



Verbraucherinformationen

Grenzen und Anforderungen

Ob für die Förderung einer gesunden Ernährung oder bedarfsgerechter Geldanlagen – die Verbraucherpolitik greift oft auf das Instrument der Verbraucherinformation zurück. Allerdings stellt sich bei einer zunehmenden Informationsüberflutung der Verbraucher die Frage, wann Verbraucherinformationen eine adäquate Problemlösung darstellen und welchen Anforderungen sie genügen müssen, damit sie ihre gewünschte Wirkung entfalten können. Das Fazit dieser Kurzanalyse lautet: Verbraucherinformationen stellen kein Allheilmittel dar. Ihr Gebrauch geht immer mit Kosten einher und ihre Effektivität hängt entscheidend davon ab, wie sie eingesetzt werden. Es kommt demnach auf die Qualität der Informationen an, auf die Form ihrer Darstellung und darauf, zusätzliche Hilfestellungen etwa durch Internetrechner bereitzustellen, um Verbraucher in der Informationsverarbeitung zu unterstützen.

Autor
Dr. Christian Thorun
+ 49 (0)2224 187 95 93
thorun@conpolicy.de

ConPolicy GmbH
Moltkestraße 5
D-53604 Bad Honnef
www.conpolicy.de

Der Informationsbedarf von Verbrauchern hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Durch die Liberalisierung von vormals öffentlich erbrachten Dienstleistungen sind eine Vielzahl neuer Anbieter und Angebote entstanden. Gab es früher nur eine Handvoll Energietarife, sind es heute mehrere tausend. Gleiches gilt für die Gesundheits- wie Telekommunikationsmärkte. Diese Ausweitung des Angebots wird durch die Globalisierung noch weiter befördert. Zunehmend rückt überdies die Frage in den Vordergrund, unter welchen Umwelt- und Sozialstandards Produkte hergestellt wurden.

Um in derart komplexen Märkten die Produkte auswählen zu können, die den eigenen Bedürfnissen am besten entsprechen, benötigen Verbraucher zusätz-

liche Informationen. Wie wichtig solche Informationen für die Lenkungswirkung der Nachfrageseite des Marktes sind, belegte der Wirtschaftsnobelpreisträger George Akerlof bereits in den 1970er Jahren am Beispiel des Gebrauchtwagenkaufs. Demnach führen fehlende, mangelhafte oder irreführende Informationen über Produkte dazu, dass die Nachfrageseite des Marktes versagt. Die Lenkungswirkung der Nachfrage, die der österreichische Nationalökonom Joseph Schumpeter als „kreative Zerstörung“ bezeichnete und die für eine innovationsfähige Wirtschaft entscheidend ist, entfaltet sich bei fehlenden Informationen nicht vollständig.

Während Verbraucherinformationen demnach für die Effizienz der Nachfrageseite wesentlich sind, klagen Verbrau-

cher über eine Informationsüberflutung. Im Vierteljahresheft des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) bringen Kornelia Hagen und Christian Wey das Dilemma auf den Punkt: Obwohl Verbraucher über viele Informationen verfügen, fühlen sie sich oft nicht ausreichend informiert.¹ Und Daniel Kohlert und Andreas Oehler kommen in ihrer Analyse der Rolle von Verbraucherinformationen bei Finanzdienstleistungen zum Ergebnis, dass „Bestrebungen, Transparenz durch noch mehr Information zu erreichen, [...] nicht zielführend“ sind.²

Demnach besteht ein Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit, Verbraucherinformationen bereitzustellen, und der Gefahr, Verbraucher mit Informationen zu überfluten. Die negativen Konsequenzen einer Informationsüberflutung sollten nicht unterschätzt werden. Verhaltensökonomische Studien zeigen, dass Verbraucher, die damit überlastet sind, Informationen zu verarbeiten, dazu tendieren, willkürlich zu entscheiden oder aber keine Entscheidung zu treffen.³ Der Verbraucherpolitik kommt demnach die doppelte Funktion zu, dafür zu sorgen, dass Verbraucher ausreichend informiert sind, gleichzeitig jedoch nicht durch ein Übermaß an (irrelevanten) Informationen verwirrt und belastet werden.

