

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44

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

## Mehr empirische Evidenz, mehr Realitätssinn - Vorschlag für einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“

Endbericht (nicht zitierfähig) zur Studie „Empirisch fundierte Entscheidungshilfen für  
die Verbraucherpolitik“ im Rahmen der Leistungsbeschreibung  
„Verbraucherpolitische Bewertungs- und Folgeabschätzungsmethodik“ des  
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.

12.09.2011

45	<b>INHALT</b>	
46	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
47	<b>Empfehlungen für einen „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“</b> .....	<b>6</b>
48	<b>1. Empirische Evidenz: mehr (wissenschaftliche) Rationalität im politischen</b>	
49	<b>Entscheidungsprozess?</b> .....	<b>8</b>
50	<b>2. Evidenzbasierte Verbraucherpolitik: Hintergrund, Chancen und Fallstricke</b> .....	<b>10</b>
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	<b>3. Evidenzbasierte Politik in der Praxis: Ansätze und Probleme</b> .....	<b>21</b>
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	<b>4. Die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes: offener Rahmen, geringe</b>	
61	<b>Verbindlichkeit</b> .....	<b>29</b>
62	4.1 Ziele .....	29
63	4.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung .....	30
64	4.3 Bewertung der Gesetzesfolgenabschätzung .....	33
65	<b>5. Das <i>Impact Assessment</i> der Europäischen Union: feste Regeln, unklare Begriffe</b> ... <b>36</b>	
66	5.1 Ziele .....	36
67	5.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung .....	37
68	5.3 Bewertung des Impact Assessment .....	41
69	<b>6. Das <i>Consumer Policy Toolkit</i> der OECD: Informationsökonomische Annahmen,</b>	
70	<b>politische Enthaltbarkeit</b> .....	<b>45</b>
71	6.1 Ziele .....	46
72	6.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung .....	46
73	6.3 Bewertung des Consumer Policy Toolkit .....	51
74	<b>7. Unabhängigkeit, Realismus und Verbraucherbeteiligung: Kriterien für einen „Check</b>	
75	<b>Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“</b> .....	<b>53</b>
76	<b>8. Anwendungsbeispiele für einen „Check Verbraucherpolitik und</b>	
77	<b>Verbraucherbeteiligung“ in ausgewählten Märkten</b> .....	<b>59</b>
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	<b>9. Entscheidungshilfen statt Entscheidungsmodell: der „Check Verbraucherpolitik und</b>	
95	<b>Verbraucherbeteiligung“ .....</b>	<b>111</b>
96	<b>Literatur .....</b>	<b>114</b>
97	<b>Anhang.....</b>	<b>119</b>
98		
99		

## 100 **ZUSAMMENFASSUNG**

101

102

### 103 **Evidenzbasierung in der Politik**

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

113

### 114 **Mehr Rationalität durch mehr Wissenschaftlichkeit?**

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

126

### 127 **Hürden bei der Umsetzung**

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

139

### 140 **Vor- und Nachteile für Interessengruppen**

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

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

152

### 153 **Anreize für Regierung, Parlamente und andere Institutionen**

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

169

### 170 **Evidenzbasierung in der Verbraucherpolitik**

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

184

185

## 186 **EMPFEHLUNGEN FÜR EINEN „CHECK VERBRAUCHERPOLITIK** 187 **UND VERBRAUCHERBETEILIGUNG“**

188

### 189 **Unabhängigkeit**

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

206

### 207 **Realismus**

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

223

### 224 **Verbraucherbeteiligung**

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

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

239

#### 240 **Chancen und Konsequenzen eines „Check Verbraucherpolitik und** 241 **Verbraucherbeteiligung“**

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

250

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

261



## 262 **1. EMPIRISCHE EVIDENZ: MEHR (WISSENSCHAFTLICHE)** 263 **RATIONALITÄT IM POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGSPROZESS?** 264

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

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

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

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

---

<sup>1</sup> Vgl. Weingart 1999.

<sup>2</sup> Vgl. Strünck 2006.

<sup>3</sup> Bernard 2008: 463.



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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> Vgl. van der Knaap 2006.

<sup>5</sup> Vgl. Heinze/Schmid/Strünck 1999.

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

345

346

## 347 **2. EVIDENZBASIERTE VERBRAUCHERPOLITIK: HINTERGRUND,** 348 **CHANCEN UND FALLSTRICKE**

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

356

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

364

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

---

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

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

- 376
- 377 • *Gesetzesfolgenabschätzung*: Beabsichtigte und unbeabsichtigte Wirkungen von  
378 Gesetzen und anderen Rechtsnormen sollen im Vorfeld abgeschätzt werden.
  - 379 • *Impact Assessment*: Die ökonomischen, sozialen und ökologischen Folgen von  
380 Gesetzen und anderen Rechtsnormen sollen im Vorfeld abgeschätzt werden. Dies ist  
381 der im internationalen und europäischen Raum gebräuchliche Konzept.
  - 382 • *Kosten-Nutzen-Analyse*: Die mit Gesetzen und anderen Rechtsnormen verbundenen  
383 Kosten für Unternehmen und Verbraucher sollen abgeschätzt und mit dem zu  
384 erwartenden Nutzen verglichen werden.
  - 385 • *Evaluation*: Die Wirkungen verabschiedeter Gesetze werden nach einer gewissen  
386 Frist empirisch erhoben.
- 387

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

395

## 396 **2.1 Die Vermessung der Politik: Evidenzbasierung und** 397 **Erfolgsindikatoren**

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

405 Um solche und andere Fragen beantworten zu können, braucht es neben einer Datenbasis  
406 wissenschaftlich begründbare Indikatoren. Häufig werden vier zentrale Dimensionen  
407 genannt:<sup>7</sup>

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

---

<sup>7</sup> Vgl. Kuhlmann 2010.

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

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

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> 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 politisch 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 daran 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.

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

493

## 494 **2.2 Die Rolle der Wissenschaft: Legitimation und alternative** 495 **Entscheidungsgrundlagen**

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

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

- 511 • Legitimation,
- 512 • Überzeugung,
- 513 • Klärung von Konflikten,
- 514 • Rechtfertigung von Verzögerung.

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

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

---

<sup>9</sup> Vgl. Häberle 1970.

<sup>10</sup> vgl. Boehmer-Christiansen 1995



525 es zunächst um Wiederwahl und erst in zweiter Linie um langfristige Problemlösungen.  
526 Manchmal wird dieser „schwarze Peter“ von den Politikern an die Medien weitergegeben, die  
527 für den Druck in der Öffentlichkeit verantwortlich gemacht werden, dass Politik sehr schnell auf  
528 Probleme zu reagieren habe. Schnelle Politik geht aber immer auf Kosten einer soliden  
529 Diagnostik, der „policy cycle“ dreht sich dann schneller als der „research cycle“ (Schneider  
530 2008: 67).

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

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

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

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

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

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> vgl. Grözinger 1996.



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

563

### 564 **2.3 Fallstricke evidenzbasierter Entscheidungshilfen: das Beispiel** 565 **Gesundheitspolitik**

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

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

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

591 Allerdings hat die Sache auch einen methodischen Haken. Wenn die Datenbasis nicht groß  
592 genug ist und die Prüfungen lange dauern, fallen eventuell wirksame Behandlungsmethoden  
593 durch den Rost. Das kann in Extremfällen sogar Innovationen behindern oder verzögern.  
594 Man stelle sich vor, alle Behandlungsmethoden würden vorab nach diesem Schema geprüft  
595 und genehmigt. Daraus könnte ein Hemmschuh werden, denn die Anbieter würden sich auf  
596 die Indikatoren in ihrer Forschung kaprizieren. Hersteller von Präparaten für seltene  
597 Erbkrankheiten hätten noch größere Schwierigkeiten, Wirksamkeitsnachweise zu erbringen.  
598 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.<sup>13</sup>

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.

---

<sup>13</sup> Vgl. o.V.: Was ist das IQWiG?

[http://www.aerztezeitung.de/politik\\_gesellschaft/gp\\_specials/abc\\_gesundheitswesen/article/564712/iqwig.html](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.<sup>14</sup> 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.

---

<sup>14</sup> Vgl. Freeman/Soete 2009.

- 712 Insofern dürfte es sogar leichter sein, in der institutionell „schwächeren“  
713 Verbraucherpolitik empirische Entscheidungshilfen zu verankern.
- 714 • Drittens werden über das Verhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern keine  
715 systematischen Daten gesammelt und ausgewertet, anders als bei  
716 Sozialleistungsempfängern, Patienten oder ressourcenverbrauchenden  
717 Unternehmen. Es ist daher umso erstaunlicher, dass man auch in stark  
718 institutionalisierten Politikfeldern wie der Arbeitsmarktpolitik über Jahrzehnte nicht  
719 wusste, ob die Maßnahmen effektiv und effizient sind. Die meiste Forschung über  
720 Verbraucherverhalten ist kommerziell und wird für Marketing-Zwecke durchgeführt;  
721 die Ergebnisse sind nur bedingt tauglich und zugänglich für die Forschung über  
722 Verbraucherverhalten.
  - 723 • Viertens dominiert in der deutschen Verbraucherpolitik nach wie vor das  
724 Informationsmodell.<sup>15</sup> Demnach soll die Politik vor allem mit zusätzlichen  
725 Informationen dafür sorgen, die vorhandenen Informationsasymmetrien zwischen  
726 Anbietern und Konsumenten zu verringern. Ob und wie solche Informationen genutzt  
727 werden, wird nicht weiter beleuchtet. Etablierte Institutionen wie die Stiftung  
728 Warentest geben dem Erfolg dieses Modells zwar grundsätzlich Recht; doch diese  
729 Erfolge lassen sich nicht auf andere Instrumente wie Informationspflichten von  
730 Anbietern übertragen.
- 731 Erst durch die Finanzkrise wurde offenbar, dass Informationspflichten und vermeintliche  
732 Schutzregeln nicht die Ziele erreichen, derentwegen sie geschaffen wurden. Teilweise  
733 fehlten sie auch ganz. Auch zeigt sich immer deutlicher, dass liberalisierte Märkte oftmals  
734 nur bedingt den Verbrauchern nutzen. Gravierend erscheinen inzwischen die Probleme im  
735 Markt der steuerlich geförderten, privaten Altersvorsorge. Selbst in Märkten mit eindeutigen  
736 Kostenvorteilen für die Verbraucher, wie im Telekommunikationsbereich, bleibt die  
737 Wahlfreiheit in einem undurchdringlichen Tarifdschungel stecken. Daraus erwachsen bislang  
738 aber nur schwache Impulse, die oftmals aktionistische Verbraucherpolitik auf ein  
739 evidenzbasiertes Fundament zu stellen. Angesichts der breiten volkswirtschaftlichen  
740 Bedeutung der Verbraucherpolitik und ihrer Prominenz in den Medien ist es erstaunlich, dass  
741 ihre Effektivität nicht stärker auf den Prüfstand gestellt wird. Die nächsten beiden Kapitel  
742 zeigen, auf welche Weise bislang die Folgen von Gesetzen geprüft werden und welche  
743 Herausforderungen damit verbunden sind.
- 744
- 745

---

<sup>15</sup> Vgl. Oehler/Reisch 2008; Strünck 2011.

### 746 3. EVIDENZBASIERTE POLITIK IN DER PRAXIS: ANSÄTZE UND 747 PROBLEME

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

759  
760 In Zeiten knapper Kassen hat sich das geändert. Mit teilweise erheblichem Aufwand soll  
761 überprüft werden, mit welchem Erfolg öffentliche Gelder investiert und neue gesetzliche  
762 Regeln erlassen werden. Die nachträgliche Evaluation von Gesetzen ist fast überall die  
763 Regel; inzwischen wird in vielen Ländern auch vorab eine fundierte Begründung vom  
764 Gesetzgeber erwartet, was die vorgesehenen Maßnahmen bewirken werden. Bevor wir drei  
765 zentrale Ansätze einer solchen „Evidenzbasierung“ näher analysieren, wollen wir wichtigsten  
766 Facetten praktischer Folgenabschätzung in den folgenden Kapiteln skizzieren. Sie machen  
767 deutlich, dass eine stärkere Evidenzbasierung der Verbraucherpolitik großen Nutzen für die  
768 Verbraucher bringen kann, allerdings nur unter bestimmten Bedingungen.

769

#### 770 3.1 Hintergrund

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

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

---

<sup>16</sup> Vgl. Strünck 2006.



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

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

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

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

810 Die Affinität der OECD zu empirischen Entscheidungshilfen ist offenkundig. Die OECD ist  
811 von ihrem Selbstverständnis her eine „benchmarking“-Institution. Leistungsvergleiche sind  
812 das Kerngeschäft dieses *think tank* der Industriestaaten. Seit Jahrzehnten betreibt die OECD  
813 indikatorengestützte Leistungsvergleiche in zentralen Politikfeldern. Es ist daher  
814 bezeichnend, dass erst jüngst mit dem *Consumer Policy Toolkit* ein Versuch vorgelegt  
815 wurde, Bewertungsmethoden für die Verbraucherpolitik zu entwickeln. Die Verbraucherpolitik  
816 hinkt hinterher, wenn es um ihre wissenschaftliche Fundierung geht. Das ist bemerkenswert,  
817 wenn man sich die gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung dieses Politikfeldes vor  
818 Augen führt.  
819

---

<sup>17</sup> Vgl. Willke 1992.



