicklung des Wechselprozesses.
- 3014 • Ungenügende Regelungen des Wechselprozesses: Das Unvermögen vieler
3015 Netzbetreiber, die GPKE-Vorgaben (Geschäftsprozesse zur Kundenbelieferung mit
3016 Elektrizität) der Bundesnetzagentur zu erfüllen, dürfte dazu beigetragen haben, dass
3017 der Anbieterwechsel bei vielen Befragten nicht wie beabsichtigt klappte.
- 3018 • Mangelhafte Kundenfreundlichkeit: Die insofern generell mangelnde
3019 Kundenfreundlichkeit der Strombranche zeigt sich in besonderer Weise an der von
3020 mehreren Befragten beklagten Praktik der alten wie neuen Stromlieferanten, für die
3021 Wechselprobleme der Verbraucher stets die jeweils anderen am Wechselprozess
3022 beteiligten Unternehmen verantwortlich zu machen. Bei 38% der teilnehmenden
3023 Verbraucher schoben die neuen Anbieter die Schuld auf den alten Versorger, bei
3024 15% verwies der alte Anbieter auf Probleme bei den neuen Stromlieferanten.
- 3025 • Inakzeptable Dauer des Wechselprozesses: Summa summarum ist der Prozess des
3026 Anbieterwechsels nach den Ergebnissen der Online-Befragung der VZN in nicht
3027 wenigen Fällen noch immer aufwändig und zeitraubend. 21% der von der VZN
3028 befragten Verbraucher warteten zwischen 3 und 6 Monaten und weitere 32%
3029 warteten sogar länger als 6 Monate – aus Sicht der VZN eine völlig inakzeptable
3030 Dauer. Dies dürfte die Etablierung eines lebendigen Wettbewerbs am Strommarkt
3031 erheblich beeinträchtigen.
- 3032 • Etablierung einer Wechselkultur: Trotz alledem lassen sich die Ergebnisse der
3033 Befragung jedoch auch dahingehend interpretieren, dass die Etablierung einer
3034 Wechselkultur auch am Strommarkt möglich erscheint: Denn obwohl nicht einmal die
3035 Hälfte der Befragten (42%) durch den Anbieterwechsel Geld sparte, zog eine
3036 deutliche Mehrheit von ihnen (69%) weitere Wechsel durchaus in Betracht.
- 3037
- 3038 *Energiearmut*
- 3039 Die Studie „Energiearmut – Stand der Forschung, nationale Programme, und regionale
3040 Modellprojekte in Deutschland, Österreich und Großbritannien“ des Wuppertal Instituts für
3041 Klima, Umwelt und Energie, Oktober 2010 liefert folgende Erkenntnisse:¹²⁸
- 3042 • Linderung von Energiearmut gelingt sozial und ökologisch am effektivsten, wenn
3043 die Betroffenen ihren Energieverbrauch durch Effizienzmaßnahmen verringern¹²⁹
- 3044 • Das Wissen, wie man mit Energie effizient umgehen kann, fehlt in vielen
3045 einkommensschwachen Haushalten¹³⁰

¹²⁸ Abrufbar unter: http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/WP184.pdf.

¹²⁹ S. 50

¹³⁰ S. 51.

- 3046 • Menschen knapp oberhalb der Transferleistungen sind ggf. härter betroffen als
3047 solche Verbraucher, die unterhalb der Bemessungsgrenze liegen.¹³¹
- 3048 • Energiekosten spielen in einkommensschwachen Haushalten bei der
3049 Alltagsbewältigung häufig keine Rolle.¹³²
- 3050 • Dort stehen auch keine Mittel für Energiesparinvestitionen zur Verfügung.¹³³
- 3051 • Jahresabrechnungen sind eine Quelle für Energieschulden.¹³⁴
- 3052 • Beratungskonzepte zur Energieschuldenprävention sind sinnvoll.¹³⁵
- 3053 Besonders gut erforscht ist die Situation im Vereinigten Königreich. TNS OmniBus für Age
3054 UK befragte 1.154 Personen über 60 Jahre „Poorest over-60s twice as likely to dread the
3055 cold.“¹³⁶ Danach ergibt sich folgendes Bild:
- 3056 • In England gibt es 1,7 Millionen Haushalte mit Energiearmut
- 3057 • 2 von 5 Personen über 60 Jahren hatten Zweifel, ob sie auch in Zukunft ihre
3058 Rechnungen für Energie zahlen können
- 3059 • Ein Drittel aller Befragten griff im Winter 2009/2010 zu alternativen Methoden um
3060 nicht zu frieren (z.B. Mäntel und Schals im Haus zu tragen oder nur einen Raum
3061 zu bewohnen)
- 3062 • Zahl der Wintertoten bei den über 60-Jährigen stieg um 50 % zwischen 08/07 und
3063 09/08
- 3064 EU-Kommissar Günther Oettinger (CDU)¹³⁷ hat vor einer Spaltung der Gesellschaft durch
3065 steigende Energiekosten gewarnt. Die „Energiearmut“ in Europa nehme zu, sagte der
3066 ehemalige baden-württembergische Ministerpräsident am Mittwochabend in Brüssel. „Das
3067 wird in den nächsten Jahren dazu führen, dass sich nicht mehr jeder aus seinem schmalen
3068 Budget Wärme im Winter, Kälte im Sommer, Mobilität, Sicherheit, Lebensqualität leisten
3069 kann.“
- 3070 Der vzbv sieht Energiearmut auch als Folge erschwerter Wechselbedingungen:
- 3071 „Einkommensschwache Haushalte haben aufgrund eines fragwürdigen Kreditscorings
3072 Schwierigkeiten, aus der teuren Grundversorgung zu einem preiswerteren Angebot eines neuen

¹³¹ S. 51.¹³² S. 51.¹³³ S. 52.¹³⁴ S. 52.¹³⁵ S. 53.¹³⁶ Abrufbar unter: <http://www.ageuk.org.uk/latest-press/archive/poorest-over-60s-twice-as-likely-to-dread-the-cold-as-the-richest-says-age-uk/>¹³⁷ Quelle: <http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/181900.html>.

3073 Anbieters zu wechseln. Einkommensschwache Haushalte werden beim Anbieterwechsel
3074 diskriminiert. Insoweit ist zu überlegen, die Scoringverfahren im Bereich der Energieversorgung zu
3075 modifizieren oder staatliche Sicherungselemente, z.B. begrenzte Ausfallbürgschaften, einzuführen,
3076 damit auch einkommensschwache Haushalte den Nutzen aus der Liberalisierung der
3077 Energiemärkte ziehen können. Es ist nicht zu akzeptieren, dass gerade die ärmsten
3078 Bevölkerungsschichten, gezwungener Maßen die hohen Grundversorgungstarife zu zahlen
3079 haben.“¹³⁸

3080

3081 *Mangelnde Transparenz*

3082 Die Kostenstrukturen sind so aufgebaut, dass Verbraucher Mühe haben, die Tarife zu zu
3083 verstehen. Selbst in anerkannten Portalen wie Verivox müssen im Grunde Begrüßungsboni
3084 und ähnliche Sonderleistungen noch einmal separat einberechnet werden, um
3085 aussagefähige Vergleiche anstellen zu können.

3086

3087 *Erhöhte Preise*

3088 Sieht man einmal von der Selbstdarstellung der Stromkonzerne ab, so bestehen berechnete
3089 Zweifel, ob es in Deutschland einen effektiven Preiswettbewerb auf dem Verbrauchermarkt
3090 gibt. Sichtbarer Ausdruck der ungelösten Problematik sind die kontinuierliche Versuche
3091 betroffener Verbraucher, sich mit Hilfe der Zivilgerichte gegen „unberechnete“
3092 Preiserhöhungen zu wehren. Zivilgerichte müssen den fehlenden Wettbewerb individuell
3093 korrigieren, was sie nicht können und auch nicht wollen. Sie können jedoch strukturelle
3094 Hilfen leisten, wenn sie sich in die Kontrolle von Preisanpassungsklauseln in
3095 Energielieferverträgen einschalten. In der Sache handelt es sich um eine Kontrolle von
3096 Allgemeinen Geschäftsbedingungen, auch wenn neben den einschlägigen Bestimmungen
3097 des BGB (§§ 305 ff), auch sondergesetzliche Regelungen zur Anwendung gelangen.¹³⁹
3098 Rechtlich weitaus problematischer sind Versuche, sich direkt gegen die Angemessenheit
3099 einer Preiserhöhung zu wehren. Verschiedene Verbraucherzentralen haben sich von
3100 Verbrauchern die Ansprüche abtreten lassen, um sie gebündelt gelten zu machen, da sich
3101 einzelne Verbraucher kaum für ihre Ansprüche einsetzen. Der mit der Klage befasste VIII
3102 Senat des BGH hat inzwischen dem EuGH die Frage vorgelegt, inwieweit
3103 Preisänderungsklauseln, die inhaltlich mit gesetzlichen Bestimmungen des Energierechts
3104 übereinstimmen, der Kontrolle nach Maßgabe der Richtlinie 93/13/EWG unterliegen.¹⁴⁰
3105 Problematisch ist, dass die Verbraucher zwar über die Verbandsklage kollektiv prospektiv
3106 geschützt werden, dass sie sich aber individuell wehren müssen, wenn eine

¹³⁸ Eckpunktepapier des Verbraucherzentrale Bundesverband zur Energiearmut einkommensschwacher Haushalte, S. 2, abrufbar unter www.vzbv.de/mediapics/eckpunktepapier_energiearmut_14_04_2008.pdf.

¹³⁹ BGH, 6.4. 2009, VIII ZR 273/09 und BGH, 6.4.2009, VIII ZR 66/09; BGH 27.10.2009 VIII ZR 204/08.

¹⁴⁰ Pressemitteilung des BGH Nr. 26/2010. Verfahren VIII ZR 162/09.

- 3107 Preisanpassungsklausel für rechtswidrig erklärt wird und sie das Recht hätten, nun die
3108 überzahlten Beträge zurückzuverlangen. Hier fehlt es an einem kollektiven Rechtsbehelf.
- 3109 Die Bundesrepublik Deutschland hat bislang keine eigenen Instrumente entwickelt. Sie tut im
3110 wesentlich – zögerlich – das, was die EU von ihr verlangt und vertraut ansonsten auf die
3111 traditionellen Instrumente deutscher Verbraucherpolitik bzw. auf die Verbraucherzentralen
3112 und den vzbv.
- 3113 Ganz oben an steht einmal mehr die Verbraucherinformation. Transparenz auf den Märkten
3114 und Preisvergleich sollen dem Verbraucher den Preisvergleich ermöglichen und zum
3115 Wechsel ermuntern. So soll der Anbieter gestärkt werden. Die Verantwortung hierfür trägt
3116 der Verbraucher im wesentlich selbst. Er hat sich zu informieren, er hat die Preise zu
3117 vergleichen und er hat den Anbieter zu wechseln.
- 3118 Energiearmut ist (noch) nicht wirklich ein Thema in der deutschen Verbraucherpolitik. Einmal
3119 mehr hat es die EU übernommen, die Mitgliedstaaten zum Handeln zu bewegen. Tatsächlich
3120 fordert die EU von den Mitgliedstaaten geeignete Instrumente zu entwickeln, um die
3121 schutzbedürftigen Verbraucher zu identifizieren und um sie vor risikobehafteten
3122 Stromabschaltungen zu schützen.
- 3123 In Bezug auf die Rechtsdurchsetzung vertraut Deutschland auf die individuelle
3124 Rechtsdurchsetzung, im Wesentlichen mit Hilfe der Gerichte. Schieds- und
3125 Schlichtungsstellen sollen erst noch errichtet werden. Kollektive Rechtsbehelfe jenseits der
3126 Unterlassungsklage nach Maßgabe des AGB-Rechts oder des
3127 UKlaG/Rechtsdienstleistungsgesetzes liegen jenseits politischer Reformvorhaben. Hier bleibt
3128 auch das EU Recht blass.
- 3129
- 3130 8.3.2 Folgenabschätzung mit Verbraucherbeteiligung: Ein Check der
3131 Wechselmöglichkeiten in drei Phasen
- 3132 Die grundlegende Idee der Liberalisierung des Energiemarktes bestand darin, das vormalige
3133 staatliche Versorgungsmonopol aufzulösen und damit einen Preiswettbewerb zu etablieren.
3134 Im Zuge der Binnenmarktintegration wurde dieses Projekt maßgeblich von der Europäischen
3135 Kommission vorangetrieben. Der Preiswettbewerb kann sich jedoch nur dann entfalten,
3136 wenn private Kunden ausreichend Wechselbereitschaft zeigen und auch einfach wechseln
3137 können. Ersteres hängt von Marktstrukturen und Verbraucherverhalten ab, zweites vor allem
3138 von staatlicher Regulierung. Für die Preisentwicklung ist außerdem wichtig, wie der Zugang
3139 und die Nutzung der Energienetze reguliert werden, die ja das Problem der Unteilbarkeit
3140 haben. Neben dem Preis spielt – zumindest für bestimmte Verbrauchergruppen – auch noch
3141 die Herkunft des Stroms eine Rolle. Daher haben sich Ökostrom-Label zu einem zentralen
3142 verbraucherpolitischen Instrument im Sinne erweiterter Wahlfreiheit entwickelt.
- 3143 Wie sähe angesichts dieser Ausgangslage eine problemorientierte Bewertung im Sinne
3144 eines „Checks Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ aus?
- 3145 **Ex-ante-Analyse:** Hier wäre zunächst das wahrscheinliche Verhalten von Verbrauchern
3146 relevant. Gerade in liberalisierten Märkten wie dem Strom-Markt erwarten viele Verbraucher,

3147 dass angesichts des Wettbewerbs der Preisdruck hoch ist. Diese Erwartung ist berechtigt, da
3148 mit dem Reifegrad der Liberalisierung auch die Wahloptionen zunehmen. Paradoxerweise
3149 kann diese Erwartung jedoch dazu führen, dass Verbraucher eben nicht wechseln, weil sie
3150 von nur geringen Preisdifferenzen durch starken Wettbewerb ausgehen und stattdessen die
3151 Transaktionskosten beim Wechsel scheuen.¹⁴¹

3152 Es ist also zu vermuten, dass viele Verbraucher keineswegs das günstigste Angebot am
3153 Markt auswählen. Diese Erwartungshaltung ist ein Einstellungsmuster, dass auch ex-ante
3154 empirisch mit Experimenten untersucht werden kann, was aber bislang nur rudimentär
3155 geschehen ist. Generell sind sowohl Einstellungen als auch faktische Verhaltensweisen in
3156 puncto Energienutzung kaum empirisch untersucht. Die wirtschafts- und
3157 sozialwissenschaftliche Energieforschung ist stark auf die Anbieterseite fixiert sowie auf
3158 gewerbliche Energieverbraucher. Dadurch bleibt auch unklar, von welchen Faktoren der
3159 Umgang mit Energie maßgeblich abhängt: Bildung, Einkommen, Haushalts- und
3160 Wohnsituation sind Faktoren, die hier primär untersucht werden müssten.

3161 Daneben sind auch die aktuellen Marktstrukturen relevant: Wie groß sind die
3162 Preisunterschiede zwischen Anbietern, wie hoch die Wechselkosten?

3163 **Ex-interim**, also seit der Umsetzung der ersten Europäischen Richtlinien, können die
3164 faktische Wechselbereitschaft, die Wechselbedingungen sowie die Verbreitung und
3165 Verarbeitung von Informationen inklusive Qualitätssiegeln und Zertifikaten analysiert werden.
3166 Was jedoch fehlt, sind systematische Erkenntnisse zur Energienutzung und
3167 Energiekompetenz, abhängig von sozio-ökonomischen Faktoren. So gibt es Indizien, dass
3168 gerade einkommensschwache Haushalte die relativ teuren Grundtarife der Energieversorger
3169 nutzen.¹⁴² Dies könnte man mit Umfragen im Längsschnitt untersuchen im Sinne einer
3170 systematischen Verbraucherbeteiligung.

