

„Gutachten zur Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland“ Kurzfassung

Mit der vorliegenden Studie ist auftragsgemäß eine systematische und wissenschaftlich fundierte Analyse der Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland zu sechs ausgewählten Konsumbereichen und Dienstleistungsmärkten (bzw. darin enthalten 18 Teilmärkten) erarbeitet worden. Ausgehend von der Überlegung, dass es für eine evidenzbasierte Verbraucherpolitik erforderlich ist, ungleichgewichtige oder intransparente Marktsituationen bzw. die Voraussetzungen für die souveräne Teilhabe von Verbraucherinnen und Verbraucher am Wirtschaftsgehen zu identifizieren, hat die Studie Märkte bzw. Marktsituationen für die Verbraucherpolitik aufgearbeitet.

Das Studienkonzept der Prognos AG, die mit der Durchführung der Studie beauftragt worden war, hat drei zentrale methodische Schritte beinhaltet:

- Erstens, eine Literaturstudie zur Sichtung des Standes an bereits vorhandenen in- sowie ausländischer Arbeiten zur Gutachtenthematik und zur Identifikation „weißer Flecken“ in der Literatur, die durch die nachfolgenden Methoden aufzufüllen sind – hierbei sind über 400 Dokumente für die Studie ausgewertet worden.
- Zweitens eine bundesweit repräsentative Verbraucherbefragung, um grundlegende und aktuelle Daten für die sechs Konsumbereich zu erarbeiten – hierzu sind 3862 Verbraucherinnen und Verbraucher bundesweit repräsentativ befragt worden.
- Drittens vertiefende Interviews im Rahmen einer Strukturanalyse durchzuführen, um die Ergebnisse der repräsentativen Befragung inhaltlich und analytisch zu vertiefen – hierzu sind 231 leitfadengestützte Interviews durchgeführt, zum einen als Fokusgruppeninterviews mit Verbraucherinnen und Verbrauchern (52), zum anderen als Einzelinterviews mit Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie Repräsentanten aus Wissenschaft, Wirtschaft, Verbraucherschutz, Verbänden, Politik und Behörden (179).

Auf der Grundlage des für die Studie entwickelten analytischen Konstrukts konnten relevante Befunde für die Verbraucherforschung und Verbraucherpolitik erarbeitet werden. Hervorzuheben ist die Analyse-dimension Lebenslagen, die sowohl gesondert als auch in Kombination mit den Analysedimensionen Information und Transparenz sowie subjektive Bewertung, Grenzen für ein souveränes Agieren von Verbraucherinnen und Verbraucher aufzeigt. Das ist umso kritischer zu bewerten, je mehr diese Defizite bei einem einzelnen Konsumenten kulminieren.

Dieser Befund stellt indes nicht den „Normalfall“ auf den untersuchten Märkten dar. Es liegen vielfältige Belege für ein „mündiges“ Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland vor. Diese sind überwiegend in der Lage ihren Konsum selbstbestimmt zu gestalten. Sie kombinieren dabei unterschiedliche Informationsquellen mit dem Ziel, vertrauenswürdige Informationen zu erlangen. Über die Informationsquellen Anbieter/Hersteller sowie Familie/Freunde hinaus, werden häufig (neue) Medien wie z.B. das Internet herangezogen. Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland agieren dabei in einem sozialen Umfeld, das durch private, beruflich-wirtschaftliche sowie gesellschaftliche Kontexte geprägt ist. Innerhalb dieser Kontexte und in Verbindung mit persönlichen Werthaltungen entstehen Meinungen zu Produkten und Dienstleistungen, erweitert und vertieft nicht zuletzt durch die kombinierte Nutzung unterschiedlicher Informationsquellen. Diese Größen prägen das in dieser Studie vorgefundene Konsumverhalten.

Werden die Studienbefunde an anderen, früheren empirischen Erhebungen, unter Berücksichtigung methodisch-inhaltlicher Unterschiede gespiegelt, so ist die Lage der Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland insgesamt besser als zuvor, mithin mehr als zufriedenstellend zu beurteilen. Aus dem Blickwinkel der Verbraucherpolitik besteht die Herausforderung, angesichts von sehr spezifischen Kombinationen von Lebenslagen, Produkten und Marktbedingungen, für „vulnerable“ Verbraucherinnen und Verbraucher eine adäquate Teilhaben am Konsum zu ermöglichen.

Die Studie hat unterschiedliche Marktdefizite für Verbraucherinnen und Verbraucher herausgearbeitet. Aus einer marktübergreifenden Bewertung der sechs Analysedimensionen wird daraus politischer Handlungsbedarf sichtbar, der nachfolgend erläutert wird. Dabei orientiert sich der politische Handlungsbedarf am Leitbild des mündigen Verbrauchers.

Die Auseinandersetzung mit den beiden Analysedimensionen Information und Transparenz sowie subjektive Bewertung belegt, dass ein Informationsgefälle zwischen Konsumenten und Produzenten besteht, welches struktureller Natur ist. Verbraucherinnen und Verbraucher agieren mit den Anbietern zumeist nicht gleichberechtigt. Sie sind zum einen darauf angewiesen ihre Kompetenzen zu verbessern, zum anderen benötigen sie Informationshilfen durch Intermediäre wie z. B. Verbraucherschutzzentralen. Anzuerkennen sind individuelle Lebensentwürfe und subjektive Rationalitäten von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Sie sollen aber die Möglichkeit erhalten Wissen zu erweitern und für ihren Konsum relevante Informationen aufzunehmen.

Vor diesem Hintergrund muss **Verbraucherpolitik einen aktiven Beitrag zur Gewährleistung von Sicherheit und Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher** in Deutschland leisten. Die Leitbildorientierung ist dabei nur ein erster Schritt. Hinreichend ist Verbraucherpolitik dann, wenn sie zum einen **Wissen und**

Fähigkeiten an Konsumenten vermittelt, zum anderen den Verbraucherschutz stärkt. Aus instrumenteller Sicht ist zu berücksichtigen, welche Formen der Wissensvermittlung und Beratung Verbraucherinnen und Verbraucher präferieren.

Aus der Perspektive der beiden Analysedimensionen Marktmacht sowie Regulation und Intermediäre ist deutlich geworden, dass vielfach bereits eine hohe Regulierungsdichte besteht, bei gleichzeitigen Konzentrationstendenzen auf der Anbieterseite. Die **Verbraucherpolitik in Deutschland sollte darauf hinwirken, dass in den Märkten, wo eine Bereitschaft zur Mitarbeit in Schlichtungsstellen fehlt, wie z.B. im Flugverkehr, entsprechende gesetzliche Regelungen** entwickelt werden. Dort wo Verbraucherpolitik an institutionelle bzw. politische Grenzen stößt, wie z.B. bei der Lösung von Vollzugsdefiziten in Märkten mit hoher Täuschungsabsicht, sollten **Intermediäre, wie Verbraucherschutzstellen gestärkt werden, um frühzeitig öffentliche Debatten zu potentiellen Gefahren** aus Konsumentensicht anzustoßen.

Die im Kontext der Dimension Lebenslagen vorgefundenen **vulnerablen Verbraucherinnen und Verbraucher bedürfen eines besonderen Schutzes**. Dieser Schutz ist traditionell staatliche Aufgabe und sollte nicht durch spezifische Vorgaben in Märkten zu Lasten der Marktanbieterseite geregelt werden. Die **Verbraucherpolitik in Deutschland sollte hier in Abstimmung mit anderen Politikfeldern prüfen**, wie ein selbstbestimmtes Handeln dieser Konsumentengruppen in Deutschland gewährleistet werden kann.