## 820 3.2 Aufgaben und Funktionen

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

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

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

859

### 860 **3.3 Zentrale Dimensionen**

#### 861 *Das Verhältnis von Auftraggeber und Auftragnehmer*

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

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

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

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

895

#### 896 *Grad der Verbindlichkeit*

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

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

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

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

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

925

#### 926 *Konzeptioneller Rahmen und Methoden*

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

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

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

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

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

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

960

#### 961 *Beteiligung der Adressaten von Maßnahmen*

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

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

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

992

### 993 **3.8 Offene Fragen**

994 Die in den folgenden Kapiteln skizzierten Bewertungsmethoden eignen sich mehr oder  
995 weniger gut als Richtschnur für empirische Entscheidungshilfen in der Verbraucherpolitik.  
996 Letztlich geben sie nur einen Rahmen vor, in welchen Schritten eine Bewertung erfolgen  
997 sollte. Und aus ihren Stärken und Schwächen lassen sich allgemeine Kriterien ableiten,  
998 denen ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ genügen muss (siehe  
999 Kap. 7). Die Bewertungsmethoden liefern aber keine Blaupause für Fragen, auf die man  
1000 empirisch fundierte Antworten finden muss, um die Wirkung von Verbraucherpolitik  
1001 einschätzen zu können.

1002 Daher werden wir nach der Vorstellung der drei erwähnten Bewertungsmethoden vier  
1003 konkrete Märkte mit ihren Verbraucherproblemen analysieren (siehe Kap. 8). Anhand dieser  
1004 Beispiele wird deutlich, was man über politische Maßnahmen und das Verhalten der  
1005 Verbraucher wissen müsste, um die Wirksamkeit von Verbraucherpolitik beurteilen und  
1006 verbessern zu können. Dieses Wissen könnte ein „Check Verbraucherpolitik und  
1007 Verbraucherbeteiligung“ liefern. Was wir in den nächsten Kapiteln allerdings nur streifen  
1008 können, sind einige fundamentale Fragen:

- 1009 • Welchen Stellenwert haben Kosten-Nutzen-Analysen für evidenzbasierte Politik? Wie  
1010 eng lassen sich Nutzen und Kosten definieren, und wovon hängen diese Definitionen  
1011 ab?
- 1012 • Wie verhält sich das Zusammenspiel von Fakten und Bewertung dieser Fakten, bzw.  
1013 wer bewertet und wer trägt die Verantwortung? Aus der Risikoforschung kennen wir  
1014 die Unterscheidung zwischen Risikodaten und ihrer politischen Bewertung  
1015 (Risikobewertung und Risikomanagement). Lässt sich diese Differenzierung auf  
1016 empirische Entscheidungshilfen übertragen?
- 1017 • Evidenzbasierte Politik und Politikberatung berühren die demokratischen  
1018 Grundfesten. Wissen wird sozusagen ausgelagert auf nicht demokratisch legitimierte  
1019 Institutionen. Wissen wird vor allem in den Händen der Exekutive erzeugt und  
1020 gesammelt, unter Beteiligung der *stakeholder*. Geht das zu Lasten des Parlaments?  
1021 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



## 1029 **4. DIE GESETZESFOLGENABSCHÄTZUNG DES BUNDES:** 1030 **OFFENER RAHMEN, GERINGE VERBINDLICHKEIT**

1031 Seit 2000 ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien die  
1032 Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) für jede Rechtsnorm (Gesetze, Verordnungen,  
1033 Allgemeine Verwaltungsvorschriften) vorgesehen (§§ 43, 44 GGO). Auch in den  
1034 Bundesländern gibt es vergleichbare Regelungen. In Paragraph 44, Absatz 1 der GGO lautet  
1035 der entsprechende Passus:

1036 „Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen. Sie  
1037 umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen. Die  
1038 Darstellung der voraussichtlichen Gesetzesfolgen muss im Benehmen mit den jeweils fachlich  
1039 zuständigen Bundesministerien erfolgen und hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen  
1040 erkennen lassen, worauf die Berechnungen oder die Annahmen beruhen. Es ist darzustellen,  
1041 ob die Wirkungen des Vorhabens einer nachhaltigen Entwicklung entsprechen, insbesondere  
1042 welche langfristigen Wirkungen das Vorhaben hat. Das Bundesministerium des Innern kann zur  
1043 Ermittlung von Gesetzesfolgen Empfehlungen geben.“

1044 In Absatz 4 desselben Paragraphen findet sich außerdem die Vorgabe, dass in Abstimmung  
1045 mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die  
1046 Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher dargestellt werden müssen. Es  
1047 wäre eine eigene Untersuchung wert zu überprüfen, bei wie vielen Gesetzen eine solche  
1048 Überprüfung im Sinne der Verbraucher stattgefunden hat, und mit welchen Konsequenzen.  
1049 Es ist zu vermuten, dass diese Vorgabe für die politische Praxis nur wenig Bedeutung hat.  
1050 Dies trifft im Übrigen auf die Gesetzesfolgenabschätzung insgesamt zu, die in der  
1051 Bundesrepublik ein eher stiefmütterliches Dasein fristet, wie die nächsten Kapitel zeigen.

### 1052 **4.1 Ziele** 1053

1054 Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2005 gerügt, dass die Bundesregierung das  
1055 Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung zu wenig nutze.<sup>18</sup> Trotz der Vorschrift in der  
1056 Gemeinsamen Geschäftsordnung ist offenbar der Grad an Verbindlichkeit gering, da es auch  
1057 keine Sanktionsmechanismen gibt.

1058 Das Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung stammt aus den USA („regulatory impact  
1059 analysis“), wo sie zur systematischen Erfolgskontrolle der Wirtschaftspolitik nach der Ölkrise  
1060 1973 eingeführt wurde. Im Kern ging es in den USA zunächst darum, Bürokratiekosten zu  
1061 ermitteln und wohlfahrtsfördernde Effekte zu geringeren Kosten zu erreichen. Das  
1062 methodische Grundgerüst der *regulatory impact analysis* stützt sich auf theoretische  
1063 Erkenntnisse aus der ökonomischen Theorie des Rechts<sup>19</sup>. Dazu zählen die Berechnung  
1064 externer Effekte, die Anreizwirkungen von Haftungsregeln oder der Kaldor-Hicks-Test von  
1065 politischen Maßnahmen. Dieser Test untersucht, welche Auswirkungen es hätte, wenn

---

<sup>18</sup> Vgl. Bundestagsdrucksache 15/4200.

<sup>19</sup> 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 beigefügt.<sup>20</sup> 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.<sup>21</sup> 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.

---

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

<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>  
1118 Im Auftrag der Bundesregierung wurde Anfang 2000 von der Hochschule für  
1119 Verwaltungswissenschaften in Speyer ein Rahmen für die Gesetzesfolgenabschätzung  
1120 (GFA) entwickelt.<sup>24</sup> 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

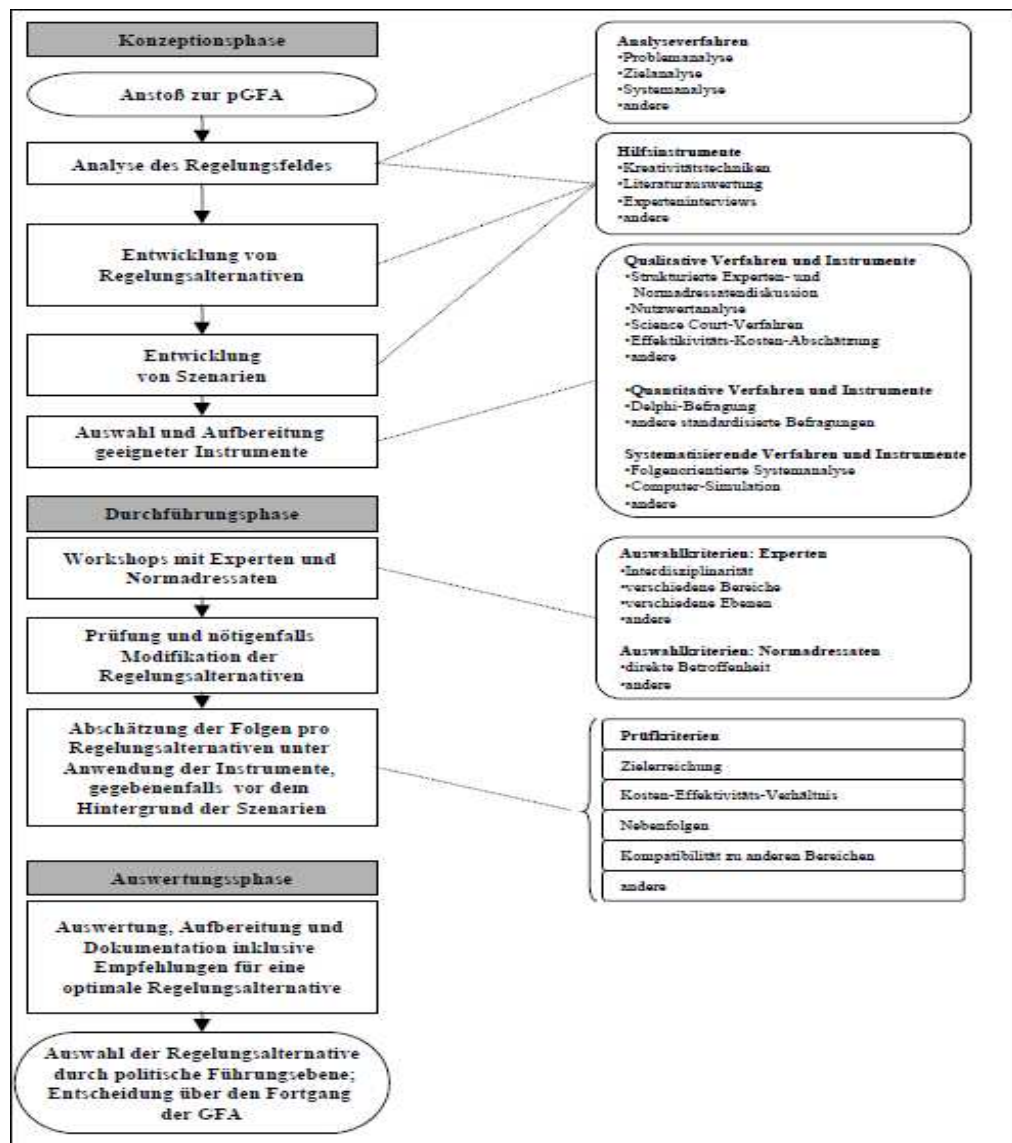
---

<sup>22</sup> Vgl. Bundesministerium des Innern 2002. Hier werden konkrete Beispiele für GFAs vorgestellt, etwa zum  
Altenhilfestrukturgesetz, zum Wahlstatistikgesetz oder zur Orthopädieverordnung.

<sup>23</sup> Vgl. Hensel u.a. 2010.

<sup>24</sup> Vgl. Böhret/Konzendorf 2001.

1130 Abbildung 1: Empfohlene Vorgehensweise für eine prospektive GFA  
 1131



1132  
 1133  
 1134 Quelle: Bundesministerium des Innern 2000: 13  
 1135

1136 Die Arbeitshilfe des Bundesministerium des Innern betonte in ihrer ursprünglichen Fassung  
 1137 einen partizipativen Ansatz innerhalb einzelner Arbeitsschritte: In verschiedenen Phasen der  
 1138 GFA werden Techniken wie Experten-Interviews, Delphi-Umfragen oder Workshops  
 1139 empfohlen. Wie sehr hierbei externe Akteure eingebunden werden sollen, ist nicht näher  
 1140 definiert. Welche wissenschaftlichen Modelle zu Rate gezogen werden sollen, bleibt offen;  
 1141 angesichts des breiten Anwendungsbereichs wird kein theoretisches Konzept favorisiert.  
 1142 Inzwischen ist die Arbeitshilfe deutlich vereinfacht worden und enthält nur cursorische  
 1143 Hinweise auf mögliche Methoden; die grundlegende Vorgehensweise ist jedoch beibehalten  
 1144 worden.

1145 Die konkrete Methode bzw. der Methodenmix soll jeweils problemorientiert ausgewählt  
1146 werden; hierbei hat die Bundesregierung bzw. die ausführende Ministerialbürokratie einen  
1147 eigenen Spielraum. Es sollen laute Empfehlung des Ministeriums in erster Linie  
1148 Regelungsalternativen verglichen werden, mit deren Hilfe die politisch vereinbarten Ziele  
1149 erreicht werden können. Die Wirksamkeit dieser Alternativen soll jeweils abgeschätzt  
1150 werden, ebenso ihre Effizienz. Die Regelungsalternativen können auch im Prozess der GFA  
1151 selbst entwickelt werden, ohne bereits zuvor vorgegeben worden zu sein.  
1152 Regelungsalternativen werden als Alternativen entwickelt zu der Option, keine Maßnahmen  
1153 zu ergreifen, und ihre Konsequenzen werden beschrieben. Dazu werden sowohl die  
1154 Interessen und Verhaltensweisen der Regulierer als auch der Regulierten berücksichtigt. Im  
1155 Ergebnis ergeben sich Empfehlungen, ob gesetzliche Regelungen eingeführt, novelliert oder  
1156 aufgehoben werden sollen.