3171 Zum Wechsel von Stromanbietern und -tarifen gibt es in Deutschland vor allem punktuelle
3172 Untersuchungen, insbesondere von den Verbraucherzentralen und der
3173 Monopolkommission.¹⁴³ Sie kommen zu dem Ergebnis, dass ein Wechsel zwar
3174 formalrechtlich einfach ist, aber durch verschiedene Hürden in der Praxis relativ komplex
3175 werden kann. Teilweise werden Kunden zusätzliche Kosten zugemutet. Ähnlich wie in der
3176 Telekommunikation schieben sich bei Verzögerungen die Anbieter die Verantwortung
3177 gegenseitig zu.

3178 In unregelmäßiger Reihenfolge werden auch repräsentative Erhebungen durchgeführt, etwa
3179 vom Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), der diese Daten von
3180 seinen Mitgliedsunternehmen bezieht. Diese Studien zeigen, dass seit Beginn der
3181 Liberalisierung 1998 die Anzahl der Haushalte stark gestiegen ist, die den Stromanbieter

¹⁴¹ Vgl. European Commission 2010.

¹⁴² Vgl. Kopatz u.a. 2010.

¹⁴³ Vgl. Verbraucherzentrale Niedersachsen 2008.

3182 gewechselt haben.¹⁴⁴ Die erste europaweite Untersuchung zeigt, dass in Deutschland aktuell
3183 die höchsten Wechselraten zwischen Tarifen des gleichen Anbieters zu verzeichnen sind,
3184 während Deutschland beim Anbieterwechsel im oberen Mittelfeld liegt.¹⁴⁵

3185 Allerdings bleibt unklar, wie häufig Wechsel stattfinden und mit welchem langfristigen
3186 Ergebnis. Die Motive der Nicht-Wechsler bleiben ebenfalls im Dunkeln. Angesichts der im
3187 Vergleich zu Konsumgütern langfristigen Anbieter-Bindung im Strom-Markt wären solche
3188 Längsschnittanalysen ein wichtiger Bestandteil eines „Check Verbraucherpolitik und
3189 Verbraucherverhalten“.

3190 Zur Verbreitung und Verarbeitung von Informationen beim Anbieter-Wechsel sind
3191 insbesondere die Erfahrungen mit Ökostrom-Labels aufschlussreich. Anders als im
3192 Lebensmittel-Bereich mit dem Bio-Siegel existiert keine einheitliche Definition für Ökostrom,
3193 der folglich auch keine geschützte Produktbezeichnung ist. Wer in erster Linie den Ausbau
3194 erneuerbarer Energien fördern will, braucht jenseits des Ökostrom-Labels weitere
3195 Informationen. Zertifikate wie RECS (*renewable energy certificate system*) sind dabei
3196 irreführend. Denn Produzenten konventionell erzeugten Stroms können durch einen Ankauf
3197 solcher Zertifikate ihren eigenen Strom als Öko-Strom deklarieren, ohne dass sich die
3198 Zusammensetzung des verkauften Stroms ändert. Die bisherige Praxis ist anscheinend auf
3199 die Verhaltensweisen gut informierter Verbraucher ausgerichtet. Dadurch ist jedoch die
3200 Marktransparenz eingeschränkt, mit Folgen für den Anbieter-Wechsel.

3201 Internet-Portale wie Verivox bieten hier nur bedingt Abhilfe, da sie in den default-
3202 Einstellungen alle am Markt verfügbaren Ökostrom-Label nennen. Auf diese Probleme hat
3203 auch die Stiftung Warentest im ihrem Vergleich von Internet-Portalen hingewiesen. Im
3204 Übrigen sind auch die Voreinstellungen bei Vertragslaufzeiten, Neukundenboni u.ä.
3205 problematisch, da auf diese Weise kein standardisierter Vergleich möglich ist. Preisportale
3206 orientieren sich in ihrem Design offenbar doch mehr an erfahrenen Verbrauchern. Die Such-
3207 und Informationskosten sinken also für viele Verbraucher keineswegs, wenn sie das Internet
3208 nutzen. Verhaltensökonomische Experimente mit Verbrauchern können auch in der ex-
3209 interim-Phase dafür sorgen, nicht-gesetzliche Instrumente wie Informationsportale auf ihre
3210 Funktionalität hin zu überprüfen.

3211 Bemerkenswert ist auch, dass die Glaubwürdigkeit von Preis-Portalen wie Verivox durch
3212 eine Art „geliehenes Gütesiegel“ gesichert wird, in diesem Fall durch die Bewertung der
3213 Stiftung Warentest. Ob aber viele Verbraucher auf diese Weise Vertrauen aufbauen und sich
3214 die Nutzungsrate entsprechend erhöht, müsste empirisch erforscht werden. Ebenso unklar
3215 ist, wer sich auf welchen Kanälen über die Probleme der default-Einstellungen in
3216 Preisportalen informiert. Denn ein solches Verhalten setzt umfangreiches Meta-Wissen
3217 voraus. Wie verbreitet dieses Wissen ist, müsste regelmäßig erhoben werden.

¹⁴⁴ Vgl. http://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_Energiedaten

¹⁴⁵ Vgl. European Commission 2010: 77ff.

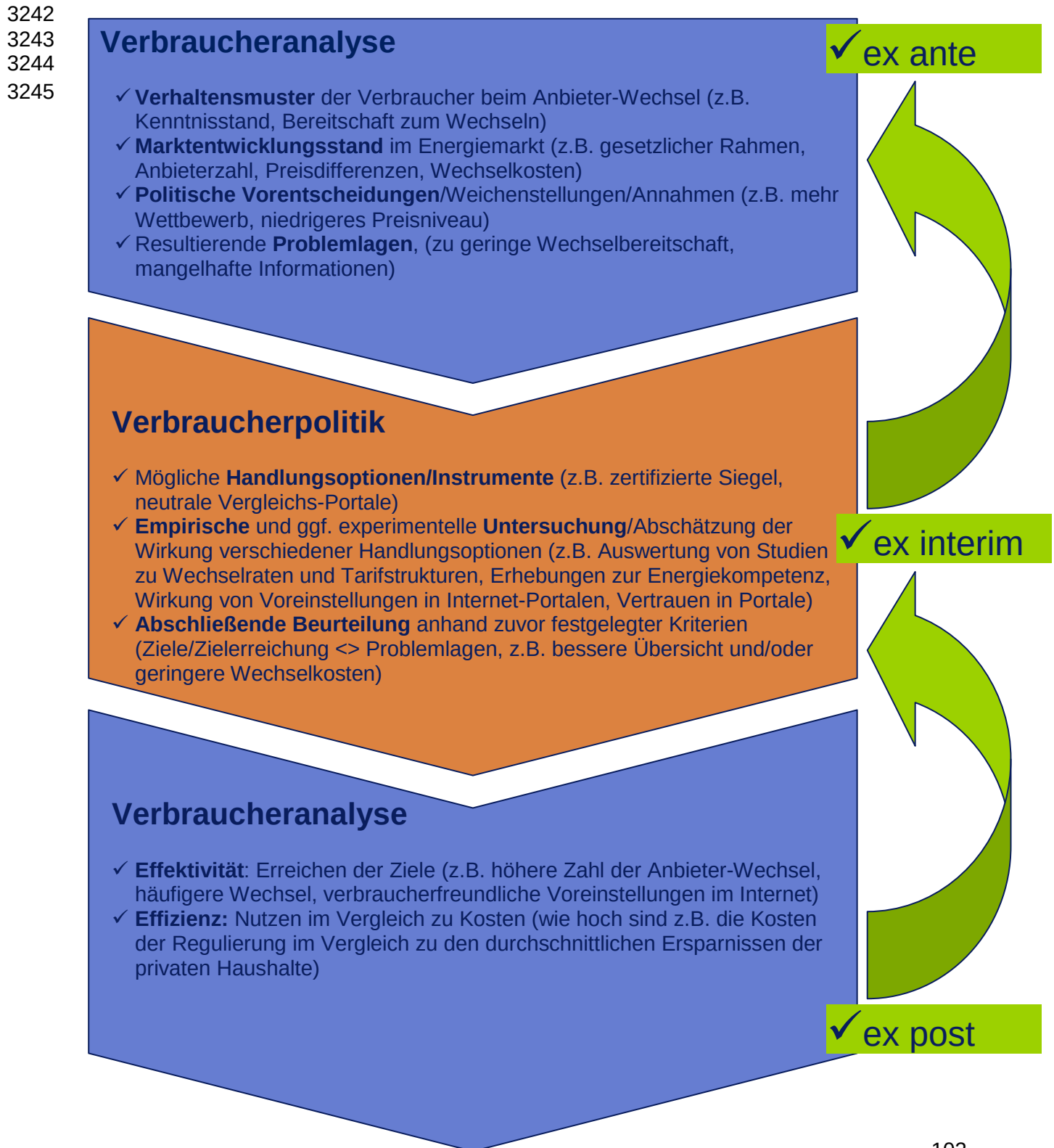
3218 **Ex-post** müsste ermittelt werden, welche Verbraucher von der Liberalisierung des Strom-
3219 Marktes profitieren und welche nicht. Dabei muss auch geklärt werden, inwiefern der Preis
3220 der maßgebliche Kostenfaktor ist und welche Rolle der Stromverbrauch spielt. Dieser ist
3221 etwa in schlecht gedämmten Wohngebäuden oder alten Gebäuden mit elektrischer
3222 Warmwasseraufbereitung wesentlich höher. Einkommensschwache Haushalte leben häufig
3223 in vermeintlich günstigen Wohnungen mit hohen Energiekosten.¹⁴⁶ Dieses Problem steht
3224 jedoch nicht im Fokus der Liberalisierung des Energiemarktes. Eine problemorientierte
3225 Bewertungsmethodik könnte daher offenlegen, wie sich die Effekte der Liberalisierung auf
3226 verschiedene Verbrauchergruppen verteilen, und wo die Grenzen der jeweiligen Instrumente
3227 liegen.

3228 Insgesamt entsteht der Eindruck, dass beim „unsichtbaren“ Gut Strom das Verhalten der
3229 Verbraucher ebenfalls weithin unsichtbar bleibt. Die im Vergleich etwa zur privaten Vorsorge
3230 vermeintlich einfache Marktsituation der Verbraucher (einfacher Wechsel fast jederzeit
3231 möglich, scheinbar geringer Informationsaufwand) entpuppt sich bei näherem Hinsehen
3232 ebenfalls als komplex. Denn das Verbraucherverhalten hängt von sehr unterschiedlichen
3233 Faktoren ab, die wenig erforscht sind. Die meisten Daten beruhen außerdem auf Anbieter-
3234 Befragungen, sind nur im Querschnitt verfügbar und lassen viele relevante Aspekte außen
3235 vor. Auf dieser Basis sind kaum zuverlässige Aussagen darüber möglich, welchen Nutzen
3236 der Wettbewerb für die Verbraucher und unterschiedliche Verbrauchergruppen hat. Ein
3237 regelmäßiger, unabhängiger „Verbrauchercheck“ könnte hier „Licht ins Dunkel“ bringen. Dies
3238 wäre im Übrigen auch ein Beitrag zur Effizienzsteigerung des Energiemarktes.

3239

¹⁴⁶ Vgl. Bartl 2010.

3240 Abbildung 10: Check „Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ am Beispiel des Stromanbieter-
 3241 Wechsels



3246 8.4 Internetbasierte Märkte

3247 Eine Vielzahl aktueller verbraucherpolitischer Initiativen betrifft das Internet, wie zum Beispiel
3248 der Kampf gegen Kostenfallen. Beim online-Kauf von Waren und Dienstleistungen tauchen
3249 immer wieder Probleme auf, die Verbraucher schädigen und das Vertrauen in
3250 internetbasierte Märkte schwächen. Dazu zählt auch die Weitergabe persönlicher Daten zu
3251 kommerziellen Zwecken. Insofern wird der Datenschutz zu einem Prüfstein für
3252 Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit des Internets als Handelsraum. Die
3253 verbraucherpolitischen Regelungen in diesem Bereich stecken teilweise noch in den
3254 Kinderschuhen. Daher sind internetbasierte Märkte besonders gut geeignet, um die
3255 Möglichkeiten und Vorteile eines „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ vor
3256 der Verabschiedung der Maßnahmen zu demonstrieren.

3257

3258 8.4.1 Realismus bei der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens

3259 Vertrieb und Handel von Waren und Dienstleistungen im Internet unterscheiden sich von
3260 klassischen Gütermärkten in mehreren Aspekten. Insofern weicht die Schilderung der
3261 Marktstrukturen im Folgenden auch von den vorigen Kapiteln ab. Das Internet macht es
3262 scheinbar leichter, Güter und Dienstleistungen zu kaufen. Die Transaktionskosten für die
3263 Suche und den eigentlichen Kauf von Produkten scheinen geringer zu sein. Zugleich verwirrt
3264 jedoch eine Informationsflut, und auch in Preis- und Bewertungsportalen müssen noch viele
3265 Optionen selbst eingestellt werden, um aussagekräftige Vergleiche ziehen zu können. Der
3266 Umgang mit Informationen ist daher die auffälligste Besonderheit in internetbasierten
3267 Märkten.¹⁴⁷

3268

3269 *Generierung, Suche, Weitergabe und Austausch von Informationen*

3270 Gravierende Unterschiede gibt es hinsichtlich Zeit und Geschwindigkeit, Reichweite und
3271 Menge sowie der entstehenden Transaktionskosten. Der Transport und die entsprechende
3272 Kommunikation (Weitergabe und Austausch der Daten) wird rasend schnell. Es können
3273 gleichzeitig Tausende bis Millionen Adressaten erreicht werden und beides ohne eine
3274 nennenswerte Steigerung der Kosten. Grundsätzlich ist es via Internet im Vergleich zu
3275 traditionellen analogen Formen wie Prospekten, Katalogen, Telefonbüchern etc. möglich, in
3276 einem Bruchteil der Zeit die gewünschte Information zu erhalten, mit anderen Informationen
3277 zu vergleichen sowie gleichzeitig noch mehr und neue Informationen einzubeziehen, die auf
3278 traditionelle Weise nicht zu erschließen gewesen wären.

3279 Die Privatsphäre einschließlich des Schutzes der persönlichen Daten ist davon direkt
3280 betroffen. Durch Cookies oder Kopierschutzprogramme können selbst technisch versierte
3281 Verbraucher allein kaum bemerken, dass ihre Daten ausgelesen werden. Ganz abgesehen

¹⁴⁷ Vgl. hierzu und im Folgenden: Micklitz/Oehler 2007 und die dort zitierte Literatur.

3282 von fingierten Informationen, die bestimmte Verhaltensweisen und Datenspuren erst
3283 auslösen sollen. Die potenziellen Risiken reichen bis hin zum Identitätsdiebstahl des Nutzers
3284 ("digitales Double").

3285

3286 *Angebot und Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen*

3287 Für Verbraucher verlieren (scheinbar) vertraute Abläufe und Muster an Bedeutung, z.B. bei
3288 der Auswahl von Gütern und Dienstleistungen (physische Präsenz vs. Anonymität) oder bei
3289 Vertragsschluss und Bezahlung (eigenhändige Unterschrift vs. digitale Signatur; Bargeld vs.
3290 elektronisches Geld oder Cyber Cash). Internetbasierte Märkte erfordern Verhaltensweisen,
3291 die vielen Verbrauchern fremd sind. Auch wird die Identität mancher Anbieter durch digitale
3292 (cross border) Transaktionen unklarer („stealth trading“); Verbraucher nehmen dadurch gar
3293 nicht wahr, wenn sie eine ihnen bekannte Schutzsphäre verlassen.

3294

3295 *Mittel- und langfristige Verantwortung für die Leistungsprozesse und ihre Ergebnisse*

3296 Die als anonym wahrgenommene Geschäftsbeziehung im digitalen Handel bzw. die
3297 faktische Unkenntnis über viele Anbieter verstärkt auch ein Problem für die Unternehmen:
3298 Wie lassen sich Reputation und Glaubwürdigkeit aufbauen?