Die Kernfragen dieser Kurzanalyse lauten daher, bei welchen Arten von Marktversagen informationsbasierte Lösungsansätze genutzt werden sollten und, wenn sie genutzt werden, welchen Anforderungen sie genügen müssen.

Verbraucherinformationen als Politikinstrument

Die Verbraucherpolitik kann auf Marktversagen mit unterschiedlichen Mitteln reagieren. Das Spektrum der Instrumente reicht von der Bereitstellung von Verbraucherinformationen über Bildungs-

kampagnen, Offenlegungspflichten, Normen, Lizenzierungen und Akkreditierungen, Zulassungsbeschränkungen, Marktanzweigungen bis hin zu Verboten. Von diesen Maßnahmen gehört das Instrument der Verbraucherinformation zu einer der am häufigsten verwendeten. Ob bei der Diskussion um eine gesündere Ernährung, die durch Nährwertangaben gefördert werden soll, oder der Förderung eines nachhaltigen Konsums, der durch Energiekennzeichnungen oder CO₂-Angaben unterstützt werden soll, häufig steht die Information im Fokus der Verbraucherpolitik.

Ein wesentliches Charakteristikum von Verbraucherinformationen als Politikinstrument ist, dass ihre Eingriffstiefe in das Marktgeschehen recht gering ausfällt. Während Produktzulassungsbeschränkungen oder gar Verbote massiv in den freien Wettbewerb eingreifen, zielen informationsbasierte Lösungen darauf ab, die Informationsbasis von Verbrauchern zu verbessern. Das Produktangebot selbst wird nicht verändert. Verbraucher sollen nicht bevormundet werden, indem Produkte gänzlich aus dem Verkehr gezogen werden. Verbraucher sollen – besser informiert – selbst entscheiden, was für sie gut und sinnvoll ist.

Ein im Jahr 2007 erschienener gemeinsamer Bericht der britischen Deregulierungsbehörde (Better Regulation Executive) und der Verbraucherorganisation National Consumer Council (heute Consumer Focus) hebt jedoch die Kehrseite von informationsbasierten Politikan-sätzen hervor.⁴ Erstens wird die Effektivität der Bereitstellung von Verbraucherinformationen in der Regel überschätzt. In der Praxis haben Verbraucherinformationen zumeist nicht die Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten, die ursprünglich intendiert waren.

Zweitens werden die Kosten von Verbraucherinformationen unterschätzt. Oft fußt der Einsatz informationsbasierter

Verbraucherinformationen stellen eines von vielen Politikinstrumenten dar

Die Effektivität von Verbraucherinformationen wird häufig überschätzt

Instrumente auf der impliziten Annahme, dass zusätzliche Informationen nie einen Schaden anrichten. Demnach sind zusätzliche Informationen im schlimmsten Fall irrelevant und werden von den Verbrauchern ignoriert. Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz. Denn Kosten entstehen sowohl bei den Anbietern, die die zusätzlichen Informationen zur Verfügung stellen müssen, als auch bei den Verbrauchern, die Zeit in das Lesen und Verarbeiten von Informationen investieren müssen, ohne hierdurch im Zweifelsfall einen Erkenntnisgewinn zu haben.

Drittens liegt es in der Natur informationsbasierter Lösungen, dass die Politik nicht selbst ein Problem löst, sondern durch die Bereitstellung von Informationen Voraussetzungen dafür schafft, dass die Verbraucher selbst zu den Problemlösern werden. Die Problemlösungskompetenz wird somit von der Politik an den Einzelnen delegiert. Hierin liegt ein potentiell „Missbrauchsrisiko“. Es ist durchaus vorstellbar, dass verbraucherpolitische Entscheidungsträger das Instrument der Verbraucherinformation bewusst nutzen, um auf der einen Seite Handeln zu demonstrieren, letztlich jedoch die Problemlösung an den einzelnen Verbraucher abzuwälzen. Wenn jedoch die Politik mit all ihren zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht in der Lage ist, eine Lösung für ein Problem zu finden und durchzusetzen, dann kann kaum erwartet werden, dass der Einzelne dies kann.