1157

### 1158 **4.3 Bewertung der Gesetzesfolgenabschätzung**

1159 In der Folgenabschätzung selbst sowie in der Gesetzesbegründung müssen mögliche  
1160 Regelungsalternativen vorgestellt werden. Dazu gehört, dass unterschiedliche Annahmen  
1161 genannt werden, welche die Wirkungen von Regelungsalternativen beeinflussen. Gleiches  
1162 gilt für die Verwendung von Szenarien. Die Bewertung der Regelungsalternativen ist jedoch  
1163 nicht immer transparent, da für diese Bewertung in der Vergangenheit z.B. auch  
1164 ministeriumsinterne Workshops durchgeführt wurden. Die Durchführung solcher Workshops  
1165 wird jedoch in der Regel nicht öffentlich dokumentiert. Die Beispiele des Praxistests zur  
1166 Gesetzesfolgenabschätzung<sup>25</sup> lassen erkennen, dass Gesetzesfolgenabschätzung  
1167 maßgeblich zur inneren Diskussion, Koordination und Abstimmung in Ministerien verwendet  
1168 werden.

1169 An die GFA, wie sie in Deutschland angelegt ist, ergeben sich einige grundlegende Fragen.  
1170 Kritiker sehen die wesentliche Funktion der GFA für die politischen Akteure in einer  
1171 zusätzlichen Legitimation des Regierungshandelns, weniger in einer verbesserten  
1172 Entscheidungsgrundlage:

1173 „Das Instrument einer umfassenden Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) kann in Deutschland  
1174 als gescheitert angesehen werden. ... Eine realistische Einschätzung sämtlicher Folgen einer  
1175 Regulierung, ... ist extrem anspruchsvoll und nach den Erkenntnissen der empirischen  
1176 Entscheidungsforschung im Detail unmöglich. Kontroverse Regulierungen (etwa im Umwelt-  
1177 oder Verbraucherschutz) beruhen auf unsicheren Annahmen und Abwägungen, die nur politisch  
1178 entschieden werden können. Diese politischen Prozesse können nicht durch technokratische  
1179 Folgenabschätzungen ersetzt werden .... Damit ist nicht gesagt, GFAs seien prinzipiell  
1180 unmöglich, aber Sie eignen sich nur für bestimmte Vorhaben und können politische  
1181 Kontroversen und Entscheidungen nicht ersetzen, sondern sind eher zusätzliche Munition in  
1182 politischen Auseinandersetzungen“.

---

<sup>25</sup> 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 „Gesetzesfolgen*abschätzung*“ 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.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> 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

---

<sup>26</sup> Vgl. Veit 2010: 79ff.

<sup>27</sup> Vgl. Veit 2010: 160ff.



## 1253 **5. DAS *IMPACT ASSESSMENT* DER EUROPÄISCHEN UNION:** 1254 **FESTE REGELN, UNKLARE BEGRIFFE**

1255 Die Europäische Kommission steht bei vielen Regulierungen vor der Herausforderung, dass  
1256 sie bei der Umsetzung auf die Mitgliedsstaaten angewiesen ist. Schon aus Eigeninteresse  
1257 sollen daher die Folgen solcher Regulierungen untersucht werden, um mögliche Probleme  
1258 bei der Umsetzung lokalisieren und dokumentieren zu können. In der Praxis nutzt die  
1259 Kommission allerdings ihre interne Folgenabschätzung vor allem dazu, ihre eigene Position  
1260 gegenüber den Mitgliedsstaaten zu legitimieren. Die Kommission hat diese Strategie  
1261 inzwischen zu einem einheitlichen *Impact Assessment* zusammengeführt, also einer  
1262 Abschätzung der Wirkungen. Die Praxis zeigt, wie willkürlich mit der intern organisierten  
1263 Folgeabschätzung umgegangen wird und leicht sich solche Instrumente auch  
1264 instrumentalisieren lassen.

### 1265 1266 1267 **5.1 Ziele**

1268 Die Europäische Kommission (im Folgenden „Kommission“) nahm den Prozess einer  
1269 integrierten Methode der Folgenabschätzung erstmals 2003 auf und führte zunächst  
1270 vorläufige so genannte *Impact assessments* durch.<sup>28</sup> Dieses System ersetzte alle partiellen  
1271 und sektoralen Abschätzungen der direkten und indirekten Folgen von vorgeschlagenen  
1272 Maßnahmen durch ein einheitliches Instrumentarium. Durchgeführt werden sollen *Impact*  
1273 *assessments* für alle Vorschläge der Kommission, deren Durchführung nicht der alleinigen  
1274 Befugnis der Kommission unterliegen. Dazu gehören Gesetzgebungsmaßnahmen und  
1275 Handlungsinstrumente. Entwickelt wurde die Methode im Rahmen der europäischen  
1276 Lissabon- und Nachhaltigkeitsstrategie.<sup>29</sup>

1277 Aus Sicht der Kommission ist eine bessere Rechtssetzung entscheidend, um die  
1278 europäischen Ziele zu erreichen. Leitgedanke der Kommission ist dabei, dass die Bürger in  
1279 den Mitgliedsstaaten von übermäßiger Regulierung und überflüssiger Bürokratie entlastet  
1280 werden sollen. Dafür sollen nicht nur bestehende Rechtsvorschriften vereinfacht und  
1281 Interessengruppen stärker beteiligt werden. Ebenso sollen Bürokratiekosten durch den  
1282 systematischen Einsatz von Folgenabschätzungen gemessen werden, dem so genannten  
1283 *Impact Assessment*.

1284 In *Impact assessments* sollen die wichtigsten negativen und positiven wirtschaftlichen,  
1285 sozialen und umweltbezogenen Folgen von Politikvorhaben der Europäischen Union  
1286 systematisch beurteilt werden. *Impact Assessments* sollen nach dem Willen der Kommission  
1287 die politische Entscheidungsfindung verbessern, indem fundierte Analysen zu den  
1288 potentiellen Auswirkungen von Maßnahmen erarbeitet werden. Dies soll es  
1289 Entscheidungsträgern erleichtern, die Maßnahmen einzuschätzen. *Impact Assessments*

---

<sup>28</sup> Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2002a.

<sup>29</sup> Vgl. Mandelkern Group 2001.



1290 sollen also *nicht den politischen Entscheidungsprozess ersetzen*. Daher müssen auch nicht  
1291 in jedem Fall zu einem eindeutigen Resultat gelangen, auch erwartet die Kommission nicht,  
1292 dass sie in jedem Fall zu Empfehlungen führen.<sup>30</sup> Die Kommission sieht die Impact  
1293 Assessments als wirksames und wertvolles Kommunikationsinstrument an.

1294 Impact Assessments sind auch in die EU-Strategie „Europa 2020 für ein intelligentes,  
1295 nachhaltiges und integratives Wachstum“ eingebunden. Danach soll Regulierung den  
1296 „Interessen der Bürger zu gute kommen“, durch Reduzierung von Verwaltungsbelastungen  
1297 der Unternehmen zu deren Wettbewerbsfähigkeit beitragen sowie einer „Zersplitterung des  
1298 Binnenmarktes“ entgegenwirken.<sup>31</sup> Ziel der Regulierung ist es, Vorschriften zu formulieren,  
1299 die den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit entsprechen und die höchst  
1300 mögliche Qualität aufweisen.<sup>32</sup> Hierzu hat die EU zwei Maßnahmen durchgeführt, die  
1301 miteinander verknüpft sind. Dabei handelt es sich zum einen um das  
1302 Vereinfachungsprogramm, zum anderen um das Aktionsprogramm zur Verringerung der  
1303 Verwaltungslasten, demzufolge bis 2012 ein Bürokratieabbau von einem Viertel der  
1304 bisherigen Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen erfolgen soll.<sup>33</sup> Um dies zu  
1305 erreichen, hat die Kommission ein Konzept zur Ex-post Evaluierung von Rechtsvorschriften  
1306 entwickelt. Zudem sollen die für vier Politikbereiche exemplarisch durchgeführten  
1307 umfassenden Politikbewertungen (Eignungstests) bzgl. des ordnungspolitischen Rahmens  
1308 eines Politikbereichs auf weitere Politikbereiche ausgeweitet werden.

1309

## 1310 **5.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung**

1311 Üblicherweise werden die *Impact Assessments* von der fachlich zuständigen  
1312 Generaldirektion unter Information des Generalsekretariats durchgeführt. In die Impact  
1313 Assessments einbezogen werden die Generaldirektionen, die zu dem abzuschätzenden  
1314 Vorschlag einen inhaltlichen Bezug haben. *Impact Assessments* für Regelungen, die stark  
1315 bereichsübergreifende Wirkungen haben können, werden unter Umständen einer  
1316 übergreifenden Arbeitsgruppe innerhalb der Kommission überantwortet. Darüber hinaus  
1317 kann für die Impact Assessments auch externes Know-how akquiriert werden. Für die  
1318 Bereitstellung einer grundlegenden Unterstützungsstruktur (Leitfäden zur Erstellung von  
1319 *Impact Assessments*, Ausbildung, Überwachung der Endqualität) ist das Generalsekretariat  
1320 zuständig.

1321

---

<sup>30</sup> Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2002a und Kommission 2002b:3,6.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2010:3.

<sup>33</sup> 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

1328 bis 2010 hat dieser Ausschuss der Kommission zufolge mehr als 400 Stellungnahmen, die  
 1329 öffentlich zugänglich sind, abgegeben.<sup>34</sup> Bevor die Kommission zu einer Rechtsvorschrift  
 1330 oder Maßnahme letztlich einen Beschluss fassen kann, muss der Ausschuss eine positive  
 1331 Stellungnahme abgegeben haben. Nach Einschätzung der Kommission zeigt sich die  
 1332 Unabhängigkeit des Ausschusses in der kritischen Haltung in den Stellungnahmen sowie  
 1333 darin, dass der Ausschuss sachlich begründet durchaus auch Revisionen, für Analysen im  
 1334 Rahmen der *Impact Assessments* einfordert.

1335 Interessanterweise spricht sich die Kommission gegen die Forderung verschiedener  
 1336 Interessengruppen aus, zur Qualitätskontrolle ein externes Expertengremium einzusetzen.  
 1337 Nach Ansicht der Kommission ist ein externes Gremium – Sachverständige oder  
 1338 Interessengruppen - nicht mit dem „Initiativrecht der Kommission oder den Kompetenzen  
 1339 von Parlament und Rat im Hinblick auf Überprüfung, Änderung und letztendliche Annahme  
 1340 von Kommissionsvorschlägen vereinbar“, da *Impact Assessments* Teil der internen  
 1341 Entscheidungsprozesse der Kommission sind.<sup>35</sup> An dieser Sichtweise setzt ein Teil unserer  
 1342 Kritik an (s.u.).

1343 In der jährlichen Strategieplanung der Kommission, spätestens im Arbeitsprogramm für das  
 1344 folgende Jahr, muss die Kommission die Vorschläge benennen, für die ein ausführliches  
 1345 Impact Assessment durchgeführt werden soll. Damit soll zum einen geklärt werden, wie sich  
 1346 mögliche Regelungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt auswirken. Zum anderen  
 1347 sollen die Daten auch durch die Anhörung relevanter und betroffener Akteure und Experten  
 1348 gesammelt und in einem Bericht dargelegt werden.

1349 *Impact Assessments* sind der Kommission zufolge eine Erweiterung ihrer  
 1350 Evaluationsmethode. Diese Methode nimmt in erster Linie die Kosteneffizienz  
 1351 ausgabewirksamer Maßnahmen in den Blick. Das *Impact Assessment* soll hingegen breiter  
 1352 angelegt sein und beurteilen helfen, ob die Auswirkungen solcher Regelungen z.B. auch  
 1353 nachhaltig sind. Soziale und ökologische Auswirkungen werden folglich miteinbezogen.

1354 Normalerweise laufen *Impact Assessments* über die Dauer von mindestens einem Jahr und  
 1355 es handelt sich um einen iterativen Prozess. Die wesentlichen analytischen Schritte einer s  
 1356 wie sie in der Kommission durchgeführt werden soll, sind der nachstehenden Übersicht  
 1357 zusammengefasst. Details der einzelnen Schritte finden sich im Anhang (Nr. 2).

1358  
 1359 Abbildung 3: Wesentliche analytische Schritte beim Impact Assessment der Europäischen  
 1360 Kommission  
 1361

1	Problemanalyse
2	Zieldefinition

<sup>34</sup> Vgl. Impact Assessment Reports 2010:  
[http://ec.europa.eu/governance/impact/ia\\_carried\\_out/cia\\_2010\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2010_en.htm).

<sup>35</sup> 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

1362

1363

1364

1365

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).

1366

1367

1368

1369

1370

1371

1372

1373

1374

1375

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.<sup>36</sup>

1376

1377

1378

1379

1380

1381

1382

1383

1384

1385

1386

Konsultationen gelten in der Kommission als das zentrale Instrument der politischen Entscheidungsfindung und als Instrument einer „faktengestützten Politik“ im Sinne evidenzbasierter Maßnahmen.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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.).<sup>39</sup> 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

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

<sup>37</sup> Vgl. Europäischer Rechnungshof 2010.

<sup>38</sup> Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2010:11 und Europäische Kommission der Gemeinschaften 2002c.

<sup>39</sup> Vgl. Europäische Kommission der Gemeinschaften 2009: 22 ; Website: [http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index\\_de.htm](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“.<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup>

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

---

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

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

<sup>42</sup> Vgl. BEUC 2010:4 und Europäische Kommission der Gemeinschaften 2010:8.

