

OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in German



Consumer Policy Toolkit

Zusammenfassung in Deutsch

- Waren- und Dienstleistungsmärkte haben in den letzten 20 Jahren grundlegende Veränderungen erfahren. Ordnungspolitische Reformen, mehr offene, globale Märkte, neue Technologien und die größere Rolle von Dienstleistungen in der Wirtschaft haben diese Veränderungen beschleunigt, die Verbrauchern in vielen Bereichen beträchtliche Vorteile gebracht haben.
- Relativ wenig Aufmerksamkeit wurde unterdessen den Herausforderungen geschenkt, vor die diese Entwicklung Verbraucher stellt. Eine größere Auswahl und komplexere Märkte machen es Verbrauchern zunehmend schwer, den Wert von Produkten und Dienstleistungen zu vergleichen und zu beurteilen. Staatliche Behörden stehen ähnlichen Herausforderungen gegenüber wie Verbraucher, denn sie haben die Aufgabe, Verbraucher vor unlauteren Geschäftspraktiken und Betrug zu schützen. Das vorliegende Buch erklärt, wie sich die Märkte entwickelt haben und zeigt Möglichkeiten für eine bessere Konsumpolitik auf.
- Zum ersten Mal wird erforscht, wie das, was wir durch das Wirtschaftsverhaltensstudien gelernt haben, die Art und Weise verändert, auf die politische Entscheidungsträger Probleme angehen.

Verbraucher spielen in der Wirtschaft eine zentrale Rolle. Sie erbringen mehr als 60 % des Bruttoinlandsprodukts der OECD-Länder. Werden sie dazu befähigt, können Verbraucher die Wirtschaftsleistung durch die Förderung von Wettbewerb und Innovation verbessern. Dies erfordert jedoch eine effiziente Konsumentenpolitik, in der Verbraucher vor unlauteren Geschäftspraktiken geschützt werden und gut informierte Entscheidungen treffen können. Außerdem müssen Geschäfte und Verbraucher ihre Rechte und Pflichten kennen.

Der OECD Consumer Policy Toolkit ist eine praktische Anleitung, die politischen Entscheidungsträgern einen systematischen Ansatz für die Identifizierung und Bewertung von Verbraucherproblemen liefert und ihnen hilft, eine effiziente Verbraucherpolitik zu entwickeln, anzuwenden und zu prüfen, damit Verbraucher ihre Aufgabe bei der Sicherstellung einer dynamischen Wirtschaft wahrnehmen können. Er konzentriert sich auf Bereiche, die traditionsgemäß unter den Zuständigkeitsbereich von Verbraucherverbänden fallen. Dazu gehört jedoch nicht der Wettbewerb, der in einem OECD-Bericht (Competition Assessment Toolkit) abgehandelt wird.

Verändertes Markt- und Verbraucherumfeld

Verbrauchermärkte für Waren und Dienstleistungen haben in den letzten 20 Jahren grundlegende Veränderungen erfahren. Ordnungspolitische Reformen, mehr offene, globale Märkte, die Entwicklung neuer Technologien und der steigende Verbraucherservice sind Faktoren für diese Veränderungen. In vielen Bereichen hat diese Entwicklung Verbrauchern bedeutende Vorteile gebracht. Trotzdem wurde den Herausforderungen, die diese Entwicklung an Verbraucher und Entscheidungsträger der Konsumpolitik stellt, kaum Beachtung geschenkt. So findet man zum Beispiel auf modernen Märkten ein breites Angebot von immer komplexeren Produkten. Darüber hinaus wird zwischen Produkten und deren Dienstleistungen mehr differenziert, was es für Verbraucher schwieriger macht, den Wert der Angebote zu vergleichen und zu beurteilen. Während der globale Handel und die Entwicklung des Internet Verbrauchern neue Möglichkeiten eröffnet haben, sind auch neue Formen des Betrugs entstanden, die von Verbraucherschutzverbänden mehr Wachsamkeit und eine aktive Zusammenarbeit mit Kollegen im Ausland erfordern.

Auch die Verbraucher selbst haben sich verändert. Kinder und junge Erwachsene – denen es häufig an Erfahrungen als Verbraucher mangelt – sind zu wichtigen Marktkräften geworden, ebenso wie die steigende Anzahl von älteren Erwachsenen, die manchmal einzigartigen Marktherausforderungen gegenüberstehen. Während Verbraucher heute insgesamt besser ausgebildet sind, mangelt es vielen an den Rechen- und Schreibkompetenzen, die auf den komplexen und informationsintensiven Märkten von heute notwendig sind.