Der britische Bericht schließt dann auch, dass ein Zuviel an Informationen Schaden verursachen kann. Dieses Fazit wird im Titel der Studie auf den Punkt gebracht: „Warning: Too much information can harm“.

In einem Entwurf für einen Werkzeugkasten für verbraucherpolitische Entscheidungsträger kommt das Komitee für Verbraucherpolitik der OECD zu einem ähnlichen Fazit: „Ein Mehr an Informationen

ist nicht immer gut für Verbraucher. Zusätzliche Informationen können Verbraucher von wichtigeren Faktoren ablenken und dazu führen, dass Verbraucher unreflektiertere Entscheidungen treffen.“⁵ – All dies unterstreicht, dass Verbraucherinformationen zwar ein wichtiges verbraucherpolitisches Instrument darstellen, ihre Wirksamkeit jedoch nicht überschätzt werden darf und ihre negativen Implikationen nicht zu vernachlässigen sind.

Notwendige flankierende Maßnahmen beim Rückgriff auf Verbraucherinformationen

Wird auf das Instrument der Verbraucherinformationen zurückgegriffen, sind mindestens fünf Faktoren für ihre Wirksamkeit entscheidend. Erstens kommt es auf die Qualität der Informationen selbst an. So schreibt das Bundesdatenschutzgesetz beispielsweise vor, dass Unternehmen, die Verbraucherdaten über die gesetzlich zulässigen Zwecke hinaus verarbeiten wollen, Verbraucher hierüber zu informieren haben und eine Einwilligung einholen müssen. Diese Informationen werden in der Regel in Form von Datenschutzerklärungen zusammengefasst.

Studien zeigen jedoch, dass viele Verbraucher diese Datenschutzerklärungen nicht lesen.⁶ Einer der Gründe hierfür ist, dass die Datenschutzerklärungen für Nicht-Juristen häufig schwer verständlich geschrieben sind und dass in den Erklärungen auch Dinge aufgeführt werden, über die die Anbieter Verbraucher gar nicht informieren müssen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Verbraucherdaten für die Abwicklung eines Auftrags erhoben werden. Eine Verarbeitung solcher Daten ist bereits gesetzlich legitimiert – eine gesonderte Einwilligung damit unnötig.

Eine derartige Informationsüberflutung lenkt vom Wesentlichen ab. Daher

Die Wirksamkeit von Verbraucherinformationen hängt von fünf Faktoren ab



kommt es bei den Inhalten auf deren Qualität und Verständlichkeit und insbesondere auf eine Konzentration auf das Wesentliche (Relevanz) an.

Zweitens hat die Form, wie die Informationen dargestellt werden, Einfluss auf die Effektivität informationsbasierter Instrumente. Im Jahr 2004 wurde in den USA die Frage diskutiert, ob Kreditvermittler dazu verpflichtet werden sollten, die Höhe der Provisionen, die sie für den Abschluss eines Kreditvertrags erhalten, anzugeben. Die US Federal Trade Commission beauftragte zwei Wissenschaftler damit, empirisch zu prüfen, ob die Provisionsangabe, wie sie vom Department of Housing and Urban Development vorgeschlagen wurde, dazu führt, dass Verbraucher aus ihrer Sicht bessere Kreditverträge abschließen. Das Forscherteam befragte für die Studie 500 Verbraucher und kam zu dem Ergebnis, dass die Provisionsangabe – in der Form, wie sie vorgeschlagen wurde – dazu führt, dass Verbraucher *schlechtere* Kreditangebote wählen.⁷ – Dieses Beispiel verdeutlicht, dass eine durchaus sinnvolle Maßnahme an der Ausgestaltung der Informationsdarstellung scheitern kann. Es kommt demnach auch auf die Form der Informationsdarreichung an.

Drittens sollte die Politik bei der Einführung einer neuen Informationspflicht auch zugleich prüfen, wie Verbraucher in der Verarbeitung der neuen Informationen unterstützt werden können. Durch Produkt- und Dienstleistungsvergleiche, wie sie beispielweise die Stiftung Warentest seit Jahrzehnten anbietet, kann die Komplexität von Informationen reduziert werden und Verbrauchern eine Entscheidungshilfe auf der Grundlage der Informationen gegeben werden. Ein weiteres Beispiel stellt das durch das Bundesverbraucherschutzministerium geförderte Heimverzeichnis dar. Hier können sich Verbraucher über die Verbraucherfreundlichkeit von Pflegeheimen erkundigen.⁸ Durch Produktratings können besonders verbraucherfreundliche Produkte im

Hinblick auf eine Eigenschaft oder ein Bündel von Eigenschaften ausgezeichnet werden. So werden Verbrauchern beim Internetportal EcoTopTen besonders energiesparende Geräte empfohlen. Durch *Internetrechner* können Verbraucher in der Verarbeitung von Informationen unterstützt werden.⁹ So stellt die britische Finanzaufsichtsbehörde auf ihrer Internetseite eine Reihe von Internetrechnern zur Verfügung, mit deren Hilfe Verbraucher beispielsweise ihre finanziellen Prioritäten bestimmen können (Abbildung 1).¹⁰ In ähnlicher Weise unterstützt der CO₂-Rechner der Klimakampagne der Verbraucherverbände Verbraucher darin, eine eigene CO₂-Bilanz zu erstellen und Reduktionspotentiale zu identifizieren.¹¹ Durch *Interwebspiele* können Verbraucher zudem den Umgang mit Informationen am Bildschirm spielerisch erlernen und trainieren. – All dies sind Beispiele, die zeigen, wie Verbraucher in der Verarbeitung von Informationen unterstützt werden können.

Informationsqualität und Form sind essentiell für die Wirksamkeit



Abbildung 1: Verbraucher benötigen Hilfestellungen, um Informationen zu verarbeiten. Hier das Beispiels eines Finanzcheck der britischen Aufsichtsbehörde FSA

Viertens müssen die Grundlagen dafür geschaffen werden, dass Verbraucher darauf vertrauen können, dass die gegebenen Informationen den Tatsachen entsprechen und nicht irreführend sind. Wichtige Instrumente hierfür stellen das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb sowie die Klagebefugnisse der Ver-

Verbraucher müssen darauf vertrauen können, dass Informationen nicht irreführend sind

braucherverbände dar. Damit Verbraucherverbände jedoch dieser Aufgabe nachkommen können, müssen in dem Maße, in dem die Politik neue informationsbasierte Instrumente einführt, die Kapazitäten der Verbraucherorganisationen gegen irreführende Aussagen vorzugehen angepasst werden.

Fünftens ist es entscheidend, Verbraucher etwa durch Sonderkündigungsrechte oder durch Regelungen beispielsweise zur Mitnahme von Rufnummern im Telekommunikationsbereich in die Lage zu versetzen, auf der Grundlage von Informationen zu handeln. Denn es nützt wenig, wenn die Politik neue Informationspflichten einführt, Verbraucher jedoch an Verträge gebunden sind und sie daher nicht auf der Basis der Informationen ihr Handeln verändern können.

Verbraucherinformationen auf den Prüfstand

Diese Kurzanalyse verdeutlicht, dass die Verbraucherpolitik sehr reflektiert von informationsbasierten Instrumenten Gebrauch machen sollte, gerade weil Verbraucherinformationen in der Informationsgesellschaft eine solch entscheidende Funktion einnehmen. Zumindest sollte sie nicht dem Trugschluss unterliegen, dass ein Zuviel an Verbraucherinformationen im Zweifelsfall keinen Schaden anrichtet. In der Abwägung für den Einsatz informationsbasierter Maßnahmen müssen zumindest auch die Kosten der Informationsüberflutung berücksichtigt werden. In keinem Fall sollten Verbraucherinformationen zudem von der Politik dafür genutzt werden, sich durch die Delegation von Verantwortung auf den Einzelnen einer verbraucherpolitischen Entscheidung zu entziehen.

Ferner verdeutlicht diese Analyse, dass die Effektivität von informationsbasierten Instrumenten entscheidend von fünf Faktoren abhängt: 1.) Verfügen die In-

formation über eine ausreichende Qualität, Aussagekraft und Relevanz? 2.) Unterstützt die Form der Informationsdarstellung Verbraucher darin, diese zu verarbeiten? 3.) Werden Hilfsmittel (wie Vergleiche, Rankings, Internetrechner oder Internetspiele) angeboten, um die Verbraucher in der Verarbeitung der Informationen zu unterstützen? 4.) Verfügen Verbraucherorganisationen über ausreichende Kapazitäten, gegen irreführende Informationen vorzugehen? 5.) Sind Verbraucher in der Lage, auf der Grundlage der Informationen auch zu handeln (etwa durch Sonderkündigungsrechte)?

Um sicherzugehen, dass die intendierten Ziele auch erreicht werden, sollte die Verständlichkeit und Nützlichkeit neuer Informationspflichten überdies mit Verbrauchern getestet werden, bevor diese erlassen werden. Dies ist bereits heute in Großbritannien der Fall.¹²

Ferner weist die Analyse darauf hin, dass es der Verbraucherpolitik an Forschung über die Effektivität des Instruments der Verbraucherinformationen fehlt. So wäre es sinnvoll,

- empirisch zu analysieren, wie effektiv informationsbasierte Ansätze ihre gesetzten Ziele in der Praxis erreichen. Hierbei sollte u.a. erörtert werden, ob Verbraucher die Informationen auch tatsächlich verstehen, inwieweit die Informationen das Verbraucherverhalten in die gewünschte Richtung verändern, welche negativen Begleiterscheinungen für den Wettbewerb oder unterschiedliche Verbrauchergruppen auftreten und inwieweit etwaige Informationspflichten umgangen werden.
- vor der Einführung neuer Informationspflichten in repräsentativen Verbraucheruntersuchungen zu testen, ob die Bereitstellung von Informationen und die Art der Darstellung der Informationen zum beabsichtigten Verbraucherverhalten führt.

- näher zu erörtern, welche Rahmenbedingungen (Darstellungsform, Bereitstellung von Hilfen, Sonderkündigungsrechte) erfüllt sein müssen, damit informationsbasierte Lösungsansätze ihre Wirkung entfalten.

-
- ¹ Hagen, Kornelia und Wey, Christian: „Verbraucherpolitik zwischen Markt und Staat“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78(2009), Nr. 3, S. 8.
- ² Kohlert, Daniel und Oehler, Andreas: „Scheitern Finanzdienstleistungen am Verbraucher?“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78 (2009), Nr. 3, S. 92.
- ³ Reisch, Lucia A. und Oehler, Andreas, „Eine neue Grundlage für die Verbraucherpolitik?“, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 78 (2009), Nr. 3, S. 34.
- ⁴ „Warning: Too much information can harm“, A final report by the Better Regulation Executive and National Consumer Council, 2007.
- ⁵ OECD, „Building a Consumer Policy Toolkit“, wird bald erscheinen.
- ⁶ Microsoft, „Studie: Bewusstseinswandel im Internet“, 2007, <http://www.techfiles.de/presse/pdf/090120%20Datenschutzstudie%2016-Seiter%20RZV.indd.pdf>
- ⁷ Lacko, James und Pappalardo, Janis: „The Effect of Mortgage Broker Compensation Disclosures on Consumers and Competition: A Controlled Experiment“, Bureau of Economics Staff Report, Federal Trade Commission, Washington, 2004.
- ⁸ <http://www.heimverzeichnis.de/>
- ⁹ <http://www.ecotopten.de/start.php>
- ¹⁰ <http://www.moneymadeclear.fsa.gov.uk/>
- ¹¹ http://www.verbraucherfuersklima.de/cps/rde/xchg/projektklima/hs.xsl/co2_rechner.htm
- ¹² <http://www.berr.gov.uk/files/file44588.pdf>

Die Kurzanalysen können kostenlos von unserer Website heruntergeladen werden: www.conpolicy.de
Der Newsletter informiert Sie über Neuerscheinungen des Instituts sowie Wissenswertes aus der internationalen Verbraucherpolitik.

Bestelladresse für die Druckversion:

ConPolicy GmbH
Moltkestraße 5
D-53604 Bad Honnef

Tel: +49 (0)2224 187 95 93
Fax: +49 (0)2224 187 95 94

info@conpolicy.de

© Copyright 2010. ConPolicy GmbH.