<sup>43</sup> Vgl. Bundesinnenministerium 2006:7.

1420 werden nicht über Nacht geschaffen, und der Aufbau der notwendigen Kapazitäten, um sie  
1421 effektiv zu nutzen, braucht Zeit. [...] für eine abschließende Beurteilung des Erfolgs oder  
1422 Misserfolgs des *Impact Assessment*-Systems (ist es) noch zu früh.“ Vielmehr soll eine  
1423 Rückschau auf den Implementierungsprozess und auf die „Identifizierung allgemeiner  
1424 Trends in Bezug auf die Richtung, in die sich das System bewegt, sowie auf die Erfolge und  
1425 Defizite der bis dato vorgelegten *Impact Assessments* durchgeführt werden.<sup>44</sup>

1426 Eine Reihe der im Anhang (Nr. 3) dokumentierten Befunde und Einschätzungen der  
1427 Evaluation sind nach unserer Einschätzung konzeptioneller und struktureller Art. Sie sind  
1428 nicht etwa dem noch frühen Stadium von *Impact Assessments* geschuldet, sondern  
1429 offenbaren grundlegende Probleme. Wir behandeln daher im Folgenden solche kritischen  
1430 Punkte, die wir als Systemmängel oder -fehler des *Impact Assessment* der Kommission  
1431 ansehen.

1432

1433 *Internes Verfahren der Impact Assessments kann zu Mangel an Demokratisierung in und*  
1434 *Intransparenz der Kommission führen*

1435 Unser Haupteinwand gegen das System der *Impact Assessments* aus  
1436 politikwissenschaftlicher Perspektive ist, dass sie intern durchgeführt werden und dass auch  
1437 die Qualitätskontrolle als internes Verfahren geregelt ist. Hierin sehen wir einen  
1438 tiefgreifenden Mangel an Partizipation, Demokratisierung und an Transparenz sowie eine  
1439 Tendenz, die Verwaltung abzuschotten. Dass die Generaldirektionen Externe für Analysen  
1440 im Rahmen von *Impact Assessments* beauftragen können, signalisiert zwar eine gewisse  
1441 Öffnung der Kommission. Allerdings ist nicht systematisch vorgesehen, Externe einzubinden,  
1442 die auch kein Stimmrecht etwa bezüglich der Empfehlungen besitzen.

1443 Hinzu kommt, dass die Auswahl der Externen durch die Kommission erfolgt. Dieser  
1444 Mechanismus birgt die Gefahr in sich, dass sich die Experten abhängig machen von der  
1445 Kommission, da sie beispielsweise auch künftig Aufträge von dort bekommen wollen. Die  
1446 Kommission argumentiert, dass es sich bei *Impact Assessments* um einen  
1447 verwaltungsinternen Kommunikationsprozess handelt. Selbstverständlich muss es einer  
1448 Verwaltung möglich sein, sich interne Arbeits- und Entscheidungsprozeduren zu schaffen.  
1449 Allerdings handelt es sich bei den Maßnahmen, für die *Impact Assessments* durchgeführt  
1450 werden, oft um Themen, von denen die Bürger der EU (wie auch Bürger in Nicht-EU-  
1451 Staaten) in hohem Maße beeinflusst werden können. Auf der politischen Ebene ist es  
1452 durchaus verständlich, dass die Vorbereitung und Unterstützung von Politikentscheidungen  
1453 auch interne Routinen erfordert. Solche *Impact Assessments* ersetzen aber nicht  
1454 Bewertungsmethoden, die wissenschaftlich - also entsprechend der guten Praxis  
1455 wissenschaftlichen Arbeitens unabhängig, nachvollziehbar, unter Einsatz des neuesten  
1456 Methodenstandes - durchgeführt werden müssten.

---

<sup>44</sup> 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

1577 der Verbraucherpolitik ist es jedoch zentral, ein realistisches Bild des Verbraucherverhaltens  
1578 zu zeichnen (siehe Kap. 7).

1579

1580

## 1581 **6.1 Ziele**

1582 Erstellt wurde das „Consumer Policy *Toolkit*“ vom Komitee der Verbraucherpolitik  
1583 (Committee on Consumer Policy) der OECD. Dem Verständnis des Komitees zufolge wurde  
1584 das *Toolkit* als eine „praktische Unterstützung entwickelt für Akteure der Verbraucherpolitik,  
1585 damit diese den für Verbraucher unerwünschten Entwicklungen in Märkten durch ihre  
1586 Politikmaßnahmen effektiv begegnen können“.<sup>45</sup>

1587 In zwei Runden Tischen nahm die OECD 2005 eine Diskussion über die ökonomischen  
1588 Dimensionen der Verbraucherpolitik auf. Damit verknüpft war die Frage, wie Politik durch  
1589 Veränderungen in Märkten beeinflusst wird. Anschließend wurde die Analyse ausgearbeitet,  
1590 die 2010 als *Consumer Policy Toolkit* publiziert wurde. Das Anliegen der OECD war es, mit  
1591 dieser Analyse der Verbraucherpolitik einen praktischen Handlungs- und  
1592 Orientierungsleitfaden anzubieten und damit einen „systematischen Ansatz zur  
1593 Identifizierung und Evaluierung von Verbraucherproblemen und zur Entwicklung,  
1594 Implementierung und Überprüfung der Effektivität von Politikmaßnahmen“ vorzulegen. Das  
1595 *Toolkit* bietet also eine Anleitung für die Akteure der Verbraucherpolitik. Mit ihrer Hilfe soll  
1596 geklärt werden können, ob eine staatliche Intervention erfolgen sollte und falls ja, welche  
1597 Maßnahmen dann eingeführt werden sollten.<sup>46</sup> Explizit wird im *Toolkit* ausgeführt, dass das  
1598 *Toolkit* „keine Anleitung zur Ausarbeitung allgemeiner und operationaler Ziele der  
1599 Verbraucherpolitik“ ist.

1600 In der Politik allgemein wie auch in der Verbraucherpolitik ist strittig, wann und mit welchen  
1601 Interventionen der Staat in Märkte eingreifen soll. Ausgangspunkt des OECD *Toolkit* ist der  
1602 Gedanke, dass es eine grundlegende Aufgabe des Staates in der Marktwirtschaft ist, einen  
1603 institutionellen Rahmen für den Wettbewerb zu schaffen. Im Hinblick auf Verbraucherpolitik  
1604 sollen Verbraucher vor betrügerischen und irreführenden Geschäftspraktiken und unsicheren  
1605 Produkten geschützt und die Transparenz von Märkten befördert werden, damit Verbraucher  
1606 informierte Entscheidungen treffen können.

1607

## 1608 **6.2 Durchführung, Methoden und Qualitätssicherung**

1609 Das *Toolkit* empfiehlt zur Entwicklung, Implementation und Umsetzung von  
1610 verbraucherpolitischen Maßnahmen einen Prozess, der sechs Schritte umfassen sollte:<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Vgl. OECD 2010: 3, 7.

<sup>46</sup> Vgl. OECD 2010: 111-124.

<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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.

---

<sup>48</sup> 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 EU<sup>49</sup> sowie auf

---

<sup>49</sup> 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:<sup>50</sup>
- 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

---

<sup>50</sup> 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

## 1800 7. UNABHÄNGIGKEIT, REALISMUS UND 1801 VERBRAUCHERBETEILIGUNG: KRITERIEN FÜR EINEN „CHECK 1802 VERBRAUCHERPOLITIK UND VERBRAUCHERBETEILIGUNG“ 1803

1804 Aus unserer Kritik an den existierenden Bewertungsmethoden ergeben sich drei zentrale  
1805 Kriterien für eine problemorientierte Bewertungsmethodik. Sie werden von den diskutierten  
1806 Bewertungsmethoden bislang nur zum Teil berücksichtigt. Wir skizzieren im Folgenden  
1807 allgemein diese drei Kriterien, die das Rückgrat eines „Check Verbraucherpolitik und  
1808 Verbraucherbeteiligung“ bilden:

- 1809
- 1810 • die institutionelle Unabhängigkeit bei der Durchführung,
- 1811 • Realismus bei der Analyse des Verbraucherverhaltens und
- 1812 • eine Beteiligung von Verbrauchern.

1813  
1814 **Institutionelle Unabhängigkeit:** Der Auftraggeber – in der Regel die Exekutive – kann  
1815 Bewertungen selbst durchführen oder an Dritte vergeben. Wir plädieren dafür, eine möglichst  
1816 große Unabhängigkeit vom Auftraggeber zu gewährleisten. Sowohl die deutsche  
1817 Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) als auch das *Impact Assessment* der EU haben hier  
1818 Defizite. Allerdings muss man sich darüber im Klaren sein, dass interne wie externe  
1819 Verfahren jeweils ihre eigenen Vor- und Nachteile haben, wie die folgende Übersicht  
1820 verdeutlicht.

1821  
1822 Abbildung 4: Institutioneller Rahmen einer Entscheidungshilfe  
1823

	<b>Vorteile</b>	<b>Nachteile</b>	<b>Offene Punkte</b>
<b>Verwaltungsinterne Durchführung des Bewertungsverfahrens</b>	Kompatibilität mit Verwaltungsabläufen  höhere Akzeptanz	Dominante strategische Ziele des Auftraggebers erschweren problemorientierte Bewertung	Wie exakt sind Begriffe und Leitlinien?
<b>Verwaltungsexterne Durchführung des Bewertungsverfahrens</b>	Spezifische Kompetenz	Finanzielle Abhängigkeit vom Auftraggeber	Wer wählt Experten nach welchen Kriterien aus (Ausschreibung oder Besetzung)?
<b>Verwaltungsinterne Qualitätskontrolle</b>	Praktische Verwertbarkeit der Ergebnisse wird mitgeprüft	Relativierung wissenschaftlicher Standards	Wer definiert die Qualitäts-Kriterien?
<b>Verwaltungsexterne Qualitätskontrolle</b>	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.<sup>51</sup> 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. Das kann dazu führen, dass viele sich  
 1846 weigern, sich überhaupt mit dem Angebot zu befassen. Dadurch entstehen auch den  
 1847 Unternehmen gravierende Nachteile.<sup>52</sup>

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 Vertrauensgüttereigenschaften 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).<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Oehler 2011a, 2011b.

<sup>52</sup> Oehler 2011a, 2011b, Oehler/Reisch 2008.

<sup>53</sup> 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“).<sup>54</sup>
- 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.<sup>55</sup> Bisher 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“.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>
- 1890 Ein „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ nimmt jedoch alle  
1891 verbraucherpolitischen Instrumente unter die Lupe, nicht nur Informationen und

---

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

<sup>55</sup> Vgl. hierzu und im Folgenden Oehler/Reisch 2008.

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

<sup>57</sup> Oehler 2011a, 2011b.

1892 Informationspflichten. Das Repertoire von Instrumenten, das zum Schutz oder zur  
 1893 Unterstützung von Verbrauchern verwendet wird, reicht von rechtlichen Regelungen der  
 1894 Vertragsschließung (Rücktrittsrechte u.ä.) über Informationspflichten bis hin zu  
 1895 Produktionsverboten im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Die spezifischen  
 1896 Verbraucherprobleme variieren jedoch entsprechend dem Markt und entsprechend den  
 1897 verschiedenen Varianten des Verbraucherverhaltens. Allgemein lassen sich die Instrumente  
 1898 nach der Zielgruppe und dem Grad der Eingriffstiefe unterscheiden.