3299 Damit ist nicht gesagt, dass in manchen traditionellen Vertriebsformen wie dem
3300 Versandhandel, dem stationären Handel oder auch bei Haustürgeschäften faktisch mehr
3301 Transparenz besteht. Dennoch glaubt der Verbraucher den Verkäufer zu kennen. Es
3302 wundert daher nicht, dass Unternehmen zumindest ansatzweise Abhilfe suchen durch
3303 diverse Formen der Personalisierung, z.B. über begleitende Hotlines oder Callcenter und
3304 den Einsatz bekannter Persönlichkeiten. Hinzu kommt der nicht immer transparente
3305 Rechtsrahmen, z.B. bei Transaktionen mit Anbietern aus dem Ausland (cross-border;
3306 virtuelle Organisationen, die sich im engsten Wortsinne im Beschwerde- oder
3307 Reklamationsfalle als reiner Schein bzw. als nicht (mehr) existent herausstellen). Hinsichtlich
3308 des Anbieterverhaltens in internetbasierten Märkten in der Nachvertragsphase liegen bislang
3309 nur wenige systematische Daten vor. Mit Hilfe solcher Daten ließe sich genauer beurteilen,
3310 wie gut Anbieter für Reklamationen oder schlichte Ergänzungsinformationen und Nachfragen
3311 zu erreichen sind.

3312

3313 *Verantwortung der Anbieter für die Wertschöpfungsprozesse und ihre Ergebnisse*

3314 Auch in klassischen Gütermärkten stellt sich die Frage, inwiefern der Anbieter und seine
3315 Zulieferer langfristig Verantwortung für Probleme mit einer Ware und Dienstleistung tragen
3316 und tragen können.¹⁴⁸ In internetbasierten Märkten ist es noch schwieriger für die
3317 Verbraucher zu erkennen, welche Leistung von welchem Anbieter übernommen wird. Da

¹⁴⁸ Oehler 2004, 2005c, 2005d, 2006.

3318 können Waren bei einem Internet-Händler bestellt werden, der den Auftrag an Einzelhändler
3319 vergibt, der wiederum über Speditionen liefern lässt.

3320 Zum einen geht es hierbei um die konkrete Kontraktkette entlang der Wertschöpfungskette
3321 und die Transparenz hinsichtlich Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung der einzelnen
3322 Anbieter/Beteiligten. Zum anderen aber erscheint es erforderlich, ähnliche
3323 Vertragsbestandteile einheitlich und vergleichbar zu regulieren. Eine solche Standardisierung
3324 beschränkt die Vielfalt nur unwesentlich, sie erlaubt aber ein gefahren- und
3325 frustrationsärmeres Navigieren in der Cyber-Welt.

3326

3327 *Verbrauchertypen und Verbraucherrollen*

3328 Online-Kaufgeschäfte werden aus unterschiedlichen Gründen abgeschlossen. Der Preis
3329 spielt genauso eine Rolle wie die Zeitersparnis. Es gibt auch besondere soziale Situationen
3330 von Verbrauchern, etwa ein mangelhaftes Warenangebot in der Umgebung. Gerade im
3331 ländlichen Raum, mit einem großen Anteil älterer Verbraucher, sind internetbasierte Märkte
3332 ein Ersatz für fehlende Einkaufsmöglichkeiten. Ältere Verbraucher haben jedoch weniger
3333 Vertrauen in online-Kaufgeschäfte und es fehlen ihnen häufig die Kompetenzen (das wird
3334 sich jedoch in der Generationenfolge verändern). Zugleich ist die Infrastruktur (weniger
3335 Breitband-Zugänge) im ländlichen Raum in der Regel schlechter.

3336 Was Kompetenzen und Erfahrungen angeht, gibt es unter Verbrauchern digitale Experten
3337 und digitale Analphabeten, um die beiden Extremformen zu nennen. Doch selbst erfahrenen
3338 Internet-Käufern ist nicht unbedingt bewusst, welche besonderen Herausforderungen in der
3339 digitalen Welt lauern. Vor allem aber ist der Konsum kein abgeschlossener Akt; auch und
3340 manchmal gerade erst nach dem Kauf beginnen die eigentlichen Marketing-Aktivitäten der
3341 Anbieter („after sales“), nachdem sie wertvolle Informationen erhalten haben. Besonders
3342 populär sind Bonus-Systeme mit Packback-Karten, über die auch Warenbewegungen
3343 analysiert werden können („tracking“). Hier wird ein Kommunikationskreislauf erzeugt, mit
3344 weitreichenden Konsequenzen für den Verbraucher. Er wird gezielt beworben. Je nach
3345 Verbrauchertypus sind die Fähigkeiten unterschiedlich ausgeprägt, mit dieser
3346 Herausforderung umzugehen.

3347

3348 *Probleme und Schäden für Verbraucher*

3349 Im Internet gibt es – trotz vermeintlich leichteren Zugangs – erhebliche
3350 Informationsasymmetrien. Daneben existieren aber auch Gestaltungs- und
3351 Betroffenheitsasymmetrien. Zu den im Internet anzutreffenden Informationsasymmetrien
3352 gehört, dass Menge, Preis und Qualität gerade im Internet von Käufern weit weniger gut
3353 eingeschätzt werden können als in klassischen Gütermärkten. Zugleich können Verbraucher
3354 die Geschäftspolitik und das Verhalten des Geschäftspartners so gut wie gar nicht direkt
3355 beeinflussen (Gestaltungs-Asymmetrie). Finanzielle Probleme und Strategien des
3356 Geschäftspartners betreffen Verbraucherinnen und Verbraucher außerdem unterschiedlich

3357 stark (Betroffenheits-Asymmetrien). In allen drei Dimensionen fallen die Asymmetrien im
3358 Internet häufig zuungunsten der Verbraucher aus.

3359 Es gibt jedoch auch Vorteile für die Verbraucher, die wiederum in Nachteile umschlagen
3360 können. Wenn der Lieferant über seine Kunden via Internet nur wenig erfährt, besteht die
3361 Informationsasymmetrie zu seinem Nachteil. Genau deswegen wird jedoch in der Regel
3362 unbemerkt ein Kunden-Screening eingesetzt. Das heißt, die Gestaltungsmöglichkeiten sind
3363 eindeutig höher auf Anbieterseite.

3364 Das Vertrauen in internetbasierte Märkte hängt stark mit technischen Sicherheitsstandards
3365 zusammen. Beim Bezahlen und bei der Übermittlung persönlicher Daten schrecken die
3366 einen zurück, die anderen sind zu freigiebig. Vermutete oder tatsächliche
3367 Sicherheitsprobleme bei der Übertragung von Daten sind ein wesentlicher Grund dafür, dass
3368 das Vertrauen in internetbasierte Kaufgeschäfte nach wie vor eher gering ist. Unternehmen
3369 setzen zu einem hohen Anteil Virens Scanner ein. Weniger häufig werden hingegen technische
3370 Sicherungsmaßnahmen (etwa umfassende Datenverschlüsselung) oder die digitale Signatur
3371 eingesetzt. In einer anderen Untersuchung wird davon gesprochen, dass die technischen
3372 Details zu stark betont werden und die weichen Faktoren – etwa die Kundenängste – nicht
3373 ausreichend wahrgenommen werden.¹⁴⁹ Neben diesen subjektiven Faktoren gibt es noch
3374 eine Reihe struktureller Probleme für Verbraucher.

3375 Informationen, die in der Verbraucherpolitik nach wie vor einen hohen Stellenwert haben,
3376 spielen in internetbasierten Märkten eine zwiespältige Rolle. Der scheinbar größte Vorteil
3377 des Internets ist zugleich die Achillesferse: Preis- und Bewertungsportale schaffen einen
3378 schnellen und leichten Überblick über das Waren- und Dienstleistungsangebot, angesichts
3379 einer enormen Informationsflut. Doch die genauen Konditionen des Kaufs und der
3380 Vertragsbestandteile bei einzelnen Anbietern sind in Preisportalen in der Regel nicht
3381 „eingepreist“, insofern ist die Vergleichbarkeit eingeschränkt. Das erfordert eigentlich
3382 zusätzliches Engagement von Verbrauchern; doch der leichte Zugriff auf Portale suggeriert,
3383 dass hiermit Zeit und Kosten gespart werden. Das kostenlose Angebot von Preisportalen
3384 wirft außerdem die Frage auf, welche kommerziellen Interessen im Spiel sind und wie es um
3385 die Glaubwürdigkeit des Anbieters bestellt ist.

3386 In Bewertungsportalen wiederum fehlen Standards, die die Repräsentativität der Bewertung
3387 sichern. Zugleich sind solche Portale nur mangelhaft geschützt gegen manipulierte
3388 Bewertungen. Neutrale und methodisch abgesicherte Bewertungen sind daher im Internet
3389 nur selten zu finden. Auch wenn der Umsatz in internetbasierten Märkten noch weit hinter
3390 den Volumina klassischer Märkte rangiert, so treffen doch immer mehr Verbraucher ihre
3391 Kaufentscheidungen mit Hilfe des Internet. Insofern sind die strukturellen Probleme von
3392 Preis- und Bewertungsportalen auch ein generelles Problem für Verbraucher.

¹⁴⁹ Vgl. Rambøll Management 2004, S.43–49.

3393 Das Internet hat ganz neue Möglichkeiten eröffnet, auch private Daten zu Zwecken des
3394 Marketing zu verwenden. Beim Kauf im Netz werden zahlreiche Datenspuren gelegt. Dabei
3395 entstehen neue Probleme: Es können ungerechtfertigte Schlüsse aus alten oder falschen
3396 Daten gezogen werden, vermeintlich problematische Konsumenten werden ausgefiltert.
3397 Diese Probleme berühren sogar Fragen des Grundrechtsschutzes. Daher fließen gerade in
3398 internetbasierten Märkten Fragen des Verbraucher- und des Datenschutzes zusammen.
3399 Allerdings ist der Datenschutz in Deutschland bislang nicht primär auf die Besonderheiten
3400 des Internet ausgerichtet. Zugleich trennen Politik und Gerichte häufig den Datenschutz vom
3401 Verbraucherschutz ab. Neue datenschutzrechtliche Probleme für Verbraucher erfordern
3402 jedoch, dass sich das Datenschutzrecht gegenüber der Verbraucherpolitik öffnet.

3403 Im Internet verwischen die Grenzen zwischen Kommunikation und Marketing. Anbieter
3404 nutzen das Netz für Werbung, Marketing, Vertrieb oder Marktforschung. Dabei gibt es
3405 elektronische Spezialitäten, zum Beispiel das „virale Marketing“, bei dem die Verbraucher
3406 durch Weiterempfehlungen zu Werbeträgern werden. Daher sind „Warnsignale“ oder andere
3407 Hilfsmittel meist wenig effektiv, um Verbraucher zu sensibilisieren.

3408 Besonders einfach lassen sich "Lockvogel"-Angebote im Internet platzieren. Solche
3409 Angebote zielen darauf ab, dass Verbraucher sich nicht über das restliche Warenangebot
3410 informieren. Die vermeintliche Transparenz im Internet mag Verbraucher dazu verleiten,
3411 digitalen Lockvögeln noch eher zu folgen als in klassischen Märkten.

3412 Betrachtet man die verschiedenen Verbraucherrollen und -verhaltensweisen (s.o.), so
3413 besteht generell die Gefahr einer "digitalen Spaltung" der Gesellschaft. Es gibt Gruppen in
3414 der Gesellschaft, die aufgrund mangelnder Ressourcen, Kompetenz oder fehlender
3415 Infrastruktur nur wenig Gebrauch von internetbasierten Märkten machen. Dies ist auch für
3416 die Anbieter ein Problem. Außerdem müssen Verbraucher zusätzliches Wissen erwerben,
3417 wie man Informationsquellen und deren Qualität einschätzen kann. Dies erfordert mehr als
3418 eine basistechnologische Kompetenz.

3419 Was die Rechte der Verbraucher in internetbasierten Märkten angeht, so hat der
3420 Gesetzgeber bereits einige Lücken gefüllt: Es gibt einen Schutz bei der Wahl des Domain-
3421 Namens, das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb greift auch bei der Gestaltung von
3422 Webseiten, und das Teledienststedatenschutzgesetz wird auch auf das Internet angewandt.
3423 Die Regelungen für den online-Verkauf sind den normalen Erfordernissen für
3424 Vertragsgeschäfte angepasst worden. So müssen Allgemeine Geschäftsbedingungen auch
3425 offline zur Verfügung gestellt werden. Ein Widerrufsrecht existiert ebenso wie ein
3426 Gewährleistungsanspruch. Bei Letzterem jedoch können Probleme auftauchen, wenn nach
3427 der Beweislast gefragt wird, denn die verwendeten Bestätigungen und Unterschriften können
3428 evtl. nicht rechtsgültig sein. Und bei Rechtsstreitigkeiten ist nicht immer klar, nach welcher
3429 Rechtsordnung sie ausgetragen werden.

3430 Doch das entscheidende Problem sind die nicht die Rechte selbst, sondern ihre
3431 Durchsetzung. Die Bedingungen dafür sind im Netz viel schwieriger (keine persönliche
3432 Kommunikation, unklare Anbieterstrukturen etc.). In der Praxis sollen daher zusätzliche
3433 Informationen oder Widerrufsrechte helfen; Mechanismen der Streitschlichtung existieren
3434 hingegen praktisch gar nicht.

3435

3436 8.4.2 Folgenabschätzung mit Verbraucherbeteiligung: ein Check des Datenschutzes
3437 in internetbasierten Märkten in drei Phasen

3438 Wie mit persönlichen Daten bei Käufen im Internet umgegangen wird, ist sowohl für Anbieter
3439 als auch für die Verbraucher wichtig. Für die Anbieter ist es wichtig, weil viele Verbraucher
3440 noch immer die Weitergabe und Verwendung persönlicher Daten als Hemmschwelle sehen,
3441 im Internet Waren und Dienstleistungen zu erwerben. Und für die Verbraucher ist nach wie
3442 vor nicht deutlich, welche Daten wann erfasst werden und was mit ihnen geschieht. Beim
3443 Datenschutz im Internet gibt es eine besondere Herausforderung: Das Recht folgt der
3444 Technik, man könnte sogar sagen, die Technik bestimmt das Recht. Rechtliche Lösungen für
3445 Datenschutz-Probleme passen sich in der Regel den technischen Lösungen der
3446 Unternehmen an. Dies ist ein elementares Problem, das auch nicht durch mehr
3447 Evidenzbasierung gelöst werden kann.

3448 Die datenschutzrechtliche Regulierung des Internets steht noch am Anfang. Insofern lässt
3449 sich an diesem Beispiel besonders gut zeigen, was eine Bewertung möglicher
3450 verbraucherpolitischer Maßnahmen leisten könnte. Was müsste der Gesetzgeber wissen,
3451 um möglichst effektive und effiziente verbraucherpolitische Maßnahmen zu entwickeln?

3452 **Ex-ante** müsste in einem ersten Schritt der Verbraucheranalyse ermittelt werden, inwiefern
3453 die bisherige Praxis der Datensammlung im Internet den Verbrauchern überhaupt bewusst
3454 ist bzw. bewusst sein kann. Schließlich geben die Kunden das Monopol auf die eigenen
3455 Daten stärker auf als im traditionellen offline-Handel.¹⁵⁰ Der klassische rechtliche
3456 Mechanismus ist die Einverständniserklärung. Häufig wissen aber die Verbraucher gar nicht,
3457 worin sie einwilligen. Vor allem wissen sie nicht, was mit den persönlichen Daten geschieht
3458 und was technisch alles möglich ist. Zusätzlich wäre zu klären, wie und in welcher Form
3459 Verbraucher online-Geschäfte tätigen und welche Daten sie dabei weitergeben. Dazu
3460 können auch vorhandene Daten der Marktforschung genutzt werden.