Bessere Kenntnis von Märkten und Verbraucherentscheidungen

Die Wirtschaft hilft bei der Identifizierung von Bereichen, in denen das Eingreifen der Regierung in Märkte zum Wohl des Verbrauchers gerechtfertigt ist, und kann Richtlinien für die effizienteste Art des Eingreifens liefern. Die herkömmliche Wirtschaftstheorie geht davon aus, dass freie Märkte die besten Resultate für Verbraucher erzielen. Allerdings gibt es Umstände, unter denen Märkte es nicht schaffen, optimale Resultate zu bieten. Mangelnder Wettbewerb ist ein Punkt. Der Markt versagt aber auch dann, wenn Verbraucher keine ausreichenden Informationen über die auf den Märkten verfügbaren Produkte und Preise haben. So können Verbraucher zum Beispiel keine aufgeklärten Entscheidungen treffen, wenn sie unvollständige, irreführende, zu komplexe oder zu umfangreiche Informationen erhalten. Die Verhaltensökonomik hat unter anderem gezeigt, dass die Art, auf die Informationen präsentiert, und die Weise, in der Kaufentscheidungen getroffen werden, die Wahl des Marktes entscheidend beeinflussen können, und zwar manchmal so, dass es nicht im besten Interesse des Verbrauchers ist.

Verbraucherprobleme identifizieren und bewerten

Die wichtigsten Herausforderungen für politische Entscheidungsträger sind die Identifizierung und Bewertung von Verbraucherproblemen sowie die Entscheidung, ob die daraus für den Verbraucher entstehenden Nachteile staatliches Eingreifen erfordern. Diesbezüglich verfügen Verbraucherschutzverbände über mehrere Techniken. Die Länder haben Verbraucherbeschwerden intensiv für ihre Arbeit genutzt. Aber auch andere wichtige Wege werden verfolgt. Umfragen zu Zufriedenheit und Unzufriedenheit, Testgruppen und eingehende quantitative Untersuchungen wurden durchgeführt, um Marktentwicklungen zu erforschen. Darüber hinaus haben in den letzten Jahren einige Länder viel Zeit und Mittel in die Entwicklung anspruchsvoller Verfahren zur systematischen Analyse und Prüfung der Märkte investiert.

Entwicklung und Umsetzung der Verbraucherpolitik

Verbraucherschutzverbänden stehen verschiedene politische Mittel zur Verfügung, um mit Marktproblemen umzugehen. Sie reichen von der Stärkung der Verbraucher (Maßnahmen auf der Nachfrageseite) wie der Verbesserung der Qualität oder der Art der für Produkte gelieferten Informationen und die Gewährleistung, dass Verbraucherverträge nicht unlauter sind, bis zu Mitteln, die sich mit dem veränderten Firmenverhalten (Maßnahmen auf der Angebotsseite) wie zum Beispiel Produktstandards und der Entwicklung von Verhaltensregeln befassen.

Politische Entscheidungsträger stehen oft unter dem Druck schneller Entscheidungen, um die Erwartungen der Öffentlichkeit zu erfüllen. Überstürzte politische Entscheidungen können jedoch ungeahnte negative Folgen für Verbraucher und andere Betroffene haben. Um das zu vermeiden, sollten Verbraucherschutzverbände in ihrer Politik klare, nachweisbare Ansätze verfolgen. Der Toolkit wurde zu diesem Zweck entwickelt. Er bezieht sich auf neue Erkenntnisse in der Funktion von Verbrauchermärkten und Verbraucherentscheidungen und liefert einen Rahmen, um politischen Entscheidungsträgern beizubringen, wann sie in einen Markt eingreifen sollen, um ein Problem anzugehen. Der Toolkit prüft die verfügbaren Mittel sowie die Umstände und Wege, auf die sie möglichst effizient genutzt werden können.

Der Toolkit präsentiert ein Verfahren in sechs Schritten, um Entscheidungen von regionalem, nationalem und internationalem Belang auf allen Regierungsebenen umsetzen zu können. (Abb. 0.1).

Schritt 1: Verbraucherproblem an der Wurzel angehen.

Werden das Problem und seine Wurzel definiert, können Behörden und Betroffene identifiziert werden, die in mögliche Prozesse der Politikentwicklung involviert sind. Zu den Wurzeln von Problemen, mit denen Entscheidungsträger in der Verbraucherpolitik im Allgemeinen zu tun haben, gehören Firmenverhalten (z.B. irreführende Werbung), Informationsmangel, Beeinflussung des Verbraucherverhaltens sowie Markt- und/oder ordnungspolitische Mängel.