1899

1900 Abbildung 5: Verbraucherpolitische Instrumente nach der Zielgruppe

1901



1902

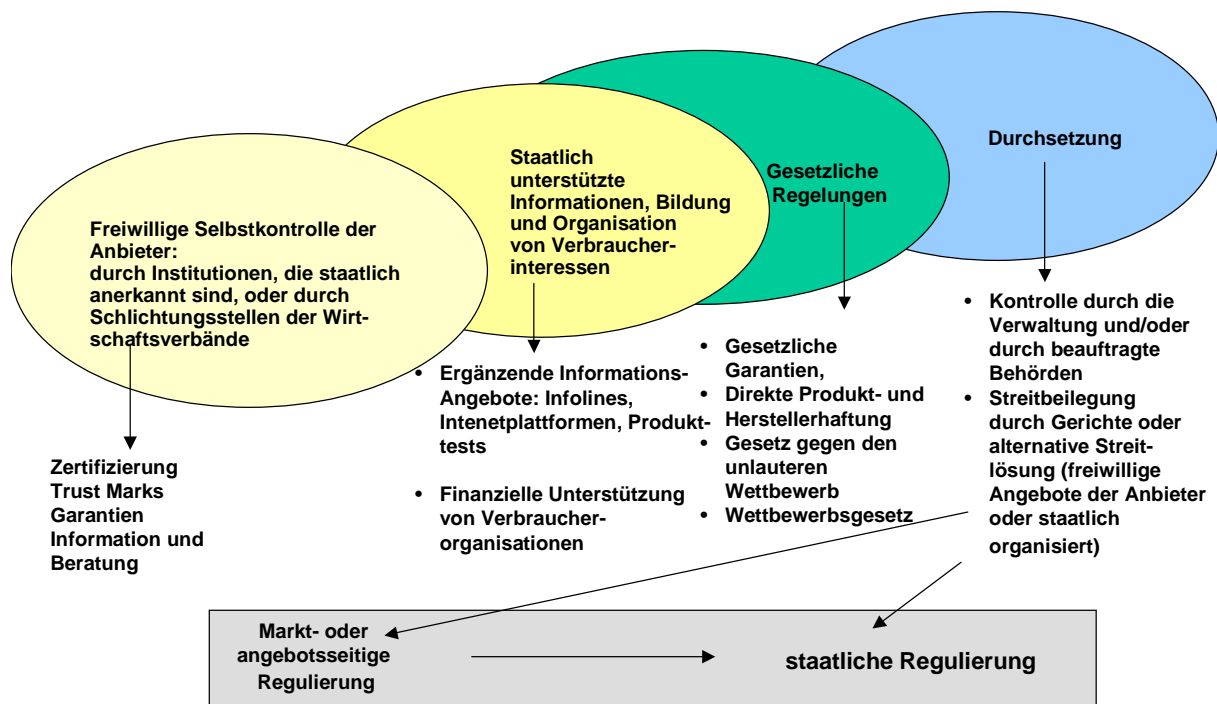
1903

1904 Quelle: Hagen u.a. 2006

1905

1906

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 Marktakteure 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

1952 **8. ANWENDUNGSBEISPIELE FÜR EINEN „CHECK**  
1953 **VERBRAUCHERPOLITIK UND VERBRAUCHERBETEILIGUNG“ IN**  
1954 **AUSGEWÄHLTEN MÄRKTEN**

1955 Anhand konkreter Märkte und ihren Verbraucherproblemen zeigen die folgenden Kapitel,  
1956 welche Erkenntnisse über die Folgen verbraucherpolitischer Maßnahmen ein „Check  
1957 Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ hätte erbringen können und welche Schritte  
1958 dafür notwendig gewesen wären. Damit soll deutlich gemacht werden, dass ein solcher  
1959 Check die Effektivität und Effizienz künftiger verbraucherpolitischer Maßnahmen  
1960 Verbraucherpolitik steigern könnte. Und das nützt sowohl den Verbraucherinnen und  
1961 Verbrauchern als auch der Volkswirtschaft insgesamt.

1962

1963 **8.1 Der Markt für Finanzdienstleistungen, insbesondere Altersvorsorge**

1964 Die Förderung privater Altersvorsorge ist eine Strategie, die von vielen westlichen  
1965 Regierungen verfolgt wird. Angesichts von Milliarden-Beträgen, die der Staat dafür zur  
1966 Verfügung stellt, wäre es ganz im Sinne des Gesetzgebers zu wissen, ob und wie gut diese  
1967 Förderung funktioniert. Der deutsche Fall der „Riester“-Rente zeigt jedoch, dass der  
1968 Gesetzgeber eine entsprechende Folgenabschätzung bislang bestenfalls formal erfüllt hat.  
1969 Das kann weder im Sinne der Steuerzahler noch im Sinne der Verbraucher sein. Wie ein  
1970 „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ eine zielgenaue Förderpraxis  
1971 unterstützen könnte, zeigen die nächsten Kapitel. Eine realistische Analyse des Marktes und  
1972 des Verbraucherverhaltens bildet dafür die Grundlage.

1973

1974 **8.1.1 Realismus bei der Analyse des Marktes und des Verbraucherverhaltens**

1975 Zu den Märkten für Finanzdienstleistungen werden gemeinhin die Märkte für Zah-  
1976 lungsverkehr und Anlageleistungen, für Finanzierungsleistungen und für Versiche-  
1977 rungsleistungen sowie die damit in Zusammenhang stehenden Leistungen (Information,  
1978 Vermittlung) gerechnet. Der deutsche Markt für Finanzdienstleistungen einschließlich  
1979 Altersvorsorge ist im Retail-Segment geprägt durch eine oligopolistische Struktur. Der  
1980 Kontakt kommt für die meisten Kunden zustande durch Vermittler, Verkäufer und  
1981 gelegentlich durch Berater, die größtenteils nicht selbstständig, sondern für einen Anbieter  
1982 tätig sind. Je nach Produktkategorie wird das Retail-Geschäft zu 70 bis 90% durch  
1983 Sparkassen und Genossenschaftsbanken geprägt, private Banken spielen nur im  
1984 Wertpapiergeschäft, insb. mit Fondsanteilen, eine größere Rolle, was allerdings nur einen  
1985 eher kleineren Teil der Retail-Kunden betrifft (5 bis 15%).<sup>58</sup> Die oligopolistische Marktstruktur  
1986 ist im ländlichen Raum noch deutlicher ausgeprägt und tendiert bisweilen zum regionalen  
1987 oder örtlichen Monopol (Genossenschaftsbank oder Sparkasse). Eine gewisse

---

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

- 1988 Wettbewerbsbelegung lässt sich zwar durch die Aktivität von Direktbanken erkennen, jedoch  
 1989 mit den aus internetbasierten Märkten bekannten Zugangsbarrieren.<sup>59</sup> Verschärfend wirken  
 1990 die Zugangs-, Wechsel- und Transparenzprobleme (siehe unten), die allenfalls in  
 1991 „schleichende Wechsel“ und Mehrfachbankverbindungen führen.<sup>60</sup>
- 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.<sup>61</sup>
- 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

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

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

<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup>
- 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 Praxis<sup>63</sup>
- 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“).<sup>64</sup>
- 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

---

<sup>62</sup> Vgl. Oehler 2009, 2011a.

<sup>63</sup> Oehler 2010b, 2011a, 2011b.

<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>
- 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.<sup>66</sup>
- 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.<sup>67</sup>
- 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.<sup>68</sup>
- 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

---

<sup>65</sup> Oehler 2009.

<sup>66</sup> Oehler 2010b, 2011a.

<sup>67</sup> Oehler 2010b, 2011a.

<sup>68</sup> 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.“<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup>  
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.<sup>71</sup> 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“.<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup>

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

---

<sup>69</sup> Oehler 2011a.

<sup>70</sup> Vgl. Oehler/Kohlert 2008, 2009, Oehler et al. 2009.

<sup>71</sup> Vgl. SEC(2010) 385, 6.

<sup>72</sup> Vgl. SEC(2009) 1251 final, 2.

<sup>73</sup> Vgl. diebank 9/2010, 26.

<sup>74</sup> Vgl. diebank 3/2011, 18.

- 2116 Aufsichtspflichten nicht nachkommt.<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup>
- 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.<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup> 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.<sup>79</sup>
- 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:<sup>80</sup>
- 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

---

<sup>75</sup> „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).

<sup>76</sup> Oehler 2011e.

<sup>77</sup> Vgl. Habschick/Evers 2008.

<sup>78</sup> Vgl. Stiftung Warentest 28.4.2010.

<sup>79</sup> Oehler 2011d.

<sup>80</sup> Oehler 2009.

2142 Kostentransparenz gegeben ist. 40% der untersuchten Angebote für 45-Jährige und 30% der  
2143 untersuchten Angebote für 30-Jährige weisen ein oder mehrere zentrale Mängel auf. Es fehlen  
2144 entweder klare Angaben zu den Abschluss- und Vertriebskosten oder den Verwaltungskosten  
2145 überhaupt, oder eine Angabe zur Verteilung fehlt oder es mangelt an der zwingend  
2146 vorgeschriebenen Angabe der Kosten in Euro. Fast 40% der Angebote weisen die Kosten in  
2147 Euro nicht aus oder machen nur teilweise Angaben. Dies bedeutet vereinfacht formuliert, dass  
2148 nur dann, wenn ein Verbraucher es schaffen sollte, eine ganze Reihe von Angeboten  
2149 einzuholen, die auch nur halbwegs transparent und vergleichbar sind, er eine gewisse Chance  
2150 hat, einen für sich geeigneten und kostengünstigen Vertrag zu wählen. Eher aber dürfte ein  
2151 Verbraucher mehr „spielerisches Glück“ benötigen als er sich an Sachverstand sinnvoll  
2152 aneignen kann, um einem unnötigen Kostenrisiko zu entgehen. In diesem Kontext sollte man  
2153 nicht von Entscheidungen in einem wettbewerblichen Umfeld der sozialen Marktwirtschaft  
2154 sprechen, sondern eher von einer Lotterie. Diese Praxis könnte als klarer Widerspruch zur  
2155 staatlichen Förderidee verstanden werden.“

2156 Hinzu kommen die unter anderem von der Stiftung Warentest herausgearbeiteten Be-  
2157 ratungsdefizite: Zulagenanträge werden gar nicht erst gestellt; viele Anbieter informieren ihre  
2158 Kunden nicht darüber und fordern sie auch nicht zur Antragstellung auf. Oft scheint es auch  
2159 Unklarheiten darüber zu geben, wie eingezahlt werden soll. Die Betroffenen erhalten dann in  
2160 der Regel nicht die volle Zulage. Ein trauriger Höhepunkt waren die Berichte im Jahr 2011,  
2161 dass Zulagen zurück gefordert bzw. zurück gebucht wurden, weil die Kunden nicht darauf  
2162 aufmerksam gemacht wurden, dass sie Statusänderungen hätten mitteilen müssen.  
2163 Scheinbar wurde vollkommen außer Acht gelassen, die zu Fördernden einfach – ähnlich wie  
2164 beim Kindergeldbezug – fortlaufend auf die Notwendigkeit der Mitteilung möglicher  
2165 Änderungen der Lebensverhältnisse aufmerksam zu machen. Die jetzt ad-hoc überlegte  
2166 Veränderung in der Familien- und Ehepaar-Förderung hat nichts mit einer sorgfältigen, an  
2167 einem Masterplan ausgerichteten Ex-interim-Evaluierung der vorgenommenen Regulierung  
2168 zu tun (s.u.).<sup>81</sup>

2169

### 2170 *Beschwerdeverfahren*

2171 In Deutschland existiert gegenwärtig keine Verbraucherfinanzaufsicht<sup>82</sup>, die Verbrauche-  
2172 rinnen und Verbrauchern eine direkte aufsichtliche Handhabe im Finanzdienstleis-  
2173 tungsprozess ermöglichen würde. Die BaFin hat für inländische Verbraucherinnen und  
2174 Verbraucher lediglich die Aufgabe des Systemerhalts bzw. der Systemstabilität ohne  
2175 Rechtsanspruch. Neben dem oft jahrelangen Rechtsweg bleibt gegebenenfalls nur ein  
2176 Ombudsverfahren (außergerichtliches Schlichtungsverfahren). Solche pro forma un-  
2177 abhängigen und für Verbraucher bis auf eigene Auslagen meist kostenfrei arbeitenden  
2178 Schlichtungsstellen gibt es für die meisten Anbieter wie Versicherungen, Banken und

---

<sup>81</sup> Oehler 2011c.

<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup>
- 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,<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup>
- 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

---

<sup>83</sup> Vgl. SEC 2009, 25 final, 9, 11.

<sup>84</sup> Vgl. Oehler 2009; später mit ähnlichem Ergebnis auch ZEW 2010.

<sup>85</sup> 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.<sup>86</sup> 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.

---

<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup>  
2256

---

<sup>87</sup> Oehler 2009.

2257 Abbildung 7: Check „Verbraucherpolitik und Verbraucherbeitilgung“ am Beispiel der staatlichen  
 2258 Förderung privater Altersvorsorge (Quelle: Oehler 2011c, eigene Darstellung)

2259

2260

## Verbraucheranalyse

✓ ex ante

- ✓ **Verhaltensmuster** der Verbraucher in der Altersvorsorge (z.B. Einschätzung und Wirklichkeit der Vorsorgesituation, Nutzen von Informationsquellen)
  - **Marktentwicklungsstand** in der Altersvorsorge (z.B. gesetzlicher Rahmen, Anbieterstrukturen, Produkte/Dienstleistungen, staatl. Förderung)
- ✓ **Politische Vorentscheidungen/Weichenstellungen/Annahmen**
- ✓ Resultierende **Problemlagen**, z.B. zu geringe Absicherungsniveaus, zu geringe Neigung zur Altersvorsorge (<> Pflege, Geldanlage)

2261

2262

2263

2264

2265

2266

2267

2268

2269

2270

2271

2272

## Verbraucherpolitik

- ✓ Mögliche **Handlungsoptionen/Instrumente**, z.B. staatliche Förderung, ergänzende staatliche Absicherung in Umlage aller Einkommensarten, Übergang zur teilweisen Kapitaldeckung
- ✓ **Empirische** und ggf. experimentelle **Untersuchung**/Abschätzung der Wirkung verschiedener Handlungsoptionen, sowohl auf der Seite der VerbraucherInnen, als auch auf Seite der Anbieter
- ✓ **Abschließende Beurteilung** anhand zuvor festgelegter Kriterien (Ziele/Zielerreichung <> Problemlagen, z.B. möglichst anbieterunabhängige Verbreitung von Informationen)

✓ ex interim

## Verbraucheranalyse

- ✓ **Effektivität**: Wurde die Zielerreichung gefördert, also z.B. das Absicherungsniveau erhöht oder die Neigung zur Altersvorsorge verstärkt? Haben sich alle relevanten Zielgruppen in ausreichendem Maße beteiligt?
- ✓ **Effizienz**: Können Verbraucher möglichst kostengünstig das gewünschte Absicherungsniveau erreichen? Sind die abgeschlossenen Verträge auf eine nachhaltige Wertentwicklung für eine ergänzende Altersvorsorge ausgerichtet und erlauben sie eine ausreichende Flexibilität über einen langen Zeitraum?

✓ ex post

## 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 „Pflegernote“ 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).<sup>88</sup> 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;*

---

<sup>88</sup> 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.<sup>89</sup> 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

---

<sup>89</sup> 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).<sup>90</sup> Diese  
2461 Versicherten werden zugleich auch der SPV zugewiesen. Umgekehrt müssen privat  
2462 Krankenversicherte (gut zehn Prozent der Bevölkerung) der PPV angehören.<sup>91</sup> 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

---

<sup>90</sup> Gemäß § 20 Sozialgesetzbuch (SGB) XI.

<sup>91</sup> Gemäß § 23 SGB XI.

2492 jedem Bundesland“ getestet.<sup>92</sup> 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“.<sup>93</sup>

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

---

<sup>92</sup> Vgl. Stiftung Warentest 2010.

<sup>93</sup> Vgl. Stiftung Warentest 2010.

- 2528 ihrem Leistungskatalog zur Verfügung stellen. Zweitens werden die Inhalte, über die ein  
2529 Vertrag informieren muss, im Gesetz aufgeführt. Schließlich verlangt das Gesetz, dass die  
2530 Anbieter die Kosten für die einzelnen Leistungen ausweisen.
- 2531 Die ordnungsrechtlichen Anforderungen an die Pflege- und Betreuungseinrichtungen und –  
2532 dienste sowie die Befugnisse von Aufsichtsbehörden werden in Folge der  
2533 Föderalismusreform 2006 und der Ablösung des HeimG nunmehr durch Ländergesetze  
2534 geregelt. In Berlin beispielsweise trat am 1. Juli 2010 das Gesetz über Selbstbestimmung  
2535 und Teilhabe in betreuten gemeinschaftlichen Wohnformen (Wohnteilhabegesetz - WTG) in  
2536 Kraft. Auch mit diesem Gesetz werden Informations- sowie Mitwirkungsrechte für die  
2537 Bewohner eingeführt, beispielsweise bei der Gestaltung und Belegung ihrer persönlichen  
2538 Räume. Die Mitwirkung erfolgt über Heimbeiräte, einen Heimfürsprecher oder ein ähnliches  
2539 Gremium. Außerdem werden die Träger zu mehr Leistungs- und Kostentransparenz  
2540 verpflichtet. Ihnen wird auferlegt, ein Beschwerdemanagement zu führen und alle zwei Jahre  
2541 die Bewohner zu ihrer Zufriedenheit zu befragen. Schließlich regelt das WTG auch die  
2542 Heimaufsicht. Neben Informationsaufgaben hat diese in Abstimmung mit dem MDK und den  
2543 Pflegekassen die Qualität der stationären Pflegeeinrichtungen zu prüfen. Zudem muss die  
2544 Heimaufsicht Beschwerden von Nutzern nachgehen (siehe auch Pflegeportal des Landes  
2545 Berlin, [www.berlin.de/pflege/index.html](http://www.berlin.de/pflege/index.html)).
- 2546
- 2547 *Verbrauchertypen und Verbraucherrollen*
- 2548 Wie lassen sich der Verbrauchertyp und seine Rolle im Pflegesektor beschreiben? Im  
2549 Hinblick auf die Qualität der Pflegeleistung ist festzustellen, dass stationäre Pflegeleistungen  
2550 eindeutig der Kategorie Vertrauens- und Kontraktgut zuzuordnen sind. Für solche Güter gilt  
2551 generell, dass die Verbraucher nur bedingt deren Qualität beurteilen können. Dies gilt für die  
2552 Phase vor einem Vertragsabschluss ebenso wie für den Vertragsabschluss. Aber selbst  
2553 nach dem Abschluss eines Vertrages, wenn die Pflege also bereits in Anspruch genommen  
2554 wird, ist die Unsicherheit hinsichtlich der Qualität sehr hoch. Unklar bleibt, ob die Pflege dazu  
2555 führt, dass der Pflegebedürftige sich unter Umständen besser fühlt oder ob andere Faktoren  
2556 den Zustand des Pflegebedürftigen beeinflussen. Damit kann der Verbraucher in diesem  
2557 Segment nur wenig bis gar nichts für künftige Phasen lernen. Hinzu kommt, dass der  
2558 Lernprozess für Verbraucher in diesem Segment auch nur sehr bedingt auf andere  
2559 Verbraucher übertragen werden kann. So hängt die Qualitätsbeurteilung bei  
2560 Pflegeleistungen in hohem Maße von subjektiven Bewertungen ab (persönliche  
2561 Zufriedenheit), während objektive Kriterien (Sauberkeit, Ausstattung etc.) oftmals weniger  
2562 beachtet werden. Pflegebedürftige sind im Pflegesektor in der Regel „verletzliche“  
2563 Verbraucher.
- 2564 Diese Verletzbarkeit wird durch eine Reihe von Faktoren verstärkt. Ein Faktor ist das Alter in  
2565 Kombination mit der Schwere der Krankheit der Pflegebedürftigen. Ein Blick auf die  
2566 Pflegebedürftige nach dem Alter zeigt die Situation: Im Dezember 2009 waren fast 2,34  
2567 Millionen Menschen in Deutschland im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes  
2568 pflegebedürftig, dies umfasst die Betreuung in voll- und teilstationären Pflegeheimen,  
2569 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.<sup>94</sup>

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 vielmals 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 dürften, 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

---

<sup>94</sup> 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 • Wechsellmöglichkeiten;
  - 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.<sup>95</sup> 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 Pfalz<sup>96</sup> oder das vom BMELV geförderte Projekt „Grüner Haken“<sup>97</sup>, das Pflegenoten und

---

<sup>95</sup> Vgl. Verbraucherzentrale (VZ) Rheinland Pfalz und MDK Rheinland Pfalz 2008a, 2008b.

<sup>96</sup>

<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.<sup>97</sup> 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

---

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

<sup>98</sup> 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.

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),

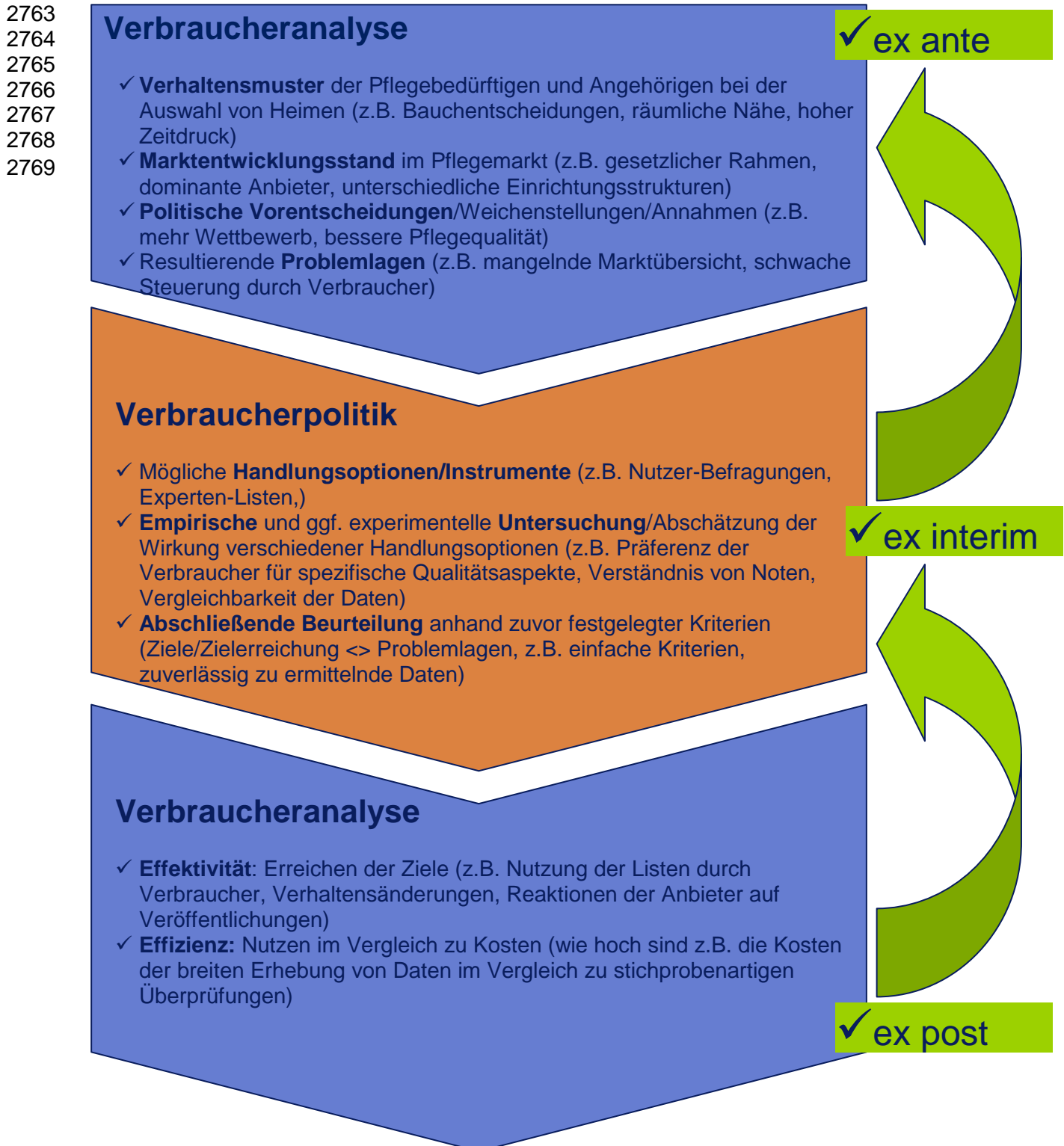
2746 Der Pflege-TÜV lässt sich - wie in der Evaluierung von Hasseler u.a. auch gezeigt - aus  
2747 wissenschaftlicher Sicht bereits jetzt gut beurteilen. Seine Schwächen sind diesen ersten  
2748 Befunden zufolge deutlich sichtbar. Die zentrale Kritik entzündet sich an der  
2749 Zusammensetzung der 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

2761 Abbildung 9: Check „Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ am Beispiel des Pflege-  
 2762 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“.<sup>99</sup> 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

---

<sup>99</sup> BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, abrufbar unter [www.bmwi.de](http://www.bmwi.de).

2807 nach „klassischem Verständnis“<sup>100</sup> 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“.<sup>101</sup>

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“.<sup>102</sup> Nach *Franzius* hat „erst  
2824 die Zunahme marktbezogener Regulierung [...] die Frage aufgeworfen, inwieweit dadurch  
2825 auch ein hinreichender Schutz der Verbraucher sichergestellt ist.“<sup>103</sup> § 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 Bundeswirtschaftsministeriums<sup>104</sup> wird nicht der Schritt hin zu einer  
2831 „Verbraucherschutzbehörde“ getan. Vielmehr wird die Bundesnetzagentur weiterhin als  
2832 „Regulierungsbehörde“ bezeichnet.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> *Franzius*, Schutz der Verbraucher durch Regulierungsrecht, DVBl. 2010, 1086

<sup>102</sup> *Franzius* Schutz der Verbraucher durch Regulierungsrecht, DVBl. 2010, 1086, 1096.

<sup>103</sup> *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.

<sup>104</sup> BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010.

<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup> 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.<sup>107</sup> 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,<sup>108</sup> 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.<sup>109</sup> 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.<sup>110</sup>

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

---

<sup>106</sup> *Büdenbender/Rosin*, Eckpunkte der Energierechtsreform 2011, RdE 2010, 197, 205.

<sup>107</sup> Aktionsplan österreichischer Konsumentenschutz 2010-2013.

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

<sup>109</sup> BGBl I 2006, 2391.

<sup>110</sup> 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 2006<sup>111</sup> zu erfolgen. Der Wechselvorgang ist hier detailliert geregelt, er ist nach  
2861 Meinung der Verbraucherzentrale Niedersachsen jedoch ein „relativ komplexer Prozess“.<sup>112</sup>

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“<sup>113</sup> sei. Das Problem sei hierrüber ausreichend geregelt,  
2882 denn schon heute unterlägen Abschaltungen „rechtlich strengen Voraussetzungen und einer  
2883 Verhältnismäßigkeitsprüfung“.<sup>114</sup> Die Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt hierbei gem. § 19  
2884 StromGVV<sup>115</sup>. Eine Übernahme von Energiekosten kann durch den Sozialhilfeträger gem. §§

---

<sup>111</sup> 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](http://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).

<sup>112</sup> Vgl. die Studie „Probleme beim Stromanbieterwechsel in Niedersachsen“ aus 2008, abrufbar unter: [www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/66601A.pdf](http://www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/66601A.pdf).

<sup>113</sup> BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

<sup>114</sup> BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

<sup>115</sup> „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.<sup>116</sup> 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“<sup>117</sup> 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“<sup>118</sup> 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 %.<sup>119</sup> 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.<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup> Als Schlichtungsstelle für Fragen der Strom- und  
2905 Gasversorgung von Verbrauchern wird die Errichtung einer „*unabhängigen*  
2906 *Verbraucherschlichtungsstelle in Form eines Vereins*“<sup>122</sup> diskutiert. Mitglieder sollen hier sein  
2907 die Netzünternehmen, die Energielieferanten und schließlich die Verbraucherverbände. Eine  
2908 in der Literatur<sup>123</sup> 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.“*

<sup>116</sup> 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.