3461 Der Entwicklungsstand des Marktes sollte ebenfalls abgebildet werden: Umsatzanteile und
3462 Entwicklung des online-Handels, rechtliche Regulierung der Transaktionen, Besonderheiten
3463 bei Rücktrittsrechten oder Widerspruchsklauseln. Auch ein knapper internationaler Vergleich
3464 macht Sinn. Sofern politische Maßnahmen angedacht sind, sollten die wesentlichen
3465 Annahmen oder vorgesehenen Weichenstellungen deutlich gemacht werden: Sollen
3466 Verbraucher bewusster eine Entscheidung treffen können, Daten weiterzugeben? Sollen
3467 Anbieter beim „screening“ und der Weitergabe von Daten darüber informieren müssen
3468 (*alerts*)? Solche Ziele verraten etwas darüber, wem die Politik die wesentliche Verantwortung
3469 für den Umgang mit persönlichen Daten zumuten möchte, eher den Verbrauchern oder eher
3470 den Unternehmen oder beiden zu gleichen Teilen. Soll das Datenschutzrecht an die
3471 Erfordernisse der Internet-Ökonomie angepasst werden oder umgekehrt? Entsprechend
3472 lassen sich auch die Problemlagen beschreiben: Wird der Internet-Handel aus Sicht der

¹⁵⁰ Vgl. Micklitz/Oehler 2006.

3473 Regierung zu wenig genutzt, weil Vertrauenslücken klaffen? Ist die existierende Rechtslage
3474 zu unklar, um den Datenschutz im Internet-Handel stärken zu können?

3475 **Ex-interim** könnten angedachte verbraucherpolitische Maßnahmen bewertet werden. Um
3476 die Wirkungen verschiedener Alternativen beurteilen zu können, sind Befragungen,
3477 Experimente oder andere Untersuchungen auf Verbraucher- und Anbieterseite notwendig.
3478 Wie reagieren Verbraucher voraussichtlich darauf, wenn die Voreinstellungen im Internet
3479 verändert werden? Fühlen sie sich damit sicherer? Wie würden Anbieter die Verpflichtung
3480 zur Benachrichtigung umsetzen? Anhand der Ergebnisse können Aussagen darüber
3481 gemacht werden, welche Maßnahmen geeignet sind, um bestimmte Ziele zu erreichen und
3482 die konstatierten Probleme zu lösen. Schafft eine Veränderung von Voreinstellungen mehr
3483 Vertrauen? Führen Benachrichtigungen wahrscheinlich dazu, dass persönliche Daten
3484 seltener weiter gegeben werden? In diesem Zwischenschritt sind nach wie vor nur
3485 Prognosen auf der Basis existierender Daten sowie eigener Befragungen und Experimente
3486 möglich.

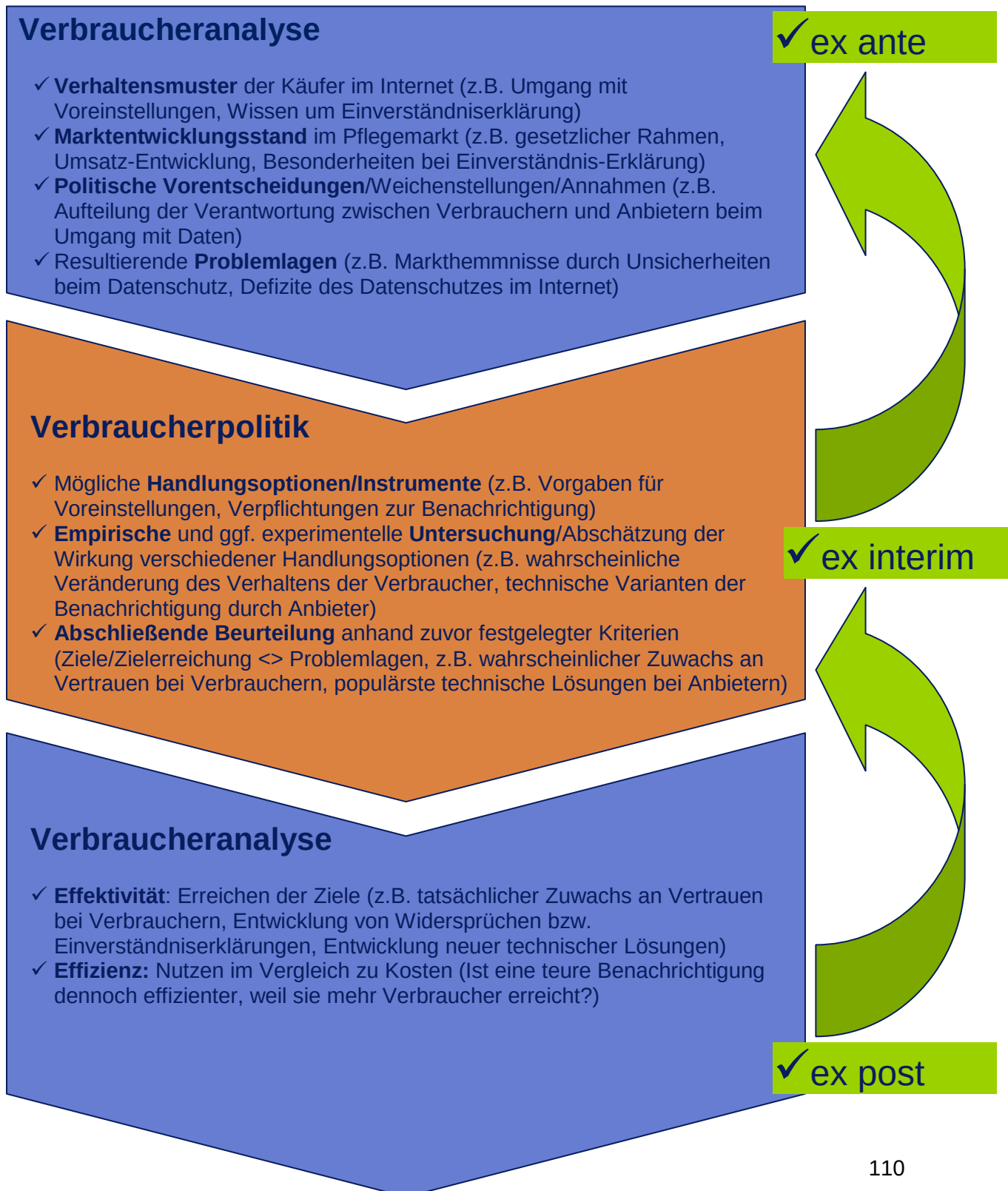
3487 **Ex-post** wäre es dann möglich, eine erneute Verbraucheranalyse anzustellen, nachdem die
3488 Maßnahmen in Kraft getreten sind und einige Zeit wirksam waren. Wie gehen Verbraucher
3489 mit Benachrichtigungen vor der Weitergabe von Daten um? Wenn z.B. die Benachrichtigung
3490 keine Verhaltensänderung bewirkt, könnte diese Maßnahme ineffektiv sein. Gibt es häufiger
3491 Widersprüche gegen die Verwendung von Daten für andere Zwecke, sind diese
3492 Widersprüche gleichmäßig auf Produktgruppen verteilt? Wie setzen Anbieter die Pflicht zur
3493 Benachrichtigung um, gibt es Unterschiede nach Branchen? Hierzu sind repräsentative
3494 Befragungen und Auswertungen von Internet-Angeboten nötig.

3495

3496 Die Verhaltensökonomie hat insbesondere zum Umgang mit Voreinstellungen (bei
3497 Abonnements, Mobilfunkverträgen etc.) viele neue Erkenntnisse gebracht. Gleiches gilt für
3498 die Wirksamkeit von Informationspflichten der Anbieter. Verhaltensökonomische
3499 Erkenntnisse und Methoden wie Experimente helfen dabei, Regelungen danach zu
3500 bewerten, ob sie auf einfache und zeitsparende Weise den Verbrauchern helfen, den
3501 kommerziellen Umgang mit ihren Daten bewusst zu bestimmen. Das Ergebnis könnte aber
3502 auch sein, dass die meisten Verbraucherinnen und Verbraucher selbst bei einfacheren
3503 Regelungen nicht nachvollziehen (können), was mit persönlichen Daten geschieht. Wenn
3504 dem so sein sollte, müsste das Datenschutzrecht selbst wirksamer auf die Wirklichkeit des
3505 Internets reagieren und daher stärker verändert und ergänzt werden. Hinzu kommt, dass die
3506 Durchsetzung von Rechten im Internet viel schwieriger als im klassischen Handelsbereich
3507 ist. Daher ist es auch denkbar, den kollektiven Rechtsschutz über Verbands- und
3508 Sammelklagen zu stärken. Ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ würde
3509 hier Hinweise auf mögliche Prioritäten geben können.

3510

Abbildung 11: Check „Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ am Beispiel des Datenschutzes in internetbasierten Märkten



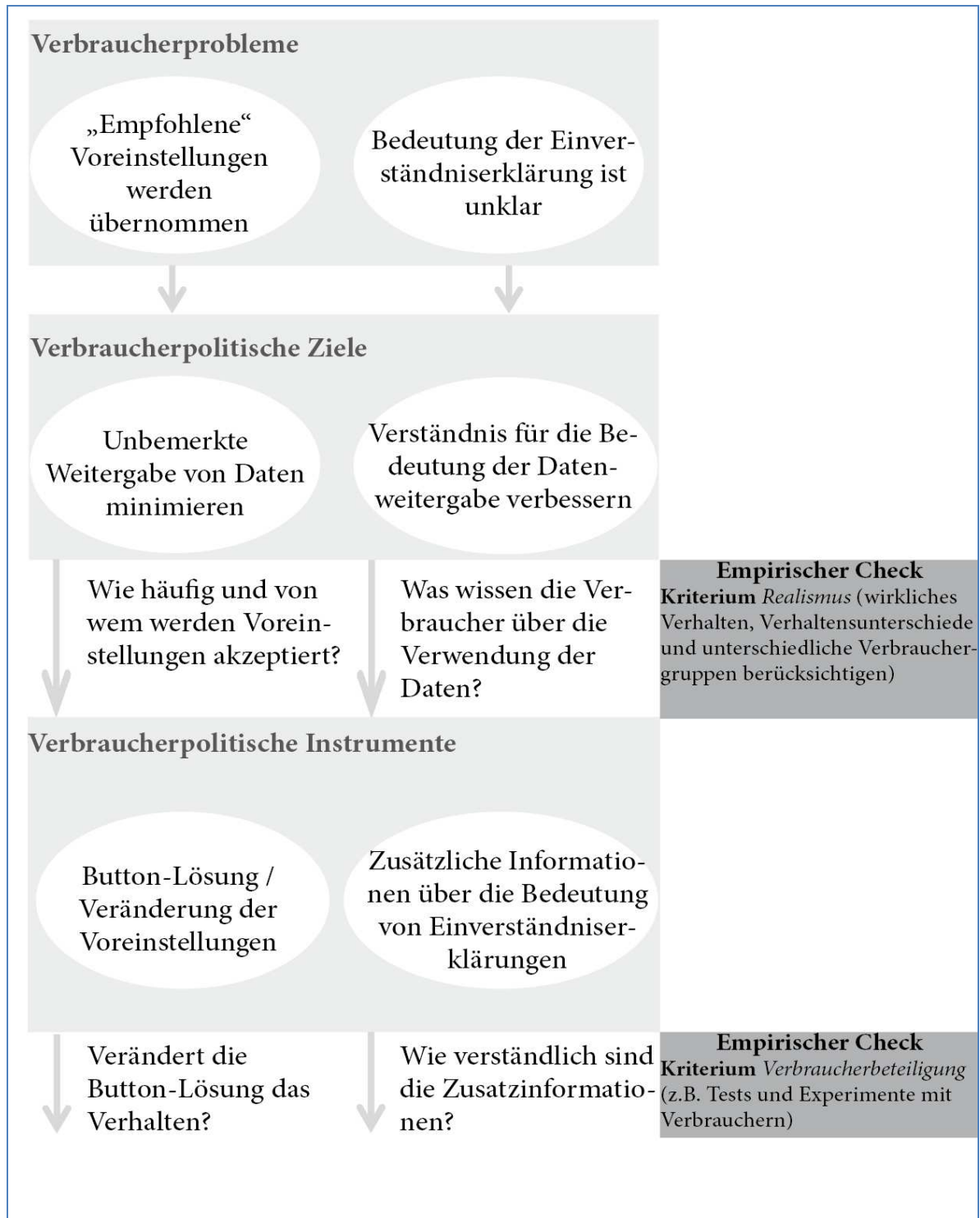
9. ENTSCHEIDUNGSHILFEN STATT ENTSCHEIDUNGSMODELL: DER „CHECK VERBRAUCHERPOLITIK UND VERBRAUCHERBETEILIGUNG“

Ein empirischer Check der Verbraucherpolitik könnte dazu beitragen, echte Krisenprävention zu betreiben, anstatt immer nur hastig auf Skandale zu reagieren und wenig erfolgreich nachzusteuern. Die Bausteine eines solchen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ sind anhand der Marktbeispiele skizziert worden. Ein solcher Check ist aber kein festgefügtes Entscheidungsmodell. Das liegt zum einen daran, dass Entscheidungen im Kern nach wie vor politisch sind und sein müssen. Empirische Erkenntnisse können keine politischen Kriterien ersetzen. Empirische Evidenz kann aber eine Entscheidungshilfe sein.

Die angewendeten Methoden einer solchen Entscheidungshilfe hängen generell von der zu bewertenden Maßnahme ab, davon, welche Daten verfügbar sind und von den zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen, die für eine Bewertung zur Verfügung stehen. Daher lässt sich kein Standard hinsichtlich der Auswahl passender Untersuchungsinstrumente angeben. Allerdings sollte bei der Wahl der Untersuchungsinstrumente immer auch berücksichtigt werden, dass empirische Tests mit Verbrauchern durchgeführt werden. Als Standard gilt selbstverständlich auch, dass Bewertungen sich am Kenntnisstand der empirischen Sozial-, Wirtschafts- und Politikforschung ausrichten müssen.

Die drei Kriterien „Institutionelle Unabhängigkeit“, „Realismus“ und „Verbraucherbeteiligung“ sind die Eckpfeiler einer Entscheidungshilfe. Aufbauend auf diesen Kriterien kann man einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ auch in wenigen Analyseschritten darstellen. Am Beispiel des Datenschutzes bei Internet-Käufen (vgl. Kap. 8.4) werden ausgewählte Aspekte eines solchen Verbraucherchecks illustriert. Es handelt sich um eine ex-ante Analyse, also um eine Bewertung, bevor gesetzgeberische Maßnahmen beschlossen werden.