In dieser Phase müssen Entscheidungsträger festlegen:

- Ob der Verbraucherschutzverband die beste Instanz ist, um die Wurzel des Verbraucherproblems als Ganzes oder manche Aspekte davon anzugehen.
- Ob das Problem eher von einer anderen Instanz behandelt werden sollte. Das wäre der Fall, wenn ein Problem oder politische Mittel zur Bereinigung des Problems nicht in den Zuständigkeitsbereich des Verbraucherschutzverbandes fallen.
- Ob ausreichend Spielraum für die Beseitigung des Problems an seiner Wurzel gibt.
- Ob die Beseitigung des Problems in Konflikt zu anderen politischen Zielen treten könnte.

Beschließt der Verbraucherschutzverband, ein Problem eingehend zu untersuchen, sollte er prüfen, auf welche Weise die Verbraucher geschädigt werden (Schritt 2).

Schritt 2: Messung der Schädigung der Verbraucher

Eine Schädigung von Verbrauchern tritt ein, wenn Marktergebnisse ihr Potential einbüßen und zu einem Verlust des Wohlergehens der Verbraucher führen. Die Identifizierung und Messung von Art und Ausmaß der Verbraucherschädigung (auf welche Weise, wie oft und in welchem Umfang Verbraucher geschädigt werden) ist ein wesentlicher Bestandteil von nachweisbarer Politik.

Zu den Elementen der Schädigung gehören finanzielle und nicht-finanzielle Auswirkungen wie Finanzverlust, Zeitverlust, Stress und Körperverletzung. Obwohl die Quantifizierung manchmal schwierig ist, muss der Schaden gemessen werden, selbst wenn es nur auf qualitative Weise möglich ist. Mögliche Informationsquellen für die Bewertung sind Testgruppen, Beschwerden, Verbraucherumfragen, Marktscreening und ökonomische Analysen.

Die Bewertung von Verbraucherschädigungen liefert politischen Entscheidungsträgern die Basis für eine Marktintervention. (Schritt 3) und hilft bei der Umsetzung einer effizienten Politik.

Schritt 3: Entscheiden, ob Verbraucherschädigungen politische Maßnahmen rechtfertigen.

Die Entscheidung zum Eingreifen wirft einige Fragen auf.

- In welchem Ausmaß wurde der Verbraucher geschädigt? Das Eingreifen kann gerechtfertigt sein, wenn die Schädigung zwar klein ist, aber viele Verbraucher betrifft, oder wenn die Schädigung nur eine kleine Gruppe betrifft, aber sehr umfangreich ist.
- Wer leidet unter der Verbraucherschädigung? In diesem Zusammenhang sollte zum Beispiel die unverhältnismäßige Auswirkung auf bestimmte Gruppen wie Kinder, ältere oder sozial benachteiligte Menschen in Betracht gezogen werden.
- Wie lange wird die Verbraucherschädigung voraussichtlich dauern? Es sollte gemessen werden, wie sich der Schaden mit der Zeit verändert. Wird er voraussichtlich schlimmer, kann dadurch ein Eingreifen gerechtfertigt werden.
- Welche Folgen hat es, wenn keine politischen Maßnahmen getroffen werden? In diesem Zusammenhang müssen die politischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen bei nicht erfolgten politischen Maßnahmen in Betracht gezogen werden.
- Entstehen andere wesentliche Kosten für die Wirtschaft? Schädigt das Verbraucherproblem andere Gruppen? Verzerrt es zum Beispiel den Wettbewerb anderer Firmen?

Unter Berücksichtigung dieser Faktoren sollte ein Verbraucherschutzverband entscheiden, ob a) eine politische Maßnahme in Erwägung gezogen werden sollte (weiter zu Schritt 4), b) vor einer politischen Maßnahme weitere Beweise erforderlich sind (zurück zu Schritt 2), c) mehr Kenntnisse über Art und/oder Quelle des Verbraucherproblems notwendig sind (zurück zu Schritt 1) oder d) keine Maßnahmen erforderlich sind. In diesem Fall wäre die Untersuchung abgeschlossen.

Schritt 4: Politisches Ziel festlegen und Umfang der politischen Möglichkeiten ermitteln.

Festlegung des politischen Ziels

Ein klares politisches Ziel sollte für die Absichten festgelegt werden, die für Verbraucher und den Markt im Allgemeinen verfolgt werden. Angemessene Erfolgsindikatoren, Ziele und Messvorgaben sollten festgelegt werden, um künftige Prüfungen der politischen Effizienz zu erleichtern (Schritt 6), und auf Marktergebnisse für Verbraucher (keine Zwischenergebnisse) konzentriert sein. Werden Messvorgaben verwendet, sollte vor der Umsetzung einer Politik eine Richtlinie erstellt werden.

Identifizierung der praktischen politischen Maßnahmen

Die gesamten praktischen politischen Möglichkeiten (die auf realistische Weise umgesetzt werden können) sollten identifiziert werden. Sie enthalten solche, die sich auf die Befähigung von Verbrauchern konzentrieren und solche, die sich mit einem veränderten Firmenverhalten befassen als auch solche, die Elemente von beiden enthalten (Abb. 0.2). Sowohl neue politische Maßnahmen als auch eine Stärkung der bestehenden Politik sollte in Betracht gezogen werden. In diesem Stadium sollte auch identifiziert werden, wer für die Umsetzung und Verstärkung zuständig ist, was die Fortsetzung der betreffenden Politik kostet und wie sie den Betroffenen und der Öffentlichkeit mitgeteilt werden sollte.

Schritt 5: Möglichkeiten abschätzen und politische Maßnahme auswählen

Wurden politische Möglichkeiten identifiziert, muss die angemessenste und kostenwirksamste Methode für die Erreichung des politischen Ziels festgelegt werden (von Schritt 4). In den meisten Fällen sollte eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden, in der sowohl quantifizierbare Aspekte als auch Bereiche identifiziert werden, in denen eine Quantifizierung nicht durchführbar ist (z.B. gesellschaftliche Werte und ethische Belange). Umfang und Tiefe einer Analyse sollten anhand der voraussichtlichen Konsequenzen der betreffenden Politik festgelegt werden. Nicht jede Regierungsmaßnahme erfordert eine Tiefenanalyse. Ein Produktverbot aufgrund von Tod oder schwerer

Körperverletzung von Kunden würde zum Beispiel nicht immer eine Kosten-Nutzen-Analyse erfordern. Auf der anderen Seite kann es in manchen Fällen lohnend sein, Umfragen, Feldversuche und Forschungen durchzuführen, deren Ziel die Vertiefung einer Behauptung ist. Das wäre vermutlich bei Maßnahmen der Fall, die für manche Betroffene zu hohen Kosten führen und relativ kontinuierlich sind.

Gespräche mit Betroffenen, darunter Verbraucherschutzverbände, betroffene Firmen und/oder Industrieverbände könnten jederzeit während der Ermittlung stattfinden. Bei diesem Schritt ist das besonders wichtig, da es helfen kann zu gewährleisten, dass die Möglichkeiten deutlich ausgedrückt und angemessen angegangen werden. Es kann auch helfen, Konsequenzen aufzudecken, die nicht erwartet oder beabsichtigt waren.

Schließlich sollte noch die Auswirkung jeder Möglichkeit auf andere Bereiche der Politik in Betracht gezogen werden, wie Wettbewerb und Umwelt.

Schritt 6: Entwicklung eines Politikprüfungsprozesses für die Bewertung der Effizienz der Politik

Regelmäßige Prüfungen der Verbraucherpolitik helfen zu ermitteln, ob die Ziele (aus Schritt 4) auf kosteneffiziente Weise erreicht werden. Der Prüfungsprozess muss Veränderungen der Art des Verbraucherproblems, des Marktes und potentiell unvorhergesehene oder unbeabsichtigte Konsequenzen der ausgewählten politischen Maßnahme einbeziehen. Die Prüfung sollte stattfinden, nachdem eine Maßnahme während einer angemessenen Zeitdauer angewendet wurde.

Bewertungen nach der Umsetzung können Zwischenprüfungen und vollständige Prüfungen enthalten. Die Methoden für die Durchführung von Prüfungen gleichen jenen, die für die vorherige Bewertung von erwarteten Kosten und Nutzen angewendet wurden. Die Prüfungen sollten angewendet werden um festzulegen, ob eine Maßnahme beibehalten, verändert oder abgeschafft werden sollte, die Verstärkung intensiviert werden soll, eine alternative politische Maßnahme in Betracht gezogen werden sollte oder eine Neubewertung der Art und/oder Quelle eines Problems sinnvoll wäre (Schritt 1).

Abbildungen

- Abb. 0.1 Schritte der Verbraucherpolitik
- Abb. 0.2 Verbraucherpolitiktools zur Ermittlung der Nachfrage und Lieferung von Marktseiten

© OECD

Diese Zusammenfassung ist keine offizielle OECD-Übersetzung.

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter Bookshop www.oecd.org/bookshop

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate unter: rights@oecd.org oder per Fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Besuchen Sie unsere Website www.oecd.org/rights/