<sup>117</sup> BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

<sup>118</sup> S.o.

<sup>119</sup> Eckpunktepapier des Verbraucherzentrale Bundesverband zur Energiearmut einkommensschwacher Haushalte, S. 2.

<sup>120</sup> [www.stromspar-check.de](http://www.stromspar-check.de)

<sup>121</sup> Bűdenbender/ Rosin, Eckpunkte der Energierechtsreform 2011, RdE 2010, 197, 204.

<sup>122</sup> BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

<sup>123</sup> Bűdenbender/ 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 [...] über einen Beirat eingebunden“<sup>124</sup>. Wie die Abgrenzung zu § 31 EnWG („Besonderes  
2912 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“<sup>125</sup>. 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

---

<sup>124</sup> BMWi, Eckpunkte zur EnWG-Novelle 2011 vom 27.10.2010, S.7.

<sup>125</sup> 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“<sup>126</sup> 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 ○ 38 % hatten überhaupt keine Probleme
  - 2966 ○ 22 % gaben an, dass der alte Anbieter die Kündigung nicht akzeptierte
  - 2967 ○ 15 % gaben an, der alte Anbieter habe auf Probleme beim neuen Anbieter  
2968 verwiesen
  - 2969 ○ 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 ○ 14 % gaben an, dass der bisherige Anbieter die Kündigung nicht schriftlich  
2973 bestätigte
  - 2974 ○ 14 % gaben an, dass der bisherige Anbieter gar nicht reagierte
  - 2975 ○ 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:

---

<sup>126</sup> Abrufbar unter: [www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/66601A.pdf](http://www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/66601A.pdf).

- 2979           ○ 38 % gaben an, dass der neue Anbieter auf Probleme beim alten Anbieter  
2980           verwiesen habe
- 2981           ○ 36 % gaben an, alles sei reibungslos verlaufen
- 2982           ○ 27 % gaben an, der neue Anbieter habe verspätet reagiert
- 2983           • Bei der Frage nach der Dauer des Wechselprozesses ergab sich Folgendes:
- 2984           ○ Nur 5 % erreichten einen Wechsel innerhalb eines Monats
- 2985           ○ 43 % brauchten zwischen 1 und 3 Monaten
- 2986           ○ 21 % brauchten zwischen 3 und 6 Monaten
- 2987           ○ 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:<sup>127</sup>
- 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.

<sup>127</sup> „Probleme beim Stromanbieterwechsel von Verbrauchern in Niedersachsen“ (2008) S. 24 f., abrufbar unter:  
[www.verbraucherzentrale-niedersachsen.de/mediabig/66601A.pdf](http://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:<sup>128</sup>
- 3042            • Linderung von Energiearmut gelingt sozial und ökologisch am effektivsten, wenn  
3043            die Betroffenen ihren Energieverbrauch durch Effizienzmaßnahmen verringern<sup>129</sup>
- 3044            • Das Wissen, wie man mit Energie effizient umgehen kann, fehlt in vielen  
3045            einkommensschwachen Haushalten<sup>130</sup>

---

<sup>128</sup> Abrufbar unter: [http://www.wupperinst.org/uploads/tx\\_wibeitrag/WP184.pdf](http://www.wupperinst.org/uploads/tx_wibeitrag/WP184.pdf).

<sup>129</sup> S. 50

<sup>130</sup> S. 51.

- 3046 • Menschen knapp oberhalb der Transferleistungen sind ggf. härter betroffen als  
3047 solche Verbraucher, die unterhalb der Bemessungsgrenze liegen.<sup>131</sup>
- 3048 • Energiekosten spielen in einkommensschwachen Haushalten bei der  
3049 Alltagsbewältigung häufig keine Rolle.<sup>132</sup>
- 3050 • Dort stehen auch keine Mittel für Energiesparinvestitionen zur Verfügung.<sup>133</sup>
- 3051 • Jahresabrechnungen sind eine Quelle für Energieschulden.<sup>134</sup>
- 3052 • Beratungskonzepte zur Energieschuldenprävention sind sinnvoll.<sup>135</sup>
- 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.“<sup>136</sup> 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)<sup>137</sup> 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

<sup>131</sup> S. 51.<sup>132</sup> S. 51.<sup>133</sup> S. 52.<sup>134</sup> S. 52.<sup>135</sup> S. 53.<sup>136</sup> 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/><sup>137</sup> 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.“<sup>138</sup>

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.<sup>139</sup>  
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.<sup>140</sup>  
3105 Problematisch ist, dass die Verbraucher zwar über die Verbandsklage kollektiv prospektiv  
3106 geschützt werden, dass sie sich aber individuell wehren müssen, wenn eine

---

<sup>138</sup>Eckpunktepapier des Verbraucherzentrale Bundesverband zur Energiearmut einkommensschwacher Haushalte, S. 2, abrufbar unter [www.vzbv.de/mediapics/eckpunktepapier\\_energiearmut\\_14\\_04\\_2008.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/eckpunktepapier_energiearmut_14_04_2008.pdf).

<sup>139</sup> 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.

<sup>140</sup> 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. Paradoxiertweise  
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.<sup>141</sup>

3152 Es ist also zu vermuten, dass viele Verbraucher keineswegs das günstigste Angebot am  
3153 Markt auswählen. Diese Erwartungshaltung ist ein Einstellungsmuster, das 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.<sup>142</sup> 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.<sup>143</sup> 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

---

<sup>141</sup> Vgl. European Commission 2010.

<sup>142</sup> Vgl. Kopatz u.a. 2010.

<sup>143</sup> Vgl. Verbraucherzentrale Niedersachsen 2008.

3182 gewechselt haben.<sup>144</sup> 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.<sup>145</sup>

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-Labeln 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 Markttransparenz 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.

---

<sup>144</sup> Vgl. [http://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE\\_Energiedaten](http://www.bdew.de/internet.nsf/id/DE_Energiedaten)

<sup>145</sup> 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.<sup>146</sup> 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

---

<sup>146</sup> Vgl. Bartl 2010.

3240 Abbildung 10: Check „Verbraucherpolitik und Verbrauchereteiligung“ 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.<sup>147</sup>

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

---

<sup>147</sup> 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.<sup>148</sup> In internetbasierten Märkten ist es noch schwieriger für die  
3317 Verbraucher zu erkennen, welche Leistung von welchem Anbieter übernommen wird. Da

---

<sup>148</sup> 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.<sup>149</sup> 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.

---

<sup>149</sup> 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 Grundrechtesschutzes. 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.<sup>150</sup> Der klassische rechtliche  
3456 Mechanismus ist die Einverständniserklärung. Häufig wissen aber die Verbraucher gar nicht,  
3457 wozu 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

---

<sup>150</sup> 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.

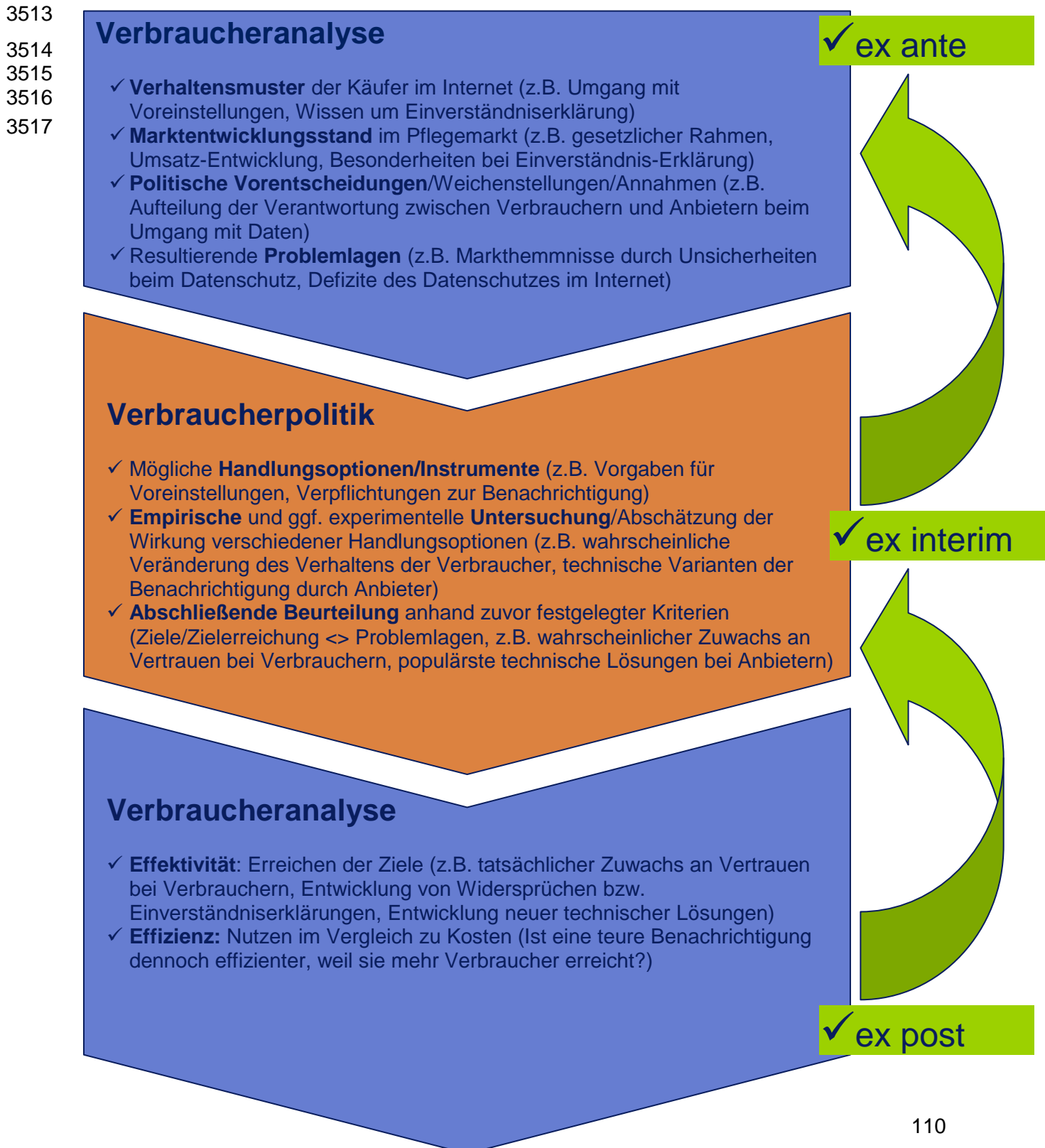
3487 **Ex-post** wäre es dann möglich, eine erneute Verbraucheranalyse anzustellen, nachdem die  
3488 Maßnahmen in Kraft getreten sind und einige Zeit wirksam waren. Wie gehen Verbraucher  
3489 mit Benachrichtigungen vor der Weitergabe von Daten um? Wenn z.B. die Benachrichtigung  
3490 keine Verhaltensänderung 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

3511 Abbildung 11: Check „Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ am Beispiel des Datenschutzes  
 3512 in internetbasierten Märkten



3518 **9. ENTSCHEIDUNGSHILFEN STATT ENTSCHEIDUNGSMODELL:**  
3519 **DER „CHECK VERBRAUCHERPOLITIK UND**  
3520 **VERBRAUCHERBETEILIGUNG“**

3521 Ein empirischer Check der Verbraucherpolitik könnte dazu beitragen, echte Krisenprävention  
3522 zu betreiben, anstatt immer nur hastig auf Skandale zu reagieren und wenig erfolgreich  
3523 nachzusteuern. Die Bausteine eines solchen „Check Verbraucherpolitik und  
3524 Verbraucherbeteiligung“ sind anhand der Marktbeispiele skizziert worden. Ein solcher Check  
3525 ist aber kein festgefügtes Entscheidungsmodell. Das liegt zum einen daran, dass  
3526 Entscheidungen im Kern nach wie vor politisch sind und sein müssen. Empirische  
3527 Erkenntnisse können keine politischen Kriterien ersetzen. Empirische Evidenz kann aber  
3528 eine Entscheidungshilfe sein.

3529 Die angewendeten Methoden einer solchen Entscheidungshilfe hängen generell von der zu  
3530 bewertenden Maßnahme ab, davon, welche Daten verfügbar sind und von den zeitlichen,  
3531 personellen und finanziellen Ressourcen, die für eine Bewertung zur Verfügung stehen.  
3532 Daher lässt sich kein Standard hinsichtlich der Auswahl passender  
3533 Untersuchungsinstrumente angeben. Allerdings sollte bei der Wahl der  
3534 Untersuchungsinstrumente immer auch berücksichtigt werden, dass empirische Tests mit  
3535 Verbrauchern durchgeführt werden. Als Standard gilt selbstverständlich auch, dass  
3536 Bewertungen sich am Kenntnisstand der empirischen Sozial-, Wirtschafts- und  
3537 Politikforschung ausrichten müssen.

3538 Die drei Kriterien „Institutionelle Unabhängigkeit“, „Realismus“ und „Verbraucherbeteiligung“  
3539 sind die Eckpfeiler einer Entscheidungshilfe. Aufbauend auf diesen Kriterien kann man einen  
3540 „Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung“ auch in wenigen Analyseschritten  
3541 darstellen. Am Beispiel des Datenschutzes bei Internet-Käufen (vgl. Kap. 8.4) werden  
3542 ausgewählte Aspekte eines solchen Verbraucherchecks illustriert. Es handelt sich um eine  
3543 ex-ante Analyse, also um eine Bewertung, bevor gesetzgeberische Maßnahmen  
3544 beschlossen werden.

3545

3546

3547

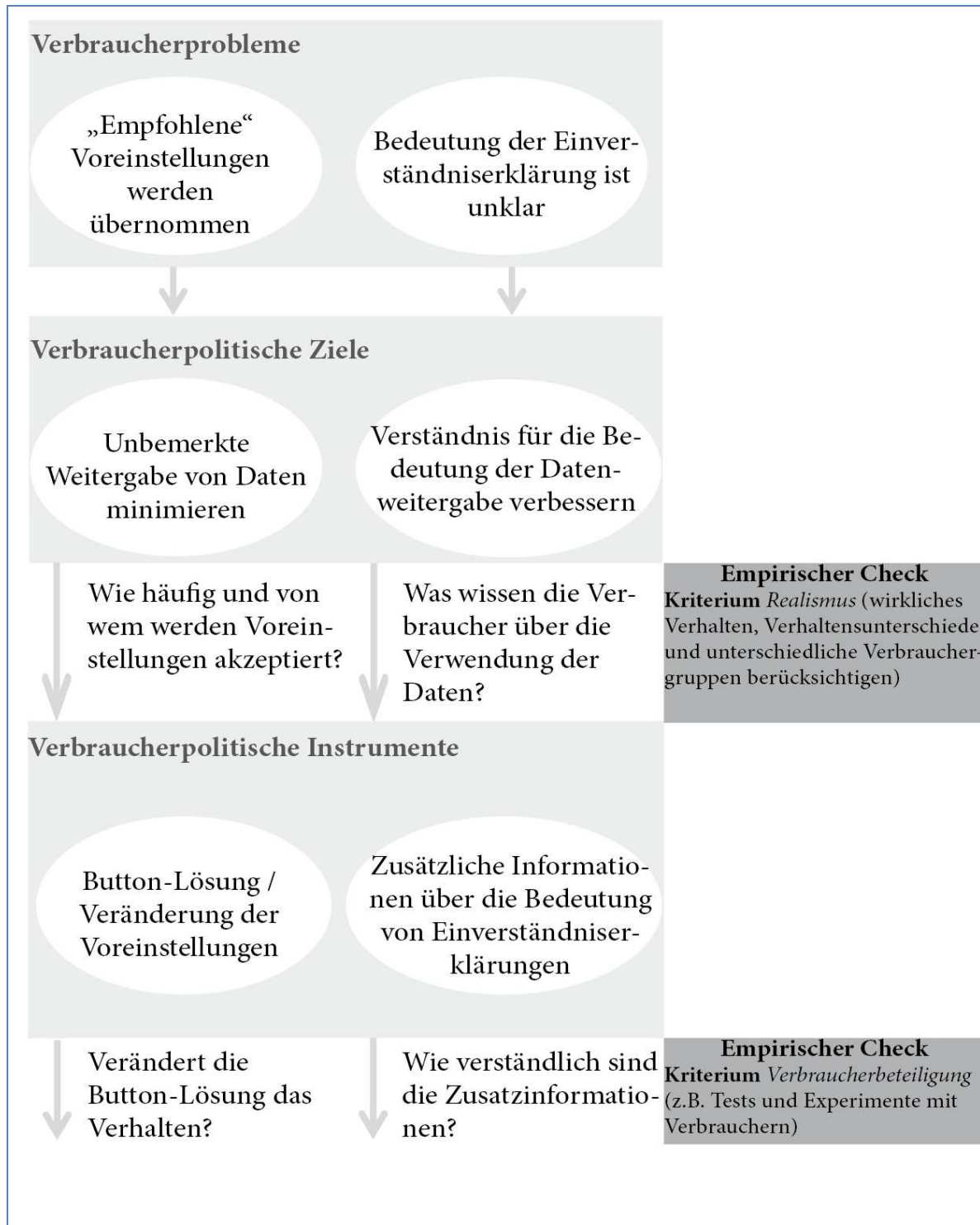
3548

3549

3550

3551

3552 Abbildung 13: Check Verbraucherpolitik und Verbraucherbeteiligung – ausgewählte Aspekte  
 3553 einer ex-ante Analyse am Beispiel des Datenschutzes in internetbasierten Märkten  
 3554



3555  
 3556

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

3576 **LITERATUR**

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 verletzliche 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 (BMASK), Wien, 2010a*
- 3701 *Oehler, Andreas: Behavioral Economics meets Personal Finance: Ein „alter Hut“ in der forschungsgeliteten*  
3702 *Verbraucherpolitik?, Workshop Wissenschaft und Politik im Gespräch: Perspektiven forschungsgeliteter*  
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](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: Verbraucherfreundliche 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/UNIQ131279372331440/link488641A.html)*  
3775 *rlp.de/UNIQ131279372331440/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	<p><b>Problemanalyse</b></p> <p>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.</p> <p>Wer sind die Betroffenen? Muss die EU überhaupt handeln, wird ein Mehrwert erzielt?</p> <p>Ausarbeitung eines Basisszenarios - Situation ohne staatlichen Eingriff („No-Change-Szenario“).</p> <p>Durchführung einer Sensitivitätsanalyse. Dabei wird analysiert, wie sich die Auswirkungen der Optionen verändern, wenn sich der Kernparameter (z. B. Veränderung der Verfügbaren Einkommen) verändert.</p> <p>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.</p>
2	<p><b>Zieldefinition</b></p> <p>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.</p> <p>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)).</p> <p>Zwischen allgemeinen, spezifischen und operativen Zielen bestehende vertikale (Zielhierarchien) und horizontale (die sich verstärken) Verzahnungen müssen herausgearbeitet werden.</p> <p>Allgemeine Ziele sind dabei anhand von Wirkungsindikatoren, spezifische Ziele anhand von Ergebnisindikatoren auszuweisen und operative Ziele müssen durch Output-Indikatoren ausgewiesen werden.</p>
3	<p><b>Entwicklung der grundlegenden politischen Optionen</b></p> <p>Ermittlung der politischen Optionen. Optionen müssen eindeutigen Zusammenhang mit den</p>



	<p>Zielen aufweisen und angemessen sein.</p> <p>Optionen können sein: No-change-Szenario/Status-quo-Option, keine EU-Maßnahme, verbesserte Durchführung, Selbst-/Koregulierung, internationale Standards.</p> <p>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.</p> <p>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>.</p> <p>Im Verlauf des <i>Impact Assessment</i> soll eine Liste möglicher Optionen erstellt werden.</p>
4a	<p>Analyse der Auswirkungen der Politikalternativen</p> <p>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).</p> <p>Zu ermitteln sind wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen sowie Auswirkungen auf verschiedene gesellschaftliche und wirtschaftliche Gruppen.</p> <p>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.</p> <p>Darlegung der Risiken und Unsicherheiten, die von den verschiedenen politischen Optionen ausgehen. Angabe von möglichen Hindernissen bei der Umsetzung.</p> <p>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.</p> <p>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 Auswirkungsanalyse 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.</p> <p>In den Leitlinien gibt die Kommission Vorgaben für grundlegende Fragestellungen hinsichtlich</p>



	<p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbraucherpreise,</li> <li>• die Möglichkeit der Nutzung des Binnenmarkts (bessere oder eingeschränktere Auswahl),</li> <li>• das Vertrauen der Verbraucher,</li> <li>• die Qualität und Verfügbarkeit des Güterangebots,</li> <li>• Verbraucherinformation und-schutz,</li> <li>• die kurz- und langfristige finanzielle Lage der Verbraucher/privaten Haushalte,</li> <li>• die wirtschaftliche Absicherung von Familien und Kindern.</li> </ul> <p>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.</p> <p>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.<sup>151</sup></p>
4b	<p>Bewertung des Verwaltungsaufwands</p> <p>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.</p>
4c	<p>Bewertung des Vereinfachungspotentials</p> <p>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.</p>
5	<p>Vergleich der Optionen</p>

<sup>151</sup> Vgl. Handbuch der GD SANCO zu Verbraucherschäden: [http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts\\_studies\\_en.htm?update16jan](http://ec.europa.eu/consumers/strategy/facts_studies_en.htm?update16jan).

	<p>Vergleich der Optionen hinsichtlich positiver und negativer Auswirkungen unter Berücksichtigung der Ziele. Darstellung von Gesamt- und Einzelergebnissen. Ausweis einer bevorzugten Option.</p> <p>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.</p>
6	<p>Darstellung von Monitoring und Evaluierung der Optionen</p> <p>Ermittlung der wichtigsten Fortschrittsindikatoren für die Hauptziele einer möglichen Intervention und Angabe möglicher Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen</p> <p>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).</p>

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.

- 3863
- 3864
- 3865
- 3866
- 3867
- 3868
- 3869
- 3870
- 3871
- 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.

3872

3873

3874 3. Vorgehensweise beim Pflege-TÜV

<b>Pflege-TÜV für stationäre Langzeitpflege</b>
<b>Grundlagen</b>
<p><i>Gesetzliche Grundlage</i></p> <p>Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz - PfwG vom 28.5.2008 (siehe ausführlicher Abschnitt ...).</p>
<p><i>Weitere Regelungen</i></p> <p>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.</p>
<p><i>Ziele der Maßnahme</i></p> <p>(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.</p> <p>(2) Qualitätssicherung in den Heimen.</p>
<p><i>Beginn der Umsetzung</i></p> <p>2009</p>
<p><i>Räumlicher und zeitlicher Geltungsbereich</i></p> <p>bundesweit; nicht befristet.</p>
<p><i>Häufigkeit der Qualitätsprüfungen</i></p> <p>bis Ende 2010 einmal, ab 2011 jährlich</p>

<p><i>Zuständigkeit für die Qualitätsprüfungen</i></p> <p>MDK oder gleichwertige Prüfungen, beispielsweise durch Heimaufsicht. In der Praxis werden Prüfungen von MDK und Heimaufsicht oftmals Hand in Hand durchgeführt.</p>
<p><b><i>Bewertungsmethode</i></b></p> <p>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).</p>
<p><i>Ermittlung der Pflegenoten</i></p> <p>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</p> <p>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.</p> <p>Als Bezugsgröße für die Gesamtnote wird ein Durchschnitt über die Noten aller stationären Einrichtungen eines Bundeslandes ermittelt.</p>
<p><i>Gesamtnote</i></p> <p>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.</p>
<p><i>Vier Qualitätsbereiche</i></p> <p>Die Gesamtnote ergibt sich aus der Bewertung von vier Qualitätsbereichen, die für das Leben der Bewohnerinnen und Bewohner von zentraler Bedeutung sind:</p> <p>"Pflege und medizinische Betreuung" (mit 35 Qualitätskriterien);</p> <p>"Umgang mit demenzkranken Bewohnern" (mit 10 Qualitätskriterien);</p> <p>"Soziale Betreuung und Alltagsgestaltung" (mit 10 Qualitätskriterien);</p> <p>"Wohnen, Verpflegung, Hauswirtschaft und Hygiene" (mit 9 Qualitätskriterien).</p>
<p><i>Typ der Qualitätsprüfung</i></p> <p><i>Zwingende und unangemeldete Prüfungen</i> finden im regelmäßigen Turnus (Regelprüfung) statt; bis 2009 wurden Pflegeeinrichtungen in etwa alle fünf Jahre überprüft.</p> <p><i>Optionale Prüfungen</i> werden als Anlassprüfung, etwa wegen einer Beschwerde oder als Wiederholungsprüfung durchgeführt, um zu kontrollieren, ob beanstandete Mängel behoben wurden.</p>
<p><i>Prüfkriterien</i></p> <p>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</p>

<p>Pflegedokumentation. Die Reduzierung des Prüfkatalogs soll gewährleisten, dass bis Ende 2010 alle Pflegeeinrichtungen mindestens einmal geprüft werden.</p>
<p><i>Bewohnerbefragung</i></p> <p>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.</p>
<p><b>Bewertungsverfahren</b></p>
<p><i>Inhalte der Prüfberichte</i></p> <p>In den Prüfberichten der MDK werden Stärken und Schwächen der Pflegeeinrichtung und mögliche Verbesserungsmaßnahmen aufgeführt.</p>
<p><i>Meldung der Ergebnisse an die Pflegekassen</i></p> <p>Der MDK sendet die Ergebnisse der Transparenzkriterien sowie alle Berechnungsergebnisse an die Landesverbände der Pflegekassen.</p>
<p><i>Berichte an die Pflegeeinrichtungen</i></p> <p>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.</p> <p>Fehler im Transparenzbericht müssen korrigiert werden. Dies setzt eine Abstimmung mit den zuständigen Prüfern des MDK voraus.</p>
<p><i>Sanktionsmöglichkeiten</i></p> <p>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).</p>
<p><b>Veröffentlichung der Qualitätsprüfung für die Verbraucher</b></p>
<p><i>Standardisierte Veröffentlichung</i></p> <p>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).</p>
<p><i>Darstellung in drei Ebenen</i></p> <p>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.</p>



*Transparenzplattformen*

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

Aus Sicht der Akteure der Vereinbarung soll die Weiterentwicklung der Pflegetransparenz 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 Verbraucherschutzinstitution, 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