Abbildung 13: Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung – ausgewählte Aspekte einer ex-ante Analyse am Beispiel des Datenschutzes in internetbasierten Märkten



3557 An den Ästen eines solchen Analysebaums könnte und sollte sich die Verbraucherpolitik
3558 stärker entlang hangeln. In der Wirklichkeit werden meistens zwei andere Wege beschritten.
3559 Entweder die Politik reagiert auf Skandale, indem sie kurzfristig und kurzatmig
3560 Maßnahmenkataloge verabschiedet. Die Wirkung verpufft meist schon nach kurzer Zeit;
3561 strukturelle Probleme bleiben bestehen. Oder der Gesetzgeber geht von einem abstrakten
3562 Bild des Verbrauchers aus, dem angeblich nur bessere Informationen und Rechte an die
3563 Hand gegeben werden müssen. Ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“
3564 baut hingegen auf der Wirklichkeit auf, nicht auf abstrakten Modellen. Mit seiner Hilfe lässt
3565 sich zeigen, ob die Position von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Marktgeschehen
3566 wirklich gestärkt wird. Diesen Lackmus-Test mussten und müssen viele
3567 verbraucherpolitische Maßnahmen bislang nicht bestehen. Ein „Check Verbraucherpolitik
3568 und Verbraucherbeteiligung“ bietet eine Anleitung für einen solchen Test, und zwar nicht nur
3569 *für* Verbraucher, sondern auch *mit* Verbrauchern. Denn *die* Interessen von Verbraucherinnen
3570 und Verbrauchern sind zwar ein hohes Gut, aber auch ziemlich abstrakt. Konsum prägt das
3571 alltägliche Leben ganz konkret. Daher sollte auch die Verbraucherpolitik lebensnah sein. Ein
3572 „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ kann dabei helfen.
3573
3574
3575

LITERATUR

- 3576
3577
- 3578 *Bäcker, Gerhard et al:* Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Band 2: Gesundheit, Familie,
3579 Alter und soziale Dienste, Wiesbaden 2010, hier insbesondere Kapitel 7 Versorgung bei
3580 Pflegebedürftigkeit und Pflegeversicherung, Seite 178-198
- 3581 *Bartl, Marija:* The Affordability of Energy: How Much Protection for the Vulnerable Consumers?,
3582 Journal of Consumer Policy, 33. Jahrgang, Nummer 3, Seite 225-245
- 3583 *Bernard, Benoît:* Emerging Indicators and Bureaucracy: From the Iron Cage to the Metric Cage,
3584 International Public Management Journal, 11. Jahrgang, Nummer 4, Seite 463-480.
- 3585 *Beshears, John et al:* The Importance of Default Options for Retirement Savings Outcomes: Evidence
3586 from the United States, National Bureau of Economic Research, Working Paper 12009, 2006
- 3587 *Better Regulation Executive and National Consumer Council:* Warning: Too Much Information Can
3588 Harm, Interim Report, 2007
- 3589 *BEUC:* Beuc response to the stakeholder consultation on smart regulation, Brüssel, 25.6.2010
- 3590 *Boehmer-Christiansen, Sonja:* Reflections on Scientific Advice and EC Transboundary Pollution
3591 Policy, Science and Public Policy, 22. Jahrgang, Nummer 3, Seite 195-203.
- 3592 *Böhret, Carl/ Konzendorf, Gottfried:* Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Gesetze
3593 Verordnungen Verwaltungsvorschriften, 1. Auflage, Baden-Baden 2001.
- 3594 *Bundesbank:* Perspektiven der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland, Monatsbericht April,
3595 2008
- 3596 *Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS):* Übersicht über das Sozialrecht, hier insbesondere
3597 Kapitel 11: Sozialgesetzbuch – 11. Buch Pflegeversicherung
- 3598 *Bundesministerium des Innern (Hg.):* Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin, 2009
- 3599 *Bundesministerium des Innern (Hg.):* Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin, 2000
- 3600 *Bundesministerium des Innern (Hg.):* Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin, 2002
- 3601 *Bundesregierung:* Wachstum, Bildung, Zusammenarbeit. Deutschland zu neuer Stärke führen,
3602 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vor dem Deutschen Bundestag, 10.
3603 November 2009
- 3604 *Europäische Kommission der Gemeinschaften:* Consumer Satisfaction Survey, Final Report,
3605 conducted by Ipsos INRA, 2007
- 3606 *Europäische Kommission der Gemeinschaften:* Leitlinien zur Folgenabschätzung, SEK(2009) 92,
3607 Brüssel, den 15. 1.2009
- 3608 *Europäische Kommission der Gemeinschaften (2010a):* Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes,
3609 nachhaltiges und integratives Wachstum, Mitteilung der Kommission, Kommission(2010) 2020
3610 endgültig, Brüssel, den 3.3.2010
- 3611 *Europäische Kommission der Gemeinschaften (2010b):* Intelligente Regulierung in der Europäischen
3612 Union, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
3613 Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Kommission (2010) 543
3614 endgültig, Brüssel, den 8.10.2010
- 3615 *Europäische Kommission der Gemeinschaften (2011):* Ausschuss für Folgenabschätzung – Bericht für
3616 das Jahr 2010, Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SEK(2011) 126 endgültig, Brüssel,
3617 den 24.1.2011

- 3618 *Europe Economics: An Analysis of the Issue of Consumer Detriment and the Most Appropriate*
3619 *Methodologies to Estimate it: Final Report for DG SANCO, Europe Economics, London, 2007.*
- 3620 *European Commission: Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines, 15 January 2009*
- 3621 *European Commission: The Functioning of Retail Electricity Markets for Consumers in the European*
3622 *Union, Final Report, Brussels, 2010*
- 3623 *European Kommission der Gemeinschaften: The Consumer Markets Scoreboard: Monitoring*
3624 *Consumer Outcomes in the Single Market, 2008*
- 3625 *Freeman, Christopher / Soete, Luc: Developing science, technology and innovation indicators: What*
3626 *we can learn from the past, Research Policy, 38. Jahrgang, Nummer 4, Seite 583-589.*
- 3627 *Friedrich Ebert Stiftung (Hg.): Gesetzesfolgenabschätzung und Bürokratieabbau. Wunderwaffe für die*
3628 *Entlastung des Mittelstands? Arbeitskreis Mittelstand, Nr. 1, 2006.*
- 3629 *Grözinger, Gerd: Sachverstand und Politikvernunft. Zur möglichen Rolle einer Gelehrtenrepublik in der*
3630 *Bürgerdemokratie, in: Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaften, Baden-Baden 1996,*
3631 *S. 273-301.*
- 3632 *Häberle, Peter: Öffentliches Interesse als juristisches Problem, Bad Homburg 1970*
- 3633 *Habschick, Marco / Evers, Jan: Anforderungen an Finanzvermittler – mehr Qualität, bessere Ent-*
3634 *scheidungen, Studie im Auftrag des BMELV, Hamburg 2008*
- 3635 *Hagen, Kornelia u.a.: Verbraucherpolitik als Motor der Wirtschaft, Studie für das Bundesministerium*
3636 *für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung,*
3637 *Berlin 2006*
- 3638 *Heinze, Rolf G./ Schmid, Josef/ Strünck, Christoph: Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat.*
3639 *Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren, Opladen 1999*
- 3640 *Hensel, Stephan u.a. (Hg.): Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung. Perspektiven und*
3641 *Entwicklungstendenzen, Baden-Baden 2010*
- 3642 *Hilbert, Josef/ Evans, Michaela: Mehr Gesundheit wagen! Gesundheits- und Pflegedienste innovativ*
3643 *gestalten, Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen, Wiso Diskurs, 2009*
- 3644 *Johnson, Eric J./Goldstein, David: Do Defaults Save Lives, Science, 302. Jahrgang, Nummer 5649,*
3645 *Seite 1338-1339*
- 3646 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002a): Kommission(2002) 278, Brüssel, 2002*
- 3647 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002b): Mitteilung der Kommission über*
3648 *Folgenabschätzung, Kommission(2002) 276 endgültig, Brüssel, den 5.6.2002*
- 3649 *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Leitfaden zur Folgenabschätzung, Anhänge,*
3650 *Brüssel, 15. 6.2005*
- 3651 *Kopatz, Michael u.a.: Energiearmut. Stand der Forschung, nationale Programme und Modellprojekte*
3652 *in Deutschland, Österreich und Großbritannien. Wuppertal Papers Nr. 184, Wuppertal Institut für*
3653 *Klima, Umwelt, Energie, 2010*
- 3654 *Kuhlmann, Sabine: Performance Measurement in European local governments: a comparative*
3655 *analysis of reform experiences in Great Britain, France, Sweden, and Germany, International*
3656 *Review of Administrative Sciences, 76. Jahrgang, Nummer 2, Seite 331-345*
- 3657 *Lessenich, Stephan: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus, Frankfurt am Main 2008*
- 3658 *Medizinischer Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen, e. V. (Hg.): Richtlinien des*
3659 *GKV-Spitzenverbandes zur Begutachtung von Pflegebedürftigkeit nach dem XI. Buch des*
3660 *Sozialgesetzbuches, 2009*

- 3661 *Medizinischer Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen, e. V. (Hg.): Qualitätsprüfungs-*
 3662 *Richtlinien, MDK-Anleitung, Transparenzvereinbarung, Grundlagen der MDK-Qualitätsprüfungen in*
 3663 *der stationären Pflege, 2009*
- 3664 *MEMO/09/402: EU report on retail financial services: fact sheet, Brussels*
- 3665 *Meza, David de/Irlenbusch, Bernd /Reyniers, Diane: Financial Capability: A Behavioural Economics*
 3666 *Perspective, Consumer Research Report CPR69, UK Financial Services Authority, 2008*
- 3667 *Micklitz, Hans-W. u.a.: Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher?*
 3668 *Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik, Stellungnahme des*
 3669 *Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, Berlin 2010*
- 3670 *Micklitz, Hans-W. / Oehler, Andreas: Consumer Policy in the Digital World, Scientific Advisory Board*
 3671 *for Consumer, Food, and Nutrition Policies to the Federal Ministry of Consumer Protection, Food,*
 3672 *and Agriculture, Germany, Berlin 2007*
- 3673 *OECD: Promoting Consumer Education: Trends, Policies and Good Practice, OECD, Paris 2009*
- 3674 *OECD: Consumer Policy Toolkit, Paris 2010*
- 3675 *Oehler, Andreas: Die Erklärung des Verhaltens privater Anleger - Theoretischer Ansatz und*
 3676 *empirische Analysen, Betriebswirtschaftliche Abhandlungen, Neue Folge Bd. 100, Stuttgart 1995*
- 3677 *Oehler, Andreas: Anlegerschutz in einem markt- und intermediärbasierten System – Eine Analyse im*
 3678 *Lichte der Neuen Institutionenökonomik, der Theorie der Finanzintermediation und der Behavioral*
 3679 *Economics & Finance, Gutachten für den wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und*
 3680 *Ernährungspolitik beim BMELV, Bamberg/Berlin 2004*
- 3681 *Oehler, Andreas: Zufriedenheit im Retail Banking? – Erfolgsfaktoren des Banking der Zukunft; in:*
 3682 *Petzel, Erhard (Hg.): E-Finance, Technologien und Geschäftsmodelle, Wiesbaden 2005, S. 151-*
 3683 *193, 2005a*
- 3684 *Oehler, Andreas: Zum Wettbewerb und zu Kundenerwartungen im Retail Banking in Deutschland, Fi-*
 3685 *nanzBetrieb 2005, Heft 2, Seite 83-92, 2005b*
- 3686 *Oehler, Andreas: Verbraucherinformation als Motor des Qualitätswettbewerbs; in: vzbv*
 3687 *Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.), Wirtschaftsfaktor Verbraucherinformation – Die*
 3688 *Bedeutung von Information für funktionierende Märkte, BWV, Berlin 2005, 28-50, 2005c*
- 3689 *Oehler, Andreas: Zur ganzheitlichen Konzeption des Verbraucherschutzes – eine ökonomische*
 3690 *Perspektive, Bamberg 2005, 2005d*
- 3691 *Oehler, Andreas: Zur ganzheitlichen Konzeption des Verbraucherschutzes – eine ökonomische*
 3692 *Perspektive, in: Verbraucher und Recht 21, 2006, 294-300*
- 3693 *Oehler, Andreas: Alles „Riester“? Die Umsetzung der Förderidee in der Praxis, Gutachten im Auftrag*
 3694 *des Verbraucherzentrale Bundesverbandes vzbv unter dem Auftragsstiel "Stärken und Schwächen,*
 3695 *Risiken und Chancen der staatlich geförderten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge von*
 3696 *abhängig Beschäftigten (ohne Beamte) im Kontext der umlagefinanzierten gesetzlichen*
 3697 *Rentenversicherung", Bamberg 2009*
- 3698 *Oehler, Andreas: Behavioral Economics - eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik?!,*
 3699 *Konsumentenpolitisches Forum (KPF), Bundesministerium für Arbeit, Soziales und*
 3700 *Konsumentenschutz (BMAK), Wien, 2010a*
- 3701 *Oehler, Andreas: Behavioral Economics meets Personal Finance: Ein „alter Hut“ in der forschungsgeleiteten*
 3702 *Verbraucherpolitik?, Workshop Wissenschaft und Politik im Gespräch: Perspektiven forschungsgeleiteter*
 3703 *Verbraucherpolitik, DIW Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung und FES Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin,*
 3704 *2010b*

- 3705 Oehler, Andreas: Behavioral Economics und Verbraucherpolitik: Grundsätzliche Überlegungen und
3706 Praxisbeispiele aus dem Bereich Verbraucherfinanzen, Österreichisches BankArchiv Oktober 2011,
3707 2011a
- 3708 Oehler, Andreas: Status quo und Perspektiven der Anlageberatung in Deutschland, Interview, portfolio
3709 international (R. Kolbe), Frankfurt 9. März 2011, 2011b
- 3710 Oehler, Andreas: Auf welcher Basis treffen VerbraucherInnen Entscheidungen und welchen Einfluss
3711 haben sie auf Märkte?, Bamberg 2011, 2011c
- 3712 Oehler, Andreas: Schäden durch Versicherungsstornos?, Bamberg 2011, 2011d
- 3713 Oehler, Andreas: Zu hohe Dispozinsen?, Bamberg 2011, 2011e
- 3714 Oehler, Andreas et al.: Zur Qualität der Finanzberatung von Privatanlegern: Probleme des
3715 Beratungsprozesses und Lösungsansätze, Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats für
3716 Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, Berlin 2009
- 3717 Oehler, Andreas / Kohlert, Daniel: Guter Rat macht hilflos: Zur Qualität der Anlageberatung in
3718 Deutschland, in: Brost, Heike / Neske, Rainer / Wrabetz, Wolfram (Hg.): Vertriebssteuerung in der
3719 Finanzdienstleistungsindustrie, Frankfurt 2008, S. 63-102
- 3720 Oehler, Andreas / Kohlert, Daniel: Financial Advice Giving and Taking - Where Are the Market's Self
3721 Healing Powers and a Functioning Legal Framework When We Need Them?, Journal of Consumer
3722 Policy 2009, 32. Jahrgang, Nummer 2, Seite 91-116
- 3723 Oehler, Andreas / Reisch, Lucia A.: Behavioral Economics – eine neue Grundlage für die
3724 Verbraucherpolitik?, Studie im Auftrag des vzbv e.V., Berlin 2008
- 3725 Oehler, Andreas / Wilhelm-Oehler, Daniela: Bleibst du noch oder gehst du schon?: Zur
3726 Wechselbereitschaft zufriedener Bankkunden, in: Brost, Heike / Neske, Rainer / Wrabetz, Wolfram
3727 (Hg.): Vertriebssteuerung in der Finanzdienstleistungsindustrie, Frankfurt 2008, S. 287-312
- 3728 OFT: Doorstep Selling – A Report on the Market Study, OFT716, UKOFT, 2004
- 3729 Rambøll Management: Aktuelle Herausforderungen und Strategien zur Nutzung des e-Business in
3730 KMU, Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Hamburg 2004
- 3731 Reisch, Lucia A.: Strategische Grundsätze und Leitbilder einer neuen Verbraucherpolitik, Diskussions-
3732 papier des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesmi-
3733 nisterium für Verbraucherpolitik, Ernährung und Landwirtschaft, Stuttgart-Hohenheim/Berlin 2003
- 3734 Rieckhoff, Christian: Wohin steuert die Riester-Rente?, in: Deutsche Rentenversicherung 66, Heft
3735 1/2011, Seite 87-104
- 3736 Rothgang, Heinz: Solidarität in der Pflegeversicherung: Das Verhältnis von Sozialer
3737 Pflegeversicherung und Privater Pflegepflichtversicherung, Sozialer Fortschritt, 60. Jahrgang,
3738 Nummer 4-5, Seite 81-87
- 3739 Rothgang, Heinz, Kulik, Dawid, Müller, Rolf, Unger, Rainer: GEK-Pflegereport 2009, Schriftenreihe zur
3740 Gesundheitsanalyse, Band 73, Schwäbisch Gmünd 2009
- 3741 Schneider, Volker: Komplexität, politische Steuerung, und evidenzbasiertes Policy-Making. In:
3742 Janning, Frank / Toens, Katrin (Hg.): Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden,
3743 Anwendungen, Wiesbaden 2008, Seite 55-70
- 3744 SEC 1251 final: Commission Staff Working Document on the Follow Up in Retail Financial Services to
3745 the Consumer Markets Scoreboard, Commission of the European Communities, Brussels 2009
- 3746 SEC 25 final: The Consumer Markets Scoreboard, 2nd ed., European Communities, Luxembourg
3747 2009
- 3748 SEC 385: The Consumer Markets Scoreboard, 3rd ed., European Communities, Luxembourg 2010

