

# **Verbraucherinformation als Instrument der Verbraucherpolitik**

Konzeptpapier des wissenschaftlichen Beirats  
„Verbraucher- und Ernährungspolitik“ beim BMVEL  
Hauptautorin: Ursula Hansen

Hannover / Berlin, September 2003

# Verbraucherinformation als Instrument der Verbraucherpolitik

Konzeptpapier des wissenschaftlichen Beirats  
„Verbraucher- und Ernährungspolitik“ beim BMVEL  
Hauptautorin: Ursula Hansen

## 1 Definition und Problemstellung

1. Verbraucherinformation ist ein Instrument der staatlichen Verbraucherpolitik neben Verbraucherschutz, Verbraucherbildung und Verbraucherorganisierungs- und -vertretung. Sie generiert Informationen für Verbraucher, die im Rahmen der Verbraucherpolitik **von staatlicher Seite systematisch gestaltet und beeinflusst** werden. Die Verbraucherinformation kann gemäß ihrer instrumentellen Gestaltung nach produktbegleitenden Informationen, mediengestützten Informationen und persönlicher Beratung unterschieden werden.

2. Staatliche Verbraucherinformationspolitik **definiert die Rahmenbedingungen** innerhalb derer sich die Wirtschaft um eine objektive und sachgerechte Information der Verbraucher kümmern muss, regelt die Informationspflichten und -angebote von Behörden und Ämtern und **fördert im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten eine dezidiert anbieterunabhängige Information und Beratung**, die erforderlich ist, weil über gesetzliche Auflagen und freiwillige Selbstbindungen der Wirtschaft der Bedarf an Verbraucherinformation nicht abgedeckt wird.

3. Der **Umfang der hier zu berücksichtigenden Informationen** hängt von der Definition dessen ab, was inhaltlich als Konsum bzw. Verbrauch aufgefasst wird. Klassisch werden dazu alle am Markt in Anspruch genommenen Güter und Dienstleistungen gezählt. Wichtige weitere Leistungen, die nicht marktvermittelt sind, wie z.B. die Inanspruchnahme von unentgeltlichen Verwaltungsleistungen oder Bildungsangeboten, sind als weitere Felder der Verbraucherinformation zu diskutieren, liegen aber nicht im Kern dieses Politikbereichs.

4. Die Verbraucherinformation hat **Überschneidungen** zu den anderen Instrumenten der Verbraucherpolitik. Gegenüber der Verbraucherbildung sind Überschneidungen entstanden, seit im Rahmen des Instrumentalbereichs der Verbraucherinformation auch bedarfsreflexive Inhalte diskutiert werden (vgl. Abschnitt 2), die traditionell eher den Inhalten der Verbraucherbildung zuzuordnen sind. Der Verbraucherschutz hat die Gestaltung des gesetzlichen

Rahmens zum Gegenstand, der auch Informationsrechte des Verbrauchers umfasst. Und mit der Verbraucherorganisation ist die institutionelle Basis der Verbraucherinformation berührt.

5. Ein Problem besteht mit dem **Begriff des „Verbrauchers“**, der sich fest etabliert hat, aber wenig zutreffend ist. Er impliziert die Vorstellung von Verbrauchen im Sinne eines Werteverzehrs, die insofern irreführend ist, als dass der Verbraucher auch Werte schafft. Dieser Aspekt drückt sich in dem Begriff „Co-Produzent“ aus, der Werte schafft, indem er Nutzen aus Gütern und Leistungen selbst produziert und sich aktiv in Prozesse der Innovationsentwicklung einbringt. Da Begriffe auch faktisch die Realität verändern, ist dies nicht nur ein Sprachproblem. Im Übrigen ist es auch verwirrend, dass im Marketing für den gleichen Sachverhalt der Begriff des Konsumenten und des Konsumierens verwendet wird, und auch international spricht man von „consumer“. Allerdings ist eine Umbenennung aufgrund der langjährigen Etablierung in der Verbraucherszene vermutlich schwer durchsetzbar.

6. Die Vielfalt der Verbraucherinformationen kann durch drei verschiedene Typen strukturiert werden:

#### **Typ A:** Staatliche Beeinflussung und Unterstützung der Anbieterinformation

Die Verbraucherinformationspolitik setzt auf der Anbieterseite an. Es wird ein Rechtsrahmen geschaffen, mit dem die **Informationspflichten** für die Anbieter festgelegt werden. Zudem schafft der Staat Anreize zur Förderung und Unterstützung verbraucherpolitisch wünschenswerter Informationsaktivitäten der Anbieter. Zu den Anbietern gehören die Hersteller von Gütern und Dienstleistungen, der Handel als Mittler von Gütern und professionelle Informationsvermittler oder „information-broker“.

#### **Typ B:** Informationen durch verbraucherpolitische und staatliche Institutionen

Verbraucherorganisationen als schwerpunktmäßig mit Verbraucherinteressen beschäftigte Institutionen und staatliche verbraucherpolitische Einrichtungen versehen den Verbraucher mit Informationen, die sonst nicht am Markt in der gewünschten Qualität erhältlich sind. Es handelt sich hier um ergänzende Informationen oder um Gegeninformationen. Die Rolle des Staates hängt hier von dem Status der Verbraucherinstitutionen ab, der sich von staatlich unabhängigen Basisorganisationen (Verbraucherinitiative) über staatlich voll- oder teilfinanzierte Fremdorganisationen mit staatlicher Aufsicht (Verbraucherzentralen, Stiftung Warentest) bis hin zu Behörden erstreckt.

### Typ C: Nützliche Informationen für den Verbraucher von dritter Seite

Der Verbraucher erhält in zivilgesellschaftlichen Zusammenhängen aus verschiedenen anderen Quellen nützliche Informationen. Dazu gehören Informationen von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen (z.B. „non-governmental organizations“ (NGO`s)), die zwar nicht hauptamtlich verbraucherpolitische Themen bearbeiten, jedoch mit ihrer Tätigkeit diese streifen und ergänzen, wie z.B. Umweltorganisationen; weiterhin Basisgruppen mit Selbsthilfecharakter oder gesellschaftspolitische Akteursgruppen. Die Artikulationswirkung all dieser Gruppen wird von den Medien im Rahmen ihrer „Issue-Politik“ stark beeinflusst.

Informationen über Konsumfragen geben sich die Verbraucher auch untereinander. Dieses Phänomen wird in der Marketingtheorie als Mundwerbung bezeichnet. Die Bedeutung dieses Informationskanals ist mit der Verbreitung der Internetkommunikation wesentlich wichtiger geworden, weil im Rahmen verschiedener Internetangebote, wie Diskussionsforen, „Chatrooms“ usw. eine massenhafte interaktive Kommunikation zwischen Konsumenten erreicht werden kann. Während eine offizielle Einbeziehung dieser Information in die Verbraucherinformationspolitik auf der Basis einer informellen persönlichen Kommunikation früher nicht möglich war, bieten sich mit der Internetkommunikation durchaus verbraucherpolitische Handlungspotentiale.

Das Leitziel des Typs A besteht in der Verbesserung der Markttransparenz durch eine Regelung der Anbieterinformationen im Interesse des Verbrauchers. Leitziele der Typen B und C liegen in einer Förderung von Markttransparenz durch anbieterunabhängige Informationen und darüber hinaus in einer Beeinflussung des Verbrauchers selbst in Richtung eines übergeordneten sozial-ökologischen Konsuminteresses (vgl. Abschnitt 2).

Eine zentrale Frage stellt sich bezüglich der mit diesen drei Typen verbundenen Aufgaben des Staates und seinen Gestaltungsmöglichkeiten. Sie reichen von rechtlichen Ge- und Verboten über Beaufsichtigung und Kontrolle bis hin zu positiven Anreizen, wie finanzieller Unterstützung.

7. Mit den drei Typen der Verbraucherinformation verbinden sich **verschiedene Akteure**, die zum einen beobachtet werden müssen, um die Situation der Verbraucherinformation zu erfassen und zu verstehen, und zum anderen von staatlicher Seite zu beeinflussen sind. Akteure sind zunächst die Anbieter. Im Rahmen ihres Marketing stellen sie mit ihrer Kommunikationspolitik dem Verbraucher Informationen zur Verfügung, deren Qualität von staatlicher

Seite reguliert werden kann. Weitere Akteure sind die Verbraucherorganisationen und NGO's mit ihrem Angebot an Verbraucherinformationen. Eine zunehmend wichtige Akteursgruppe sind die „information-broker“ oder Informationsvermittler, die entgeltlich einen Beitrag zur Markttransparenz leisten, indem sie qualitäts- und preisvergleichende Informationen zur Verfügung stellen. Diese Akteursgruppe ist durch das Medium der Internetkommunikation wesentlich bedeutungsvoller geworden. Schließlich bilden auch die individuellen Verbraucher eine Akteursgruppe. Sie sind zum einen die Nachfrager von Informationen, wobei die Kenntnis ihres Nachfrageverhaltens wichtig für den Erfolg der Verbraucherinformation ist. Zum anderen sind sie selber Sender von Informationen.

## 2 Leitbilder der Verbraucherinformation

8. Leitbilder sind Konzepte des Wünschenswerten, die – ausgehend von Annahmen über reale Zustände – eine Richtung für das Handeln weisen. Die Leitbilder der Verbraucherinformation folgen den Leitbildern der Verbraucherpolitik als generellem Rahmen und stellen deren Konkretisierung für informationspolitische Strategien dar. Die Leitbilddiskussion hat eine **inhaltliche Dimension**, in der die gewünschte Rolle des Verbrauchers in ihrer qualitativen Ausprägung diskutiert wird. Darüber hinaus besteht eine **informationsgestalterische Dimension**, in der die Informationspotentiale des Verbrauchers und damit auch mögliche Informationsformen angesprochen sind.

9. Traditionell folgte die Verbraucherpolitik in Deutschland dem **Leitbild der Konsumentensouveränität und des individuellen Bedürfnisegoismus**. Der souveräne und egoistische Konsument sollte mit seiner Kaufentscheidung das Marktgeschehen im Sinne seiner optimalen Bedürfnisbefriedigung lenken können, um damit in der Addition der Markttransaktionen ein größtmögliches Maß an allgemeiner Wohlfahrt zu erreichen. Bedürfnisse und Konsumstile wurden nicht hinterfragt. Die Aufgabe der Verbraucherinformation wurde darin gesehen, den Konsumenten in seiner Rolle als Marktteilnehmer optimal mit Informationen zu unterstützen.

10. Seit den 80er-Jahren veränderte sich dieses Leitbild der Verbraucherpolitik, indem die Bedürfnisse der Konsumenten zunehmend hinterfragt wurden hinsichtlich der inzwischen unübersehbaren sozialen und ökologischen Folgen des Ge- und Verbrauchs von Produkten. Es entwickelten sich Vorstellungen eines verantwortlichen Konsumenten, der nicht mehr unkri-

tisch und unreflektiert seinen individuellen Bedürfnissen nachgeht, sondern sich auch am Gemeinwohl orientiert. Spätestens seit der Rio-Konferenz 1992 wird in diesem Sinne eine verbraucherpolitische Umsteuerung gefordert, die sich am **Leitbild eines nachhaltigen Konsums** orientiert, in dem sich ökologische, soziale und ökonomische Aspekte einer inter- und intragenerativen Gerechtigkeit verbinden.

**11.** Mit diesem sich verschiebenden Leitbild verändern sich zwangsläufig die inhaltliche Ausrichtung und Gewichtung der Verbraucherinformation. Es reicht nicht, den Konsumenten als Marktteilnehmer zu betrachten, der zum Zeitpunkt der Kaufentscheidung Informationen über Produkte und Leistungen hinsichtlich ihrer Eignung als Mittel der Bedürfnisbefriedigung braucht. Vielmehr ist er als **Teilnehmer innerhalb der gesamten Wertschöpfungskette** zu definieren, der Informationen von der (Vor)produktion bis hin zum Konsumprozess und zur Entsorgung des Produktes benötigt, um die Konsequenzen seiner Konsumententscheidung abzuschätzen und berücksichtigen zu können.

**12.** Die informationsgestalterische Seite der Leitbilddiskussion bezieht sich auf unterschiedliche **Annahmen über die informatorischen Aufnahmepotentiale der Verbraucher**. Während zunächst von einem rationalen Verbraucher ausgegangen wurde, der seine uneingeschränkte Informationswilligkeit und -fähigkeit dazu einsetzt, maximale Information zu erzielen, wurde seit den 80er-Jahren zunehmend von begrenzten Informationspotentialen ausgegangen und - verhaltenswissenschaftlich begründet - die Begrenzung der Informationswilligkeit und -fähigkeit postuliert. Darüber hinaus wurde in Verbindung mit dem sozial-ökologisch verantwortlichen Konsumenten auch die Informationsverpflichtung als Komponente des neuen Leitbildes betrachtet. Das bedeutet, dass Verantwortungslosigkeit im Konsumverhalten nicht unbegrenzt mit Unwissenheit entschuldbar sein soll.

### **3 Herausforderungen der Verbraucherinformation auf Makro-Ebene**

**13.** Es ist davon auszugehen, dass **die sozialen und ökologischen Folgekosten des Konsums** in Zukunft noch zunehmen werden. Dies gilt in nationaler und darüber hinaus in globaler Perspektive. Märkte versagen als Lenkungsmechanismen in Bezug auf langfristige und kollektive Bedürfnisse der Menschheit, weil sie negative externe Effekte produzieren. Daraus leitet sich für die staatlich geförderte Verbraucherpolitik und insb. für die Verbraucherinformation die Notwendigkeit ab, das oben beschriebene Leitbild des souveränen, im Sinne von Nachhaltig-

keit verantwortlich handelnden Konsumenten zu konkretisieren und zu unterstützen. Mit den Beschlüssen der Konferenz für Umwelt und Entwicklung (1992) und deren Folgekonferenzen ist die Bundesregierung in Richtung einer Nachhaltigkeitspolitik ein Commitment eingegangen, das u.a. eine Umgestaltung des Konsums erfordert. Die vorangegangene Strategie einer ökologisch orientierten Beeinflussung des Konsums wurde zunächst als Verzichtskonzept verstanden, was nicht durchsetzbar war. Vielmehr ist nachhaltiger Konsum als Innovationskonzept zu entwickeln, bei dem auf intelligente Weise für den Konsum von Produkten und Dienstleistungen Gebrauchsnutzen und emotionaler Nutzen mit Aspekten der Ressourcenschonung und Fairness sozialer Bedingungen verknüpft werden. Ein so verstandenes Innovationskonzept ist volkswirtschaftlich und gesellschaftspolitisch als Chance einer produktiven Erneuerung zu begreifen, die gleichzeitig eine wesentliche Herausforderung für die Verbraucherinformation darstellt.

**14.** Wie oben angesprochen, kann mit einer weiteren **Internationalisierung und Globalisierung der Märkte** gerechnet werden. Multinational tätige Unternehmen entziehen sich zunehmend nationalen Bestimmungen, treffen in einer Vielzahl von Ländern auf gleiche Wettbewerber und werden zunehmend abhängig von übernationalen Institutionen, wie dem Finanzmarkt. Eine räumliche Entgrenzung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Risiken lässt sich nur durch länderübergreifende Koordination bearbeiten. Viele Maßnahmen der Verbraucherinformation müssen dementsprechend diesem Globalisierungstrend folgen, wengleich hier institutionelle Beschränkungen auf verbraucherpolitischer Seite gegeben sind.

**15.** Ein wichtiges Merkmal der zukünftigen Marktsituationen ist die **zunehmende Dynamik und Komplexität**. „It is a world where just-in-time is just too late“ (Brown). Die für Reaktionen auf Marktveränderungen zur Verfügung stehende Zeit verringert sich und Reaktionsformen müssen eine Vielzahl von miteinander verbundenen Beziehungen berücksichtigen, da die Komplexität gestiegen ist. Ebenso wie für Unternehmen sind auch für die Verbraucherpolitik und hier für die Verbraucherinformation sensible Früherkennungssysteme erfolgsnotwendig.

**16. Die dynamische Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien** stellt für die Verbraucherinformation in zweifacher Hinsicht eine zentrale Herausforderung dar. Zum einen verändern sich dadurch die Marktbeziehungen zwischen Anbietern und Nachfragern als Gegenstand der Verbraucherinformation grundlegend, zum anderen entstehen neue Möglichkeiten für die Verbraucherinformation selbst. Zentrale Herausforderungen beruhen auf der zunehmenden Interaktivität neuer Medien, der zunehmenden Geschwindigkeit der

Kommunikationsmöglichkeiten und der Individualisierungs- und Differenzierungspotentiale aufgrund umfangreicher und miteinander vernetzbarer Datenbasen. Diese eröffnen auf der einen Seite vielfältige Möglichkeiten schnellerer, gezielterer und umfassenderer Informationen, stellen aber gleichzeitig auch neue Anforderungen an die Orientierungs-, Selektions- und Bewertungsfähigkeit der Verbraucher, die keineswegs immer vorhanden und gleichmäßig verteilt sind. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien sind insbesondere auch für die persönliche Verbraucherberatung eine Herausforderung, da sie mit den beschriebenen Kommunikationseigenschaften der technisch bedingten stärkeren Interaktivität und Individualisierung die bisherigen Vorsprünge der Beratung gegenüber medialen Kommunikationskontakten verringern.

#### **4 Verhaltenswissenschaftliche Grundlagen zum Verbraucher als Informationsnachfrager**

**17.** Die **Konsumentenforschung** war lange Zeit Domäne der Marketingtheorie, die durch die Erarbeitung verhaltenswissenschaftlicher Grundlagen Marketing als kundenorientierte Unternehmensführung etablieren wollte. Dazu bilden Kenntnisse über Motive, Einstellungen und Verhaltensweisen der Konsumenten den notwendigen Ausgangspunkt von Theorie und Praxis des Marketing. Vorherrschend ist eine neobehavioristische, erfahrungswissenschaftliche Methodologie der Konsumforschung. Sie wird interdisziplinär verstanden unter Einbeziehung insb. soziologischer, psychologischer und anthropologischer Theorien. Eine sich ausbreitende Richtung der Konsumforschung versteht sich als qualitative und interpretative Wissenschaft.

**18.** Die verhaltenswissenschaftliche Fundierung des Marketing hat gegenüber der Verbraucherpolitik allein quantitativ einen großen theoretischen Vorsprung, wengleich natürlich Verdienste von Forschern wie Scherhorn auf verbraucherpolitischer Seite zu würdigen sind. Es ist an diesem Punkt aber dennoch zu diskutieren, wie weitgehend ein Transfer zwischen beiden Anwendungsfeldern wünschenswert, wie er wissenschaftssoziologisch organisierbar und wie weit eine **eigenständige verbraucherpolitische Theorie der Konsumverhaltensforschung** notwendig ist. Aufgrund unterschiedlicher theoretischer Interessen ist die Etablierung einer eigenen verbraucherpolitischen Konsumforschung u.E. wichtig, da zumindest die Themenschwerpunkte in den Anwendungsfeldern des Marketing und der Verbraucherpolitik unterschiedlich sind. Das schließt die Übertragung vorhandener Erkenntnisse über den Konsumenten selbstverständlich nicht aus.

**19.** Grundlegend für die Verbraucherinformation ist das **Informationsverhalten des Konsumenten**. Dieses hat in der Konsumverhaltensforschung in jüngster Zeit zunehmende Beachtung gefunden aufgrund der Entwicklung informationsüberladener Märkte in Verbindung mit der Erscheinung des sog. „information-overload“ des Konsumenten. In solchen Märkten ist dem Wettbewerb um Kundennachfrage nach Gütern und Leistungen ein Wettbewerb um begrenzte Informationsaufnahmekapazitäten der Nachfrager vorgelagert. Entsprechend dieser empirischen Engpasssituation besteht eine ausgedehnte Analyse des Informations- und Kommunikationsverhaltens der Konsumenten in Bezug auf die Wahrnehmung und Verarbeitung von Informationen, die durch Medien, Produkte oder Personen an die Konsumenten herangebracht werden.

**20.** Konsumverhaltensforschung und Marketingpraxis haben sich in den 80er- und 90er-Jahren in Richtung einer **Emotionalisierung von Marktprozessen** bewegt, was auch ganz besonders für die Kommunikationspolitik gilt. Dieser Trend entspricht dem gesellschaftlichen Trend einer Erlebnisorientierung, wobei offen bleibt, inwieweit das Marketing und die dahinterliegende Forschung diesen Gesellschaftstrend beeinflussen. Wir finden in der Konsumverhaltensforschung eine verstärkte Beschäftigung mit Affekten im Konsum, z.B. mit affektiven Einflüssen auf kognitive Prozesse, wie Forschungen zu Stimmungen oder Erlebnissen. Demgegenüber gab es vorher lange Zeit eine Dominanz einer eher kognitiven Orientierung, die u.a. auch damit erklärbar ist, dass sie normative Komponenten enthält im Sinne eines erwünschten rationalen und vernünftigen Kaufverhaltens. Diese normative Haltung findet sich verständlicher Weise vielfach auch auf verbraucherpolitischer Seite mit einer Zurückhaltung und teilweise auch Aversion gegenüber der Ausnutzung von Kenntnissen über affektive Prozesse.

**21.** Lange Zeit galt der hoch motivierte Konsument, der eifrig Informationen sammelt, sie analysiert, bewertet und auf dieser Basis Entscheidungen trifft, als Leitvorstellung der Kommunikationspolitik sowohl im Marketing wie auch in der Verbraucherpolitik (vgl. Absatz 9 und 12). Natürlich gibt es solche Fälle, aber in der Mehrzahl von Konsumsituationen handelt der Konsument unmotiviert, spontan oder nachlässig. Das **Konzept des Involvements** versucht diesen Verhaltensmustern gerecht zu werden. Involvement ist eine innere Betroffenheit und entsteht, wenn zentrale Werte eines Individuums, wie z.B. Gesundheit oder Ästhetik, angesprochen werden. Hohes Involvement hat eine große Informationsbereitschaft und Verarbeitungstiefe zur Folge und entspricht insofern den eben beschriebenen Annahmen vom motivierten und informationsbereiten Konsumenten. Demgegenüber ist der Konsument in den

meisten Konsumfällen wenig involviert und bringt entsprechend wenig Zuwendung und damit auch Informationsbereitschaft auf. Gedankliche Auseinandersetzungen finden kaum statt und Beeinflussungen kommen eher durch periphere und affektive Eindrücke zustande. Diese Unterscheidung von Konsumsituationen nach Involvement ist von großer Bedeutung für die Kommunikationspolitik und somit auch für Verbraucherinformation. Sie führt zu der Empfehlung einer deutlichen Differenzierung von Kommunikationsstrategien entsprechend dem vermuteten Involvement.

**22.** Ein weiterer wichtiger Beitrag der Konsumforschung resultiert aus der **informations-ökonomischen Theorie**. Sie bietet wichtige Erkenntnisse über verschiedene Informationslagen und -kosten im Markt mit ihren Konsequenzen für die Marktakteure. Besonders nützlich ist die Unterscheidung verschiedener Informationslagen einer Kaufsituation über Kriterien der Produkt- und Dienstleistungseigenschaften. Diese werden in Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften eingeteilt. Bei Sucheigenschaften kann das Informationsproblem in einer Kaufentscheidung leicht durch einfache Inspektion gelöst werden. Dagegen können Erfahrungseigenschaften erst beim Konsum der Güter eingeschätzt werden. Vertrauenseigenschaften lassen sich vom Konsumenten selbst überhaupt nicht überprüfen. Entsprechend dieser Eigenschaften entstehen unterschiedliche Informations- und Unsicherheitsprobleme. So ist bei Vertrauenseigenschaften aufgrund der mangelnden Überprüfbarkeit mit einem opportunistischen Anbieterverhalten zu rechnen, woraus starke Glaubwürdigkeitsprobleme erwachsen. Diese schränken die Wettbewerbsfunktion der Märkte ein. Marktergänzende Institutionen, wie staatliche Aufsichtsbehörden oder Gütesiegel werden wichtig. Es ist überaus nützlich, in der Verbraucherinformationspolitik Märkte nach diesen Informationslagen zu unterscheiden. So gehören z.B. ökologische Produkteigenschaften überwiegend in den Bereich der Vertrauenseigenschaften. Ihre Unterstützung erfordert insofern besondere Anstrengungen in der staatlichen Verbraucherinformation. Das Gleiche gilt für Informationen über das sozial-ökologische Unternehmensverhalten.

**23.** In einem gesellschaftspolitisch orientierten Ansatz der Konsumverhaltensforschung wird **Konsum als gesellschaftspolitisch verantwortliches Handeln** untersucht. Hier wird von einer Verquickung der ökonomischen Welt des Verbrauchers mit seinen anderen Lebensbereichen ausgegangen. Eine mögliche Ebene der Integration zeigt sich in der Politisierung des Konsums, für die das Bild vom Konsumenten als Bürger und vom Bürger als Konsumenten geprägt wurde (Bennigsen-Foerder). Konsum als aktives gesellschaftspolitisches Handeln heißt, ein Produkt je nach Erfüllung spezifischer sozialer und ökologischer Ansprüche zu prä-

ferieren. Diese Ansprüche können sich direkt auf die Produkte beziehen (z.B. ökologische Qualitäten) oder auf die dahinter stehenden Unternehmen mit ihrem diesbezüglichen Engagement. „Shopping for a better world“ ist die griffige Metapher für diese Konsumauffassung, die in ähnlicher Richtung auch als nachhaltiger Konsum oder als qualitativer Konsum bezeichnet wird. Als Gegenstand der Verhaltensforschung interessieren die Determinanten seiner Umsetzung.

**24.** Die bisher genannten Aspekte der Konsumverhaltensforschung beziehen sich auf den Konsumenten als Informationsempfänger. Angesichts der oben skizzierten Veränderung der Kommunikations- und Informationstechnologien hat sich insb. mit der Entwicklung und rasanten Verbreitung des Internet die Bedeutung des **Konsumenten als Informationssender** verstärkt, was die Konsumforschung in den letzten Jahren aufgegriffen hat. Es geht hier um die Determinanten des Artikulationsverhaltens von Konsumenten im Internet, wie z.B. die Motivation, sich anderen zu Konsumfragen mitzuteilen, die demographische und soziographische Unterschiedlichkeit des Artikulationsverhaltens oder der Wahrheitsgehalt der Aussagen. Diese Forschungsorientierung erachten wir als sehr relevant für die Verbraucherinformationspolitik, insbesondere auch hinsichtlich des zu erwartenden zukünftigen Wachstums.

## **5 Gegenstände und Inhalte der Verbraucherinformation**

**25.** Den Kernbereich der Verbraucherinformationspolitik bilden **Informationen über Produkte und Dienstleistungen**, die marktvermittelt angeboten werden. Dem Konsumenten sollen über die Eigenschaften des Leistungsangebotes so viele Informationen zur Verfügung stehen, dass er bedürfnisadäquate Kaufentscheidungen treffen bzw. mit seinem Konsum gesellschaftspolitische Verantwortung übernehmen kann. Diese Aufgabe gestaltet sich in dem Maße schwieriger, wie die angebotenen Leistungen und Informationen vielfältiger und dynamischer werden. Die zentrale Frage der Verbraucherinformation stellt sich in diesem Bereich hinsichtlich der Auswahl bedürfnisrelevanter Informationen. Diese betreffen die Sicherstellung von gesundheitlichen, sicherheitsorientierten und ökonomischen Interessen des Verbrauchers. Im Rahmen des sozial-ökologisch bzw. gesellschaftspolitisch verantwortlichen Konsums kommen Informationen über die sozialen und ökologischen Folgen des Leistungsangebots hinzu. Es sind nicht nur Informationen zum Zeitpunkt der Marktentnahme relevant, sondern Informationen über den gesamten Lebenszyklus des Produktes von den enthaltenen Vorprodukten, über seine Produktion, den Konsumprozess bis hin zur Entsorgung. Neben den

qualitativen Eigenschaften des Leistungsangebots sind Preise, Beschaffungsmodalitäten und neuerdings zunehmend Nachkaufaktivitäten der Anbieter von Relevanz, die aus Marketing-sicht der Gestaltung von sog. Beziehungsqualitäten dienen, im Prinzip bei den Konsumenten Abwanderungsbarrieren aufbauen sollen und insofern den Leistungswettbewerb in seinem Kernbereich mindern. Ein Problem für die Schaffung von mehr Markttransparenz ist auch die zunehmende Verlagerung des Anbieterwettbewerbs auf Serviceleistungen, sog. „value added services“, die zu einer Verschleierung des Wettbewerbs im Kern des Angebots führen. Als erschwerend für die Verbraucherinformation stellt sich die Differenzierung von Vertriebskanälen heraus, nämlich einerseits Tendenzen einer zunehmenden Macht des Handels, mit der eine autonome Marktebene geschaffen wird, in der die Händler Qualitäten und Preise unter ihren sehr differenzierten Handlungsbedingungen äußerst unterschiedlich gestalten, und andererseits die Verbreitung von online Vertriebswegen im Internet. In jedem Fall ist zu konstatieren, dass im Verlauf der letzten beiden Jahrzehnte die Märkte in Bezug auf Angebotsqualitäten, Kommunikation, Vertrieb und Preisgestaltung sehr viel differenzierter und dynamischer geworden sind. Dies erschwert die Realisierung verbraucherpolitischer Informationsziele erheblich und erfordert von der Verbraucherinformationspolitik ihrerseits Differenzierung, Selektion und Flexibilisierung.

**26.** Ein weiterer, relativ neuer Bereich der Verbraucherinformation betrifft **Informationen über die Unternehmen**. Ihre Bedeutung beruht auf Veränderungen der Unternehmensrolle. Grundlegende Entwicklungen in unserer Marktwirtschaft haben dazu geführt, dass Unternehmen zunehmend über ihre marktvermittelten Leistungen hinausgehend eine erweiterte gesellschaftliche Position einnehmen. Dies resultiert zum einen aus externen Effekten des Wirtschaftens, also Folgeerscheinungen (z.B. für die Umwelt), die nicht im Markt internalisiert werden. Sie haben inzwischen universale Bedeutung erlangt und sind insofern nicht nur als Schönheitsfehler unseres Marktsystems abzutun. Daher ist das Wirtschaften nicht mehr allein als Privatveranstaltung von Eigentümer und Managern zu sehen, sondern erlangt mehr Öffentlichkeit. Dazu kommt zum anderen, dass die Machtagglomeration auf Angebotsseite fortschreitet, was zu einer Erweiterung der Handlungsspielräume von Großkonzernen führt und individuelle ethische Probleme unternehmerischer Verantwortung verstärkt. Relevant ist hier nicht nur Macht im Marktgeschehen, sondern die darüber hinausgehende Beeinflussungsmöglichkeit für das politische, soziale und kulturelle Leben, Eingriffe in die natürliche Umwelt und Macht über technologische Prozesse. Aus diesen Gründen erweitert sich das Recht des Verbrauchers auf Information und betrifft auch das Unternehmensverhalten. Wenn die Konsumenten Verantwortlichkeit im nