

Antrag

der Abgeordneten Elvira Drobinski-Weiß, Willi Brase, Petra Crone, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Petra Hinz, Ulrich Kelber, Thomas Oppermann, Holger Ortel, Heinz Paula, Dr. Wilhelm Priesmeier, Rita Schwarzelühr-Sutter, Kerstin Tack, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Verbraucherpolitik neu ausrichten - Verbraucherpolitische Strategie vorlegen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Die Verbraucherpolitik der Bundesregierung ist ohne Konzept. Ihre Grundlagen, Leitbilder, Instrumente und Ziele sind unklar, über einen verbraucherpolitischen Kompass verfügt sie nicht. Auf Fragen zu den Grundlagen, Leitbildern und Instrumenten der Verbraucherpolitik hat die Bundesregierung auch nach Ablauf von mehr als der Hälfte der Legislaturperiode keine Antwort.
2. Die Bundesregierung hat versäumt, das verbraucherpolitische Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ weiter zu entwickeln. Damit ignoriert sie die neuesten Erkenntnisse der verbraucherbezogenen Forschung und der Verhaltensökonomie.
3. Ein selbstbestimmter und mündiger Konsum muss weiterhin das Ziel von Verbraucherpolitik bleiben. Allerdings zeigt die verbraucherbezogene Forschung, dass Verbraucherinnen und Verbraucher sich im Alltag beispielsweise an Freunden orientieren, Daumenregeln verwenden, Entscheidungen und sich am Status Quo orientieren. Verbraucherinnen und Verbraucher nehmen Verluste stärker wahr als Gewinne und handeln eher kurz- als langfristig.

Oft fehlen die entscheidenden Informationen oder aber diese sind zu umfangreich oder unverständlich. Manchmal ist das Angebot so unübersichtlich, dass es nicht lohnt, eine Entscheidung gründlich vorzubereiten. In anderen Fällen lässt sich die Qualität eines Angebotes nicht beurteilen, weil die Leistung erst in der Zukunft erbracht wird (z.B. Markt für Altersvorsorgeprodukte oder Versicherungen).

4. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesverbraucherministeriums hat zur Lebenswirklichkeit der Verbraucher im Dezember 2010 eine Analyse vorgelegt, in der von einem differenzierten Verbraucherbild ausgegangen wird. Für die Wissenschaftler gibt es „den“ Verbraucher und „den“ Entscheidungstyp nicht. Verbraucherinnen und Verbraucher sind unterschiedlich und handeln verschieden. Um Verbraucherinnen und Verbraucher und ihr Verhalten besser analysieren zu können, haben sie deren Verhalten

in drei Kategorien typisiert:

- Den „verletzlichen“ Verbraucher, der mit der Angebotsvielfalt und -unübersichtlichkeit überfordert ist ,
- den „vertrauenden“ Verbraucher, der aus Zeitmangel, Bequemlichkeit o.ä. auf die Sicherheit der Produkte und die Seriosität des Angebots vertraut,
- und den „verantwortungsvollen“ Verbraucher, der sich vor einer Entscheidung informiert und bewusst auswählt.

Die drei Verhaltensmuster können sich teilweise überlappen und grundsätzlich bei jeder Person auftreten. Manche Verbraucher sind Ernährungsexperten, andere Computerspezialisten, wieder andere sind Investmentprofis. Kaum ein Verbraucher kennt sich in Ernährungsfragen, Verbraucherrechten oder der digitalen Welt gleichermaßen aus.

Ein differenziertes Verbraucherbild hilft, passgenaue Antworten auf die unterschiedlichen Realitäten der Konsumenten zu finden. Verbraucherpolitische Maßnahmen für den Typus des „verletzlichen“ oder des „vertrauenden“ Verbrauchers dürfen diese nicht überfordern und müssen anders aussehen als solche für den „verantwortungsvollen“ Verbraucher. Ein ausreichendes Maß an Schutz muss auch dann gewährleistet sein, wenn Verbraucherinnen und Verbraucher sich nicht bewusst für oder gegen etwas entscheiden.

Verbraucherpolitik muss daher nach neuen Instrumenten suchen und die vorhandenen überprüfen und anpassen, um dem Konsumalltag der Verbraucherinnen und Verbraucher gerecht zu werden. Dazu müssen die neusten Erkenntnisse der verbraucherbezogenen Forschung berücksichtigt werden, etwa die Ergebnisse der Verhaltensökonomie.

5. Um Verbraucherinnen und Verbraucher mit ihren spezifischen Problemen und Bedürfnissen in den unterschiedlichen Märkten zu unterstützen, muss ein angemessener Mix aus Informationen, Ge- und Verboten, Voreinstellungen, Basisprodukten, technischen Lösungen usw. genutzt werden.

Soweit es sich dabei um gesetzliche Regelungen handelt, muss der Staat durch wirksame Überwachung für die Einhaltung sorgen. So kann der Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefahren, Irreführung und Betrug oft nur durch staatliche Behörden und einen ordnungsrechtlichen Rahmen effektiv gewährleistet werden. Deshalb muss zum Beispiel der Graue Kapitalmarkt von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht überwacht werden.

6. In den vergangenen 20 Jahren wurden zahlreiche Teilmärkte liberalisiert und privatisiert, zum Teil auch neu geschaffen. Entscheidungen wurden damit von der politischen Ebene in Richtung Markt und damit auch auf Verbraucherinnen und Verbraucher verlagert. Die sozialen Sicherungssysteme werden mehr und mehr durch Wohlfahrtsmärkte ergänzt, in denen die Verbraucherinnen und Verbraucher durch ihre Entscheidungen weitreichende Weichenstellungen treffen und damit existenzielle Risiken abdecken. Wo früher der Gesetzgeber definiert hat, wie gut ein Bürger im Alter abgesichert ist oder welche Zahnersatzleistungen er bekommt, wurde diese Entscheidung teilweise auf den Markt verlagert. Verbraucherpolitik ist damit zur Sozialpolitik geworden.

Bestehende soziale Benachteiligungen können durch ungünstiges Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher überlagert und sogar verstärkt werden. Deshalb muss Verbraucherpolitik gerade in diesen Bereichen die Frage beantworten, ob Verbraucherinnen und Verbraucher ausreichend befähigt sind, sich bewusst und selbstbestimmt auf diesen Märkten zu bewegen. Sie muss die Frage beantworten, welche Maßnahmen ergriffen werden müssen, damit gerade der Typus des „verletzlichen“ Verbrauchers nicht weiter benachteiligt wird. Abhängig davon ist zu entscheiden, ob Liberalisierungen und Privatisierungen in bestimmten Feldern überhaupt sinnvoll sind oder welcher Liberalisierungs- bzw. Privatisierungsgrad angemessen ist.

7. Die Bundesregierung muss die Auswirkungen von Gesetzentwürfen und Regulierungsentscheidungen auf das Verhalten der jeweiligen Verbraucherinnen und Verbraucher sowie das Funktionieren von Märkten prüfen. Hierzu ist ein „Verbrauchercheck“ in der Gesetzgebung notwendig, der Ergebnisse der verbraucherbezogenen Forschung aufgreift, effektivere und effizientere Instrumente aufzeigt und damit zu einer verbrauchergerechten Politik beiträgt.
- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
1. eine verbraucherpolitische Strategie vorzulegen und die Grundlagen, Leitbilder, Instrumente und Ziele der Verbraucherpolitik darzustellen;
 2. das Leitbild des „mündigen Verbrauchers“ nach einem Realitätscheck weiter zu entwickeln und verbraucherpolitische Maßnahmen auf die „realen Verbraucher“ auszurichten;
 3. ihrer Strategie eine auf die Situation der Verbraucherinnen und Verbraucher fokussierte, realistische Einschätzung über das Funktionieren von Märkten und das Zustandekommen von Konsumententscheidungen zugrunde zu legen;
 4. Indikatoren für gute Verbraucherinformation zu entwickeln und dabei die Vorschläge des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zu berücksichtigen;
 5. unter Einbeziehung der Verbraucherverhaltensforschung zu prüfen, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Basis für einen selbstbestimmten und mündigen Konsum zu schaffen;
 6. Maßnahmen zu entwickeln, die Verbraucherinnen und Verbraucher in Fragen von existenzieller Bedeutung wie der sozialen Absicherung besser vor Fehlentscheidungen schützen bzw. die Fallhöhe begrenzen;
 7. die Verbraucherinnen und Verbraucher mit ihren spezifischen Problemen und Bedürfnissen mit einem Mix aus den jeweils geeigneten Instrumenten wie Informationen, Ge- und Verboten, Voreinstellungen, Basisprodukten, technischen Lösungen usw. in den unterschiedlichen Märkten zu unterstützen und dabei auch auf die Erkenntnisse der Verhaltensökonomie zurückzugreifen;
 8. die Auswirkungen von Gesetzgebungsvorschlägen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher, ihr Verhalten und das Funktionieren der Märkte systematisch zu prüfen (Verbrauchercheck); hierfür muss die Bundesregierung Indikatoren einer verbrauchergerechten Regulierung entwickeln, ausreichende personelle Ressourcen bereitstellen und die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung

entsprechend anpassen;

9. die Voraussetzungen für eine evidenz- und forschungsbasierte Verbraucherpolitik zu schaffen und hierfür Vorschläge für einen Ausbau der Verbraucherforschung vorzulegen. Dazu gehört sowohl die Einrichtung eines Sachverständigenrates für Verbraucherfragen als auch die kontinuierliche repräsentative Beobachtung von Märkten mit Hilfe eines Verbraucherpanels.

Berlin, den 7. März 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

elektronische Vorab-Fassung*