- 3749 *Statistisches Bundesamt: Gesundheit, Ausgaben, 1995 – 2008, Wiesbaden 2010*
- 3750 *Stiftung Warentest: Verbraucher um 700 Millionen Euro geprellt, Berlin 28.4.2010*
- 3751 *Stiftung Warentest: Pflegestützpunkte: Nur jeder dritte berät gut, Heft 11/2010*
- 3752 *Strünck, Christoph: Why is There No Mad Cow Disease in the United States? Comparing the politics*
3753 *of food safety in Europe and the U. S. Discussion Paper, Dec. 2001, Institute of European Studies,*
3754 *University of California, Berkeley 2001*
- 3755 *Strünck, Christoph: Die Macht des Risikos. Interessenvermittlung in der amerikanischen und*
3756 *europäischen Verbraucherpolitik, Baden-Baden 2006*
- 3757 *Strünck, Christoph: Die Verbraucherpolitik braucht Pragmatismus statt wirklichkeitsferner Leitbilder,*
3758 *Wirtschaftsdienst, 91. Jahrgang, Nummer 3, Seite 165-168*
- 3759 *The Evaluation Partnership Limited: Evaluation des Folgenabschätzungssystems der Kommission –*
3760 *Abschlussbericht, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, Richmond-Surrey April 2007*
- 3761 *USA, Department of the Treasury: http://www.financialstability.gov/docs/regs/FinalReport_web.pdf,*
3762 *Department of the Treasury, Financial Regulatory Reform: A New Foundation, 2010*
- 3763 *Van der Knaap, Peter: Responsive Evaluation and Performance Management, Overcoming the*
3764 *Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators, Evaluation, 12. Jahrgang, Nummer 3,*
3765 *Seite 278-293*
- 3766 *Veit, Sylvia: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich,*
3767 *Wiesbaden 2010*
- 3768 *Verbraucherzentrale (VZ) Rheinland-Pfalz und Medizinischer Dienst der Krankenversicherung (MDK)*
3769 *Rheinland-Pfalz: Verbraucherefreundliche Qualitätsberichte in der Pflege – Anforderungen an Inhalt*
3770 *und Darstellung, Konzeption, 2008*
- 3771 *Verbraucherzentrale (VZ) Rheinland-Pfalz und Medizinischer Dienst der Krankenversicherung (MDK)*
3772 *Rheinland-Pfalz: Empfehlungspapier zu den Anforderungen an Inhalt und Darstellung von*
3773 *Qualitätsberichten in der Pflege aus Verbrauchersicht, Handlungsempfehlung zur Umsetzung des §*
3774 *115 Abs. 1a SGB XI, [http://www.verbraucherzentrale-](http://www.verbraucherzentrale-rlp.de/UNI131279372331440/link488641A.html)*
3775 *rlp.de/UNI131279372331440/link488641A.html, 2008*
- 3776 *Verbraucherzentrale und Medizinischer Dienst der Krankenversicherung Rheinland-Pfalz:*
3777 *Empfehlungspapier der Verbraucherzentrale Rheinland-Pfalz e.V. und des Medizinischen Dienstes*
3778 *der Krankenversicherung Rheinland-Pfalz zu den Anforderungen an Inhalt und Darstellung von*
3779 *Qualitätsberichten in der Pflege aus Verbrauchersicht. Erarbeitet in einem vom Bundesministerium*
3780 *für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz geförderten Projekt, 2008*
- 3781 *Weigel, Wolfgang: Was kann die Rechtsfolgenabschätzung, was die Rechtsökonomik nicht kann?,*
3782 *juridikum, Heft 1/2005, Seite 42-49*
- 3783 *Weingart, Peter: Scientific Expertise and Political Accountability: Paradoxes of Science in Politics,*
3784 *Science and Public Policy, 26. Jahrgang, Nummer 3, Seite 151-161*
- 3785 *Willke, Helmut: Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft,*
3786 *Frankfurt a.M 1992*
- 3787 *ZEW: Transparenz von privaten Riester- und Basisrentenprodukten, Mannheim 2010*
- 3788
- 3789

3790 **ANHANG**

3791

3792 1. Vorgehensweise beim *Impact Assessment* der Europäischen Kommission

1	Problemanalyse Welche Probleme bestehen in welchem Ausmaß, welche Ursachen und Auslöser haben die Probleme? In der Problemanalyse eines <i>Impact Assessment</i> soll neben der Art und dem Ausmaß des Problems angegeben werden, warum die Maßnahme überhaupt erforderlich wird. Aus Sicht der Kommission ist dabei zwischen zwei wichtigen Gründen zu unterscheiden: Versagen des Marktes (Externalitäten, unzureichende Kollektivgüter, fehlender oder unvollständiger Markt, Informationsasymmetrien oder –ausfälle) oder Versagen der Ordnungspolitik (Eigentumsrechte sind unzureichend definiert, Folgen der Maßnahmen sind unbeabsichtigt, Mängel in der Durchführung und Durchsetzung. Neben den Problemen sind im <i>Impact Assessment</i> auch die Auslöser der Probleme herauszuarbeiten. Empfohlen wird den Durchführenden, dass sie bei der Problemdefinition die Perspektive unterschiedlicher Interessengruppen einnehmen sollten. Wer sind die Betroffenen? Muss die EU überhaupt handeln, wird ein Mehrwert erzielt? Ausarbeitung eines Basisszenarios - Situation ohne staatlichen Eingriff („No-Change-Szenario“). Durchführung einer Sensitivitätsanalyse. Dabei wird analysiert, wie sich die Auswirkungen der Optionen verändern, wenn sich der Kernparameter (z. B. Veränderung der Verfügbaren Einkommen) verändert. Eine Risikobewertung soll erfolgen, wenn das Auftreten einer nicht gewünschten Entwicklung möglich ist, wenn nicht vorhersehbar ist, wer davon betroffen sein wird und wenn spezifische Gruppen der Gesellschaft sicher von schwerwiegenden negativen Folgen betroffen sind. In der Risikoanalyse müssen relevante Risiken ermittelt werden, das Ausmaß des Schadens negativer Folgen (zum Beispiel der Schaden für Verbraucher) bestimmt wird, möglichst quantifiziert und Alternativen der Risikominderung aufgezeigt werden.
2	Zieldefinition Angabe von Zielen (allgemein, spezifisch, operativ) unter Berücksichtigung der Probleme und der Ursachen, der Kohärenz mit bestehenden Politiken und Strategien der EU (z. B. Europa 2020). Dies kann ein iterativer Prozess während des <i>Impact Assessment</i> sein. Für die Zieldefinition gilt die Orientierung an der SMART-Formel (specific, measurable, achievable, realistic, time-dependent; spezifisch (präzise, konkret), messbar (Soll-Zustand zur Prüfung der Zielrealisierung), erreichbar, realistisch, zeitgebunden (ohne Realisierungsdatum sind Ziele unverbindlich)). Zwischen allgemeinen, spezifischen und operativen Zielen bestehende vertikale (Zielhierarchien) und horizontale (die sich verstärken) Verzahnungen müssen herausgearbeitet werden. Allgemeine Ziele sind dabei anhand von Wirkungsindikatoren, spezifische Ziele anhand von Ergebnisindikatoren auszuweisen und operative Ziele müssen durch Output-Indikatoren ausgewiesen werden.
3	Entwicklung der grundlegenden politischen Optionen Ermittlung der politischen Optionen. Optionen müssen eindeutigen Zusammenhang mit den

	Zielen aufweisen und angemessen sein. Optionen können sein: No-change-Szenario/Status-quo-Option, keine EU-Maßnahme, verbesserte Durchführung, Selbst-/Koregulierung, internationale Standards. Optionen sollen nach den Kriterien Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz mit übergeordneten Politikzielen bewertet werden. Werden Optionen nicht geprüft, sollen die Gründe dafür dargelegt werden. Bei der Festlegung von Optionen soll die Verhältnismäßigkeit und der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt werden. Optionen können unterschieden werden nach Optionen für den Inhalt und Optionen für die Art der Maßnahme. Optionen nach der Art der Maßnahme können (themenübergreifend oder eng) legislativ sein oder nicht-legislativ (Verordnung, Richtlinie, Strategiepapier, Weißbuch, Aktionsplan, Empfehlung, Mitteilung, Selbst-Regulierung, Koregulierung, Informations-, Vernetzungs- und Koordinierungstätigkeiten, Rahmenrichtlinien für eine Verbesserung des Regelungsumfeldes, offene Methode der Koordinierung). Die verschiedenen Arten der Initiative erfordern auch eine spezifische Herangehensweise an das <i>Impact Assessment</i>. Im Verlauf des <i>Impact Assessment</i> soll eine Liste möglicher Optionen erstellt werden.
4a	Analyse der Auswirkungen der Politikalternativen Ermittlung kurz- und langfristiger, direkter und indirekter Auswirkungen, etwa Nebeneffekte, Anschubeffekte in anderen Politik- oder Wirtschaftsbereichen, Verdrängungseffekte, andere gegenläufige Effekte, Verteilungseffekte (etwa zwischen Unternehmen und Verbrauchern oder zwischen verschiedenen Haushaltsgruppen), Effekte bzgl. Gleichheit (z. B. regionale oder geschlechtsbezogene Auswirkungen). Zu ermitteln sind wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen sowie Auswirkungen auf verschiedene gesellschaftliche und wirtschaftliche Gruppen. Auswirkungen sollen gegenüber der Ausgangssituation qualitativ, quantitativ und finanziell bewertet werden, zudem sind mögliche Kausalitäten aufzuzeigen. Als eine Möglichkeit Kausalitäten aufzuzeigen, wird in den Leitlinien empfohlen, das Konzept einer Wirkungsmatrix (Impact Matrix) anzuwenden. Auch sollen Gründe angegeben werden, warum Auswirkungen nicht quantifiziert werden können. Beschreibung der Art der Auswirkungen. Ermittlung und Bewertung der Vereinfachungsvorteile bzw. Gründe angeben dafür, warum dies nicht erfolgt. Darlegung der Risiken und Unsicherheiten, die von den verschiedenen politischen Optionen ausgehen. Angabe von möglichen Hindernissen bei der Umsetzung. Die Leitlinien der Kommission empfehlen die Analyse in drei Phasen: (1) Ermittlung der Auswirkungen, (2) qualitative Bewertung der wesentlichen Auswirkungen, (3) detaillierte qualitative und quantitative Analyse der bedeutsamsten Auswirkungen. Untersuchungsinstrumente für die Analyse der Auswirkungen können sein: (a) Aufbereitung des in der Kommission vorhandenen Fachwissens, (b) Auswertung von Literatur, Akten, Studien, Evaluierungen, ggf. können für die Analyse auch externe Experten eingebunden werden und die Ergebnisse von Konsultationen berücksichtigt werden. Als weitere Analyseinstrumente empfehlen die Leitlinien den Fallstudien-/Szenarienansatz einzusetzen. Bezüglich der quantitativen Wirkungsanalyse wird auf die Anwendung von Modellen und Verfahren von der einfachen Extrapolation über das Ableiten statistischer Schlussfolgerungen aus anderen <i>Impact Assessments</i> oder internationalen Erfahrungen bis hin zur Wirkungsabschätzung auf der Grundlage ausgereifter und komplexer quantitativer Modelle (Gleichgewichtsmodell, sektorales, umweltpolitisches, makroökonomisches Modell oder Mikrosimulationsmodell) als Möglichkeit der Wirkungsabschätzung hingewiesen. In den Leitlinien gibt die Kommission Vorgaben für grundlegende Fragestellungen hinsichtlich

	der Auswirkungen. Im Hinblick auf wirtschaftliche Fragen sollen die <i>Impact Assessment</i> auch einige Aspekte analysieren, die sich <i>direkt</i> auf <i>Verbraucherbelange</i> beziehen. Dies umfasst Auswirkungen des Vorschlags auf: • Verbraucherpreise, • die Möglichkeit der Nutzung des Binnenmarkts (bessere oder eingeschränkere Auswahl), • das Vertrauen der Verbraucher, • die Qualität und Verfügbarkeit des Güterangebots, • Verbraucherinformation und-schutz, • die kurz- und langfristige finanzielle Lage der Verbraucher/privaten Haushalte, • die wirtschaftliche Absicherung von Familien und Kindern. Darüber hinaus lassen sich aus einigen nicht spezifisch auf Verbraucher abgestellte Fragestellungen im <i>Impact Assessment</i> unter Umständen indirekte Rückschlüsse auf die Auswirkungen einer Maßnahme auf Verbraucher ziehen. So soll bspw. bei den sozialen Auswirkungen analysiert werden, ob ein konkreter Vorschlag zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand für Einzelpersonen führt. Verbraucherpolitischen Bezug haben sicherlich auch die Fragen nach der Governance, Teilhabe und Zugang zu Gerichten sowie zur Gesundheit und öffentlichen Sicherheit oder zum Zugang zu Sozialschutz-, Gesundheits- und Bildungssystemen. Unter ökologischen Aspekten soll im Hinblick auf Verbraucher z. B. geklärt werden, welche Option zu mehr Nachhaltigkeit und Produktion und Verbrauch führt, ob die Option zu veränderten Preisrelationen führt zwischen umweltfreundlichen und –schädlichen Produkten. veränderten Preisen führt. Die Kommission verweist in ihren Leitlinien zudem darauf, dass für die Auswirkungen auf Verbraucher auf der Website der GD SANCO ein Handbuch zur Frage von Verbraucherschäden als Analyseanleitung verfügbar ist.¹⁵¹
4b	Bewertung des Verwaltungsaufwands In der Auswirkungsanalyse müssen bezogen auf jede einzelne politische Option auch Angaben darüber gemacht werden, welche Auskünfte Unternehmen, Bürger und die Verwaltung geben müssen. Werden erhebliche Auswirkungen erwartet, sollten diese Auswirkungen auf der Grundlage des EU-Standardkostenmodells quantifiziert werden.
4c	Bewertung des Vereinfachungspotentials Vorschläge sollen auch dahingehend geprüft werden, ob sie mit dem Ziel einer besseren Rechtssetzung vereinbar sind. Ggf. ist auch aufzuzeigen, welche Vorteile eine Vereinfachung für Unternehmen, Bürger und Verwaltungen aufweisen.
5	Vergleich der Optionen

¹⁵¹ Vgl. Handbuch der GD SANCO zu Verbraucherschäden: http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_studies_en.htm?update16jan.

	Vergleich der Optionen hinsichtlich positiver und negativer Auswirkungen unter Berücksichtigung der Ziele. Darstellung von Gesamt- und Einzelergebnissen. Ausweis einer bevorzugten Option. Für die Durchführung eines Vergleichs der Optionen verweist die Kommission auf drei mögliche Methoden: teilweise oder vollständige Kosten-Nutzen-Analyse, Kosten-Wirksamkeits-Analyse, Mehrkriterienanalysen. Als Vorteil der Kosten-Nutzen-Analyse sieht die Kommission u. a. dass mit dieser Methode alle negativen wie auch positiven Auswirkungen einer Politikmaßnahme berücksichtigt werden können. Die Schwäche dieser Methode ist hingegen, dass die Auswirkungen, die sich nicht quantitativ angeben lassen, nicht bewertbar sind und dass etwa Verteilungseffekte nur durch zusätzliche Analysen identifizierbar sind. Vorteil der Kosten-Wirksamkeits-Analyse ist, dass sie keine exakte Messung oder Schätzung des Nutzens voraussetzt, allerdings sagt dieses Verfahren nichts über das optimale Nutzenniveau. Mehrkriterienanalysen fassen Folgen mehrdimensional – monetär, quantitativ, qualitativ – zusammen. Eine Gewichtung lässt diese Methode allerdings nicht zu.
6	Darstellung von Monitoring und Evaluierung der Optionen Ermittlung der wichtigsten Fortschrittsindikatoren für die Hauptziele einer möglichen Intervention und Angabe möglicher Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen Quelle: Zusammenstellung: Autorenteam auf der Basis der Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung – Europäische Kommission der Gemeinschaften (Kommission(2009)) 92 und Part III: Annexes to Impact Assessment Guidelines (2009).

3793

3794

3795 2. Wesentliche Evaluationsergebnisse des Impact Assessment der EU

3796 Die Evaluation beruhte auf einem Methodenmix: Durchgeführt wurden eine Reihe von strukturierten
 3797 Interviews mit Vertretern der wichtigsten EU-Institutionen, Mitgliedstaaten und anderen betroffenen
 3798 Parteien (n = 100), eine Onlinebefragung von Beamten der Kommission und eine von externen
 3799 Akteuren. Zudem wurde für die Evaluation ein formales Auskunftersuchen bei den für die *Impact*
 3800 *Assessments* zuständigen Referaten in den Generaldirektionen der Kommission gestellt, eine Reihe
 3801 von *Impact Assessments* ausgewertet (mehr als 150, die zwischen Mitte 2003 und September 2006
 3802 vorgelegt wurden). Schließlich wurde für insgesamt 20 eine eingehende Qualitätsbewertung
 3803 durchgeführt und für sechs *Impact Assessments* Fallstudien (u. a. Interviews mit Kommission-
 3804 Beschäftigten und Interessengruppen). Wesentliche Ergebnisse dieser Evaluation werden
 3805 nachstehend in Kürze zusammengefasst:

- 3806 • Die Evaluatoren fanden signifikante Qualitätsunterschiede. *Impact Assessments*, die eine
 3807 legislative Ausrichtung hatten, wiesen eine höhere Qualität als nicht-legislative Vorschläge.
- 3808 • Die Hälfte der untersuchten *Impact Assessments* beurteilen laut Evaluator die wesentlichen
 3809 Politikoptionen adäquat, die andere Hälfte der *Impact Assessments* zeigten diesbezüglich
 3810 einige Mängel.
- 3811 • Rund drei Viertel der *Impact Assessments*, die einer Detailanalyse unterzogen wurden, hatten
 3812 einen gewissen Grad an Einfluss auf die jeweiligen Vorschläge, die restlichen hatten hingegen
 3813 keinen erkennbaren Einfluss auf die Politikvorschläge.
- 3814 • Wann und zu welchem Zweck im politischen Entscheidungsprozess ein *Impact Assessment*
 3815 durchgeführt wird, bleibt unklar, worunter die Bewertungen selbst leiden.

- 3816 • Beschäftigte der Kommission nahmen *Impact Assessments* (noch) als bürokratisches
3817 Erfordernis wahr oder sahen das Instrument der als Rechtfertigung für die vorgeschlagenen
3818 Initiativen an. Das Risiko, dass *Impact Assessments* durchgeführt werden, um eine politische
3819 Entscheidung zu rechtfertigen, die schon vor dem Beginn des Prozesses getroffen wurde, war
3820 besonders hoch, wenn die Vorgaben des Leitfadens nicht zur spezifischen Initiative passen,
3821 wenn der Prozess erst spät – nach dem die bevorzugte Option intern schon getroffen wurde -
3822 in Gang gesetzt wurde und wenn die Hierarchie in der Kommission die Offenheit einschränkte.
- 3823 • Auf der operationalen Ebene fehlte es noch an Werkzeugen, Fachwissen, Zeit und
3824 Ressourcen, um ein *Impact Assessment* durchzuführen.
- 3825 • Einschlägige Daten waren oft nicht greifbar, die Sammlung, Auswertung, Validierung und
3826 Verwerfung ist sehr komplex und zeitaufwändig.
- 3827 • Externes Fachwissen wird nicht in Anspruch genommen, zumeist wegen Zeitmangels.
- 3828 • Interne *Impact Assessments* der Kommission beruhen auf der Prämisse, dass die
3829 Beschäftigten in der Kommission ausreichend Qualität und Know-how haben. Nach den
3830 Ergebnissen der Evaluation war die Qualifikation der Beamten allerdings nicht immer
3831 zufriedenstellend.
- 3832 • Die Kommission betrachtet *Impact Assessments* als ein Hilfsmittel für Entscheidungsträger
3833 innerhalb der Kommission. Der Zweck und die Rolle der *Impact Assessments* als Hilfsmittel
3834 zur Beschlussfassung und nicht als Ersatz dafür, werden innerhalb der Kommission noch oft
3835 missverstanden. Es besteht gewissermaßen noch ein Widerwillen gegen die *Impact*
3836 *Assessments*.
- 3837 • Abgeordnete des Europäischen Parlaments und Arbeitsgruppen des Rates verstehen die
3838 *Impact Assessments* oft nicht oder lesen sie nicht, wenn sie von vornherein nicht von deren
3839 Objektivität überzeugt sind.
- 3840 • In relativ großem Umfang hat das *Impact Assessment*-System sein Ziel der Verbesserung der
3841 internen und externen Kommunikation erreicht. Das System hat einen Effekt auf Offenheit und
3842 Transparenz des Politikentwicklungsprozesses und auf eine bessere Koordination innerhalb
3843 der Kommission gehabt, allerdings noch nicht in dem gewünschten Ausmaß.
- 3844 • Sub-optimale Qualität der *Impact Assessments* bescheinigt die Evaluation in Bezug darauf,
3845 dass *Impact Assessment* nicht dem spezifischen Kommissions-Vorschlag angepasst sind.
- 3846 • Eine wichtige Empfehlung des Evaluationsberichts lautet: *Impact Assessments* sollten so früh
3847 wie möglich aufgenommen werden. Entscheidend sind insbesondere die ersten Phasen des
3848 Politikentwicklungsprozesses, bevor ein interner Konsens über die bevorzugte
3849 Handlungsoption besteht.
- 3850 • Hinsichtlich der Qualitätssicherung gibt es die folgenden Empfehlungen: Das aktuelle
3851 dezentrale System wird beibehalten und Generaldirektionen und Generalsekretariat
3852 entwickeln die Kompetenzen weiter. Dies könnte auch durch die Aufwertung der Rolle der
3853 Generaldirektionen erreicht werden. Dies könnte auch durch die Unterstützung auf höchster
3854 Ebene erreicht werden, indem die jeweiligen Kommissare der Generaldirektionen die *Impact*
3855 *Assessments* unterschreiben. (2) Die Qualitätskontrolle wird zentralisiert, das
3856 Generalsekretariat und der Ausschuss für *Impact Assessments* mit größeren Vollmachten
3857 ausgestattet. (3) Die Qualitätskontrolle der *Impact Assessments* oder Teile davon werden
3858 externalisiert, (a) durch eine Ausstattung des Ausschusses mit externen Experten und vollem
3859 Stimmenrecht, (b) indem abgeschlossene Berichte durch externe *Stakeholder* beurteilt
3860 werden oder durch Konsultationen, (c) indem der Europäische Rechnungshof in die ex-post
3861 Qualitätskontrolle mit einbezogen wird oder (d) eine neue unabhängige Behörde für die
3862 Qualitätskontrolle beauftragt wird.

- Die Evaluation kam zu dem Befund, dass die Fähigkeit, qualitativ hochwertige *Impact Assessments* vorzulegen, oft von praktischen Schwierigkeiten wie fehlenden Methoden und unzureichenden Daten beeinträchtigt wird. Für eine Reihe von *Impact Assessments* – so ein Befund der Evaluation – waren keine umfassenden, verlässlichen und vergleichbaren Daten verfügbar. *Impact Assessments* erfordern aber die Koordination und kontinuierliche Entwicklung von Methodologien und Daten sowie eine diesbezügliche Schulung und Beratung. Dafür gibt es nach Einschätzung des Evaluators drei Wege: (a) Bessere Nutzung praktischer Schulungen, (b) Umwandlung der Leitlinien in einen Schritt-für-Schritt Ratgeber oder (c) zentrale Bereitstellung von Methodologien und Daten.

3. Vorgehensweise beim Pflege-TÜV

Pflege-TÜV für stationäre Langzeitpflege	
Grundlagen	
<i>Gesetzliche Grundlage</i>	
Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz - PFWG vom 28.5.2008 (siehe ausführlicher Abschnitt ...).	
<i>Weitere Regelungen</i>	
Bis 2009 galten für Prüfungen von Pflegeeinrichtungen Qualitätsprüfungsrichtlinien (QPR) und ein dazugehöriger DIW QPR wurden zu den Pflege-transparenz-Vereinbarungen überarbeitet, die ab 2009 als Arbeitsanleitung für die Qualitätsprüfungen durch den MDK gelten. Diese Vereinbarungen sind in den Prüfungen vollständig umzusetzen.	
<i>Ziele der Maßnahme</i>	
(1) Qualitätsverbesserung und Verbraucherefreundlichkeit soll erreicht werden. Potentielle und tatsächliche Nachfrager nach stationärer Pflegeleistung sowie deren Angehörigen sollen bei der Auswahl einer Pflegeeinrichtung unterstützt werden. Dafür werden die Leistungen der Anbieter stationärer Angebote und deren Qualität bewertet und veröffentlicht (Qualitätsbewertungen werden auch für Leistungen der ambulanten Pflegeversorgung durchgeführt). Eine erste Orientierung soll die Gesamtnote (siehe weiter unten) einer Pflegeeinrichtung bieten. Weitere Noten informieren über die Qualität verschiedener Qualitätsbereiche (siehe unten). Schließlich können sich Verbraucher im Transparenzbericht (siehe unten) auch die Bewertung für jedes einzelne Qualitätskriterium ansehen.	
(2) Qualitätssicherung in den Heimen.	
<i>Beginn der Umsetzung</i>	
2009	
<i>Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich</i>	
bundesweit; nicht befristet.	
<i>Häufigkeit der Qualitätsprüfungen</i>	
bis Ende 2010 einmal, ab 2011 jährlich	

Zuständigkeit für die Qualitätsprüfungen

MDK oder gleichwertige Prüfungen, beispielsweise durch Heimaufsicht. In der Praxis werden Prüfungen von MDK und Heimaufsicht oftmals Hand in Hand durchgeführt.

Bewertungsmethode

Ende 2008 einigten sich der GKV-Spitzenverband, die Sozialhilfeträger, Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände und die Vertreter der Leistungserbringer unter Beteiligung des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (MDS) und nach einem Anhörungsverfahren auf eine Bewertungssystematik für die Qualitätsprüfungen der stationären Pflegeeinrichtungen nach Schulnoten zwischen eins und fünf (Pflege-TÜV).

Ermittlung der Pflegenoten

Die Noten setzen sich aus vielen Einzelbewertungen zusammen, die durch den MDK ermittelt werden. Die Gesamtnote wird aus insgesamt 82 Einzelbewertungen und aus 64 Einzelkriterien gebildet. Diese sind vier Qualitätsbereichen zugeordnet. Den Schwerpunkt bildet dabei der medizinisch-pflegerische Bereich

Jedes Einzelkriterium wird mit Punkten auf einer Skala von 1 bis 10 bewertet. Pro Bereich wird aus diesen Punkten ein Mittelwert gebildet, der eine Gesamtnote ergibt. Die verpflichtend durchzuführende Bewohnerbefragung geht nicht in die Gesamtnote ein, sondern wird separat ausgewiesen.

Als Bezugsgröße für die Gesamtnote wird ein Durchschnitt über die Noten aller stationären Einrichtungen eines Bundeslandes ermittelt.

Gesamtnote

Die Gesamtnote soll einen ersten Eindruck über die Pflegequalität einer stationären Pflegeeinrichtung geben, während die Bereichsnoten, die Auskunft zu den fünf zentralen Qualitätsbereichen einer Pflegeeinrichtung geben, einen detaillierten Einblick ermöglichen sollen.

Vier Qualitätsbereiche

Die Gesamtnote ergibt sich aus der Bewertung von vier Qualitätsbereichen, die für das Leben der Bewohnerinnen und Bewohner von zentraler Bedeutung sind:

"Pflege und medizinische Betreuung" (mit 35 Qualitätskriterien);

"Umgang mit demenzkranken Bewohnern" (mit 10 Qualitätskriterien);

"Soziale Betreuung und Alltagsgestaltung" (mit 10 Qualitätskriterien);

"Wohnen, Verpflegung, Hauswirtschaft und Hygiene" (mit 9 Qualitätskriterien).

Typ der Qualitätsprüfung

Zwingende und unangemeldete Prüfungen finden im regelmäßigen Turnus (Regelprüfung) statt; bis 2009 wurden Pflegeeinrichtungen in etwa alle fünf Jahre überprüft.

Optionale Prüfungen werden als Anlassprüfung, etwa wegen einer Beschwerde oder als Wiederholungsprüfung durchgeführt, um zu kontrollieren, ob beanstandete Mängel behoben wurden.

Prüfkriterien

Der MDK prüft im Schwerpunkt den Pflegezustand und die Wirksamkeit der Pflege- und Betreuungsmaßnahmen (Ergebnisqualität). Es gibt zwingende Prüfkriterien („Mindestangaben“), nur diese werden vom MDK standardmäßig geprüft. Vollständig gestrichen wurde die Prüfung der

Pflegedokumentation. Die Reduzierung des Prüfkatalogs soll gewährleisten, dass bis Ende 2010 alle Pflegeeinrichtungen mindestens einmal geprüft werden.
<i>Bewohnerbefragung</i> Zehn Prozent der Bewohner werden für eine Bewohnerbefragung per Zufall entsprechend der Pflegestufenverteilung ausgewählt. Diese Stichprobe kann nach den QPR erweitert werden, wenn wesentliche Pflegesituationen nicht von der Zufallsstichprobe erfasst werden. Diese Ergebnisse dürfen indes nicht veröffentlicht werden.
Bewertungsverfahren
<i>Inhalte der Prüfberichte</i> In den Prüfberichten der MDK werden Stärken und Schwächen der Pflegeeinrichtung und mögliche Verbesserungsmaßnahmen aufgeführt.
<i>Meldung der Ergebnisse an die Pflegekassen</i> Der MDK sendet die Ergebnisse der Transparenzkriterien sowie alle Berechnungsergebnisse an die Landesverbände der Pflegekassen.
<i>Berichte an die Pflegeeinrichtungen</i> Die Pflegekassen erstellen einen (vorläufigen) Transparenzbericht und stellen ihn den Pflegeeinrichtungen zur Verfügung. Diese haben die Möglichkeit innerhalb von 28 Tagen dazu gegenüber ihrer Pflegekasse Stellung zu nehmen. Fehler im Transparenzbericht müssen korrigiert werden. Dies setzt eine Abstimmung mit den zuständigen Prüfern des MDK voraus.
<i>Sanktionsmöglichkeiten</i> Gravierende Mängel der Qualität können dazu führen, dass die zuständige Pflegekasse Maßnahmen vorgibt, Fristen zur Qualitätsverbesserung setzt, in einer wiederholten Prüfung die Abschaffung der Mängel kontrolliert oder auch Sanktionen ausspricht, etwa die Kürzung der Vergütung bis hin zu Kündigung des Versorgungsvertrages (über eine Schließung der Einrichtung befindet letztlich die zuständige Heimsicht befindet).
Veröffentlichung der Qualitätsprüfung für die Verbraucher
<i>Standardisierte Veröffentlichung</i> Die Veröffentlichung der Leistungsbeurteilung für Verbraucher muss standardisiert, verständlich, übersichtlich und vergleichbar geschehen, beispielsweise im Internet oder – gut sichtbar – in den Pflegeheim oder beim Pflegedienst (§ 115 Abs. 1a SGB XI).
<i>Darstellung in drei Ebenen</i> Auf der <i>ersten Ebene</i> erfolgt eine Veröffentlichung der Landesvergleichswerte erst, wenn mindestens Prozent der Pflegeheime in einem Land geprüft sind. Auf der <i>zweiten Ebene</i> werden die Einzelergebnisse der Kriterien sowie die Anzahl der zu jedem Einzelkriterium in die Prüfung einbezogenen pflegebedürftigen Menschen dargestellt. Auf der <i>dritten Ebene</i> werden weitere Leistungsangaben und Strukturdaten der Pflegeeinrichtung angegeben. Dies sind etwa die Anzahl der Mitarbeiter, Preise und pflegerische Schwerpunkte. Diese Angaben basieren auf Selbstauskünften der Einrichtung.

Transparenzplattformen

Seit dem 1.12.2009 können die Ergebnisse über verschiedene Transparenzplattformen eingesehen werden, siehe www.aok-gesundheitsnavi.de (AOK); www.bkk-pflege.de (BKK); www.der-pflegekompass.de (Knappschaft, LSV, IKK); www.pflegelotse.de (vdek - Verband der Ersatzkassen) und ein Beispiel für die Veröffentlichung im stationären Bereich: http://www.pflegenoten.de/Veroeffentlichung_Bsp_Heime.gkvnet.

*Übergreifende Aspekte**Qualifikation der Prüfer*

Die Prüfungen sollen von geeigneten Prüfern durchgeführt werden, beispielsweise von Pflegefachkräften oder Ärzte, die über eine umfassende pflegefachliche Kompetenz, Führungskompetenz und Kenntnisse im Bereich der Qualitätssicherung verfügen müssen.

Weiterentwicklung der Pflege-transparenz

Aus Sicht der Akteure der Vereinbarung soll die Weiterentwicklung der Pflege-transparenz ein kontinuierlicher und langfristiger Prozess sein.

3875

3876

3877 4. Europäische Richtlinie 2009/72 (Auszüge aus Energierichtlinie)

3878 Art. 3 **Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und Schutz des Kunden**

3879 ...

3880 (5) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass in den Fällen, in denen Kunden im Rahmen der
3881 Vertragsbedingungen beabsichtigen, den Lieferanten zu wechseln, die betreffenden Betreiber
3882 diesen Wechsel innerhalb von drei Wochen vornehmen, und die Kunden das Recht haben,
3883 sämtliche sie betreffenden Verbrauchsdaten zu erhalten. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass
3884 die unter den Buchstaben a und b genannten Rechte allen Kunden ohne Diskriminierung bezüglich
3885 der Kosten, des Aufwands und der Dauer gewährt werden.

3886 ...

3887 (7) Die Mitgliedstaaten gewährleisten einen hohen Verbraucherschutz, insbesondere in Bezug auf die
3888 Transparenz der Vertragsbedingungen, allgemeine Informationen und Streitbeilegungsverfahren.
3889 Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass zugelassene Kunden tatsächlich leicht zu einem neuen
3890 Lieferanten wechseln können. Zumindest im Fall der Haushalts-Kunden schließen solche
3891 Maßnahmen die in Anhang I aufgeführten Maßnahmen ein. [...] Die Mitgliedstaaten ergreifen
3892 geeignete Maßnahmen zum Schutz der Endkunden und tragen insbesondere dafür Sorge, dass für
3893 schutzbedürftige Kunden ein angemessener Schutz besteht. In diesem Zusammenhang definiert
3894 jeder Mitgliedstaat das Konzept des „schutzbedürftigen Kunden“, das sich auf Energiearmut sowie
3895 unter anderem auf das Verbot beziehen kann, solche Kunden in schwierigen Zeiten von der
3896 Energieversorgung auszuschließen. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Rechte und
3897 Verpflichtungen im Zusammenhang mit schutzbedürftigen Kunden eingehalten werden.
3898 Insbesondere treffen sie Vorkehrungen, um Endkunden in abgelegenen Gebieten zu schützen.

3899 (8) Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, beispielsweise im Zusammenhang mit der
3900 Ausarbeitung nationaler energiepolitischer Aktionspläne oder mit Leistungen im Rahmen der
3901 sozialen Sicherungssysteme, um die notwendige Stromversorgung für schutzbedürftige Kunden zu
3902 gewährleisten oder Zuschüsse für Verbesserungen der Energieeffizienz zu gewähren sowie

3903 Energiearmut, sofern sie erkannt wurde, zu bekämpfen, auch im breiteren Kontext der Armut. Die
3904 Maßnahmen dürfen die in Artikel 33 geforderte Öffnung des Marktes oder das Funktionieren des
3905 Marktes nicht beeinträchtigen, und die Kommission ist erforderlichenfalls gemäß Absatz 15 dieses
3906 Artikels von ihnen in Kenntnis zu setzen. Diese Mitteilung kann auch Maßnahmen innerhalb des
3907 allgemeinen Systems der sozialen Sicherheit enthalten.

3908 ...

3909 (12) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass zentrale Anlaufstellen eingerichtet werden, über die die
3910 Verbraucher alle notwendigen Informationen über ihre Rechte, das geltende Recht und
3911 Streitbeilegungsverfahren, die ihnen im Streitfall zur Verfügung stehen, erhalten. Diese
3912 Anlaufstellen können in allgemeinen Verbraucherinformationsstellen angesiedelt sein.

3913 (13) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass ein unabhängiger Mechanismus, beispielsweise ein
3914 unabhängiger Beauftragter für Energie oder eine Verbraucherschutzeinrichtung, geschaffen wird,
3915 um sicherzustellen, dass Beschwerden effizient behandelt und gütliche Einigungen herbeigeführt
3916 werden.

3917 ...

3918 (15) Bei der Umsetzung dieser Richtlinie unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission über alle
3919 Maßnahmen, die sie zur Gewährleistung der Grundversorgung und Erfüllung
3920 gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, einschließlich des Verbraucher- und des Umweltschutzes,
3921 getroffen haben, und deren mögliche Auswirkungen auf den nationalen und internationalen
3922 Wettbewerb, und zwar unabhängig davon, ob für diese Maßnahmen eine Ausnahme von dieser
3923 Richtlinie erforderlich ist oder nicht. Sie unterrichten die Kommission anschließend alle zwei Jahre
3924 über Änderungen der Maßnahmen unabhängig davon, ob für diese Maßnahmen eine Ausnahme
3925 von dieser Richtlinie erforderlich ist oder nicht.

3926

3927 *Artikel 36 Allgemeine Ziele der Regulierungsbehörde*

3928 Bei der Wahrnehmung der in dieser Richtlinie genannten Regulierungsaufgaben trifft die
3929 Regulierungsbehörde alle angemessenen Maßnahmen zur Erreichung folgender Ziele im Rahmen
3930 ihrer Aufgaben und Befugnisse gemäß Artikel 37, gegebenenfalls in engem Benehmen mit anderen
3931 einschlägigen nationalen Behörden, einschließlich der Wettbewerbsbehörden, und unbeschadet deren
3932 Zuständigkeiten: ... g) Maßnahmen, die bewirken, dass die Kunden Vorteile aus dem effizienten
3933 Funktionieren des nationalen Marktes ziehen, Förderung eines effektiven Wettbewerbs und Beiträge
3934 zur Gewährleistung des Verbraucherschutzes;

3935

3936 *Artikel 37 Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörde*

3937 (1) Die Regulierungsbehörde hat folgende Aufgaben:n) sie trägt zusammen mit anderen
3938 einschlägigen Behörden dazu bei, dass Maßnahmen zum Verbraucherschutz, einschließlich der in
3939 Anhang I festgelegten Maßnahmen, wirksam sind und durchgesetzt werden;

3940

3941 Anhang I

3942 **MASSNAHMEN ZUM SCHUTZ DER KUNDEN**

3943 (1) Unbeschadet der Verbraucherschutzvorschriften der Gemeinschaft, insbesondere der Richtlinien
3944 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 1997 über den
3945 Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz(1)

3946 ABl. L 144 vom 4.6.1997, S. 19. (2) ABl. L 95 vom 21.4.1993, S. 29. mit den in Artikel 3 genannten
3947 Maßnahmen sichergestellt werden, dass die Kunden

- 3948 a) Anspruch auf einen Vertrag mit ihren Anbietern von Elektrizitätsdienstleistungen haben, in dem
3949 Folgendes festgelegt ist: — Name und Anschrift des Anbieters, — erbrachte Leistungen und
3950 angebotene Qualitätsstufen sowie Zeitpunkt für den Erstanschluss, — die Art der angebotenen
3951 Wartungsdienste, — Art und Weise, wie aktuelle Informationen über alle geltenden Tarife und
3952 Wartungsentgelte erhältlich sind, — Vertragsdauer, Bedingungen für eine Verlängerung und
3953 Beendigung der Leistungen und des Vertragsverhältnisses, die Frage, ob ein kostenfreier Rücktritt
3954 vom Vertrag zulässig ist, — etwaige Entschädigungs- und Erstattungsregelungen bei
3955 Nichteinhaltung der vertraglich vereinbarten Leistungsqualität, einschließlich ungenauer und
3956 verspäteter Abrechnung, — Vorgehen zur Einleitung von Streitbeilegungsverfahren gemäß
3957 Buchstabe f, — Bereitstellung eindeutiger Informationen zu den Verbraucherrechten, auch zur
3958 Behandlung von Beschwerden und einschließlich aller in diesem Buchstaben genannten
3959 Informationen, im Rahmen der Abrechnung sowie auf der Website des Elektrizitätsunternehmens.
- 3960 Die Bedingungen müssen gerecht und im Voraus bekannt sein. Diese Informationen sollten in jedem
3961 Fall vor Abschluss oder Bestätigung des Vertrags bereitgestellt werden. Auch bei Abschluss des
3962 Vertrags durch Vermittler müssen die in diesem Buchstaben genannten Informationen vor
3963 Vertragsabschluss bereitgestellt werden;
- 3964 b) rechtzeitig über eine beabsichtigte Änderung der Vertragsbedingungen und dabei über ihr
3965 Rücktrittsrecht unterrichtet werden. Die Dienstleister teilen ihren Kunden direkt und auf
3966 transparente und verständliche Weise jede Gebührenerhöhung mit angemessener Frist mit, auf
3967 jeden Fall jedoch vor Ablauf der normalen Abrechnungsperiode, die auf die Gebührenerhöhung
3968 folgt. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass es den Kunden freisteht, den Vertrag zu lösen, wenn
3969 sie die neuen Bedingungen nicht akzeptieren, die ihnen ihr Elektrizitätsdienstleister mitgeteilt hat;
- 3970 c) transparente Informationen über geltende Preise und Tarife sowie über die Standardbedingungen
3971 für den Zugang zu Elektrizitätsdienstleistungen und deren Inanspruchnahme erhalten;
- 3972 d) über ein breites Spektrum an Zahlungsmodalitäten verfügen können, durch die sie nicht
3973 unangemessen benachteiligt werden. Alle Vorauszahlungssysteme sind fair und spiegeln den
3974 wahrscheinlichen Verbrauch angemessen wider. Die Unterschiede in den Vertragsbedingungen
3975 spiegeln die Kosten wider, die dem Lieferanten durch die unterschiedlichen Zahlungssysteme
3976 entstehen. Die allgemeinen Vertragsbedingungen müssen fair und transparent sein. Sie müssen
3977 klar und verständlich abgefasst sein und dürfen keine außervertraglichen Hindernisse enthalten,
3978 durch die die Kunden an der Ausübung ihrer Rechte gehindert werden, zum Beispiel eine
3979 übermäßige Zahl an Vertragsunterlagen. Die Kunden müssen gegen unfaire oder irreführende
3980 Verkaufsmethoden geschützt sein;
- 3981 e) den Lieferanten ohne Berechnung von Gebühren wechseln können;
- 3982 f) transparente, einfache und kostengünstige Verfahren zur Behandlung ihrer Beschwerden in
3983 Anspruch nehmen können. Insbesondere haben alle Verbraucher Anspruch auf eine gute Qualität
3984 der Dienstleistung und die Behandlung ihrer Beschwerden durch ihren Anbieter von
3985 Elektrizitätsdienstleistungen. Diese Verfahren zur außergerichtlichen Einigung müssen eine
3986 gerechte und zügige Beilegung von Streitfällen, vorzugsweise innerhalb von drei Monaten,
3987 ermöglichen und für berechnete Fälle ein Erstattungs- und/oder Entschädigungssystem vorsehen.
3988 Sie sollten, soweit möglich, den in der Empfehlung 98/257/EG der Kommission vom 30. März 1998
3989 betreffend die Grundsätze für Einrichtungen, die für die außergerichtliche Beilegung von
3990 Verbraucherrechtsstreitigkeiten zuständig sind
- 3991 g) beim Zugang zur Grundversorgung gemäß den von den Mitgliedstaaten nach Artikel 3 Absatz 3
3992 erlassenen Bestimmungen über ihre Rechte in Bezug auf die Grundversorgung informiert werden;
- 3993 h) über ihre Verbrauchsdaten verfügen können und durch ausdrückliche Zustimmung und
3994 gebührenfrei einem beliebigen registrierten Lieferanten Zugang zu ihren Messdaten gewähren
3995 können. Die für die Datenverwaltung zuständige Stelle ist verpflichtet, diese Daten an das
3996 betreffende Unternehmen weiterzugeben. Die Mitgliedstaaten legen ein Format für die Erfassung

- 3997 der Daten fest sowie ein Verfahren, um Versorgern und Kunden Zugang zu den Daten zu
3998 verschaffen. Den Kunden dürfen dafür keine zusätzlichen Kosten in Rechnung gestellt werden;
- 3999 i) häufig genug in angemessener Form über ihren tatsächlichen Stromverbrauch und ihre Stromkosten
4000 informiert werden, um ihren eigenen Stromverbrauch regulieren zu können. Die Angaben werden in
4001 einem ausreichenden Zeitrahmen erteilt, der der Kapazität der Messvorrichtungen des Kunden und
4002 dem betreffenden Stromprodukt Rechnung trägt. Die Kostenwirksamkeit dieser Maßnahmen wird
4003 gebührend berücksichtigt. Den Kunden dürfen dafür keine zusätzlichen Kosten in Rechnung
4004 gestellt werden;
- 4005 j) spätestens sechs Wochen nach einem Wechsel des Stromversorgers eine Abschlussrechnung
4006 erhalten.
- 4007
- 4008 (2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass intelligente Messsysteme eingeführt werden, durch die die
4009 aktive Beteiligung der Verbraucher am Stromversorgungsmarkt unterstützt wird. Die Einführung
4010 dieser Messsysteme kann einer wirtschaftlichen Bewertung unterliegen, bei der alle langfristigen
4011 Kosten und Vorteile für den Markt und die einzelnen Verbraucher geprüft werden sowie untersucht
4012 wird, welche Art des intelligenten Messens wirtschaftlich vertretbar und kostengünstig ist und in
4013 welchem zeitlichen Rahmen die Einführung praktisch möglich ist. Entsprechende Bewertungen
4014 finden bis 3. September 2012 statt.
- 4015 Anhand dieser Bewertung erstellen die Mitgliedstaaten oder eine von ihnen benannte zuständige
4016 Behörde einen Zeitplan mit einem Planungsziel von 10 Jahren für die Einführung der intelligenten
4017 Messsysteme. Wird die Einführung intelligenter Zähler positiv bewertet, so werden mindestens 80
4018 % der Verbraucher bis 2020 mit intelligenten Messsystemen ausgestattet.
- 4019 Die Mitgliedstaaten oder die von ihnen benannten zuständigen Behörden sorgen für die
4020 Interoperabilität der Messsysteme, die in ihrem Hoheitsgebiet eingesetzt werden, und tragen der
4021 Anwendung der entsprechenden Normen und bewährten Verfahren sowie der großen Bedeutung, die
4022 dem Ausbau des Elektrizitätsbinnenmarkts zukommt, gebührend Rechnung.
- 4023 ...
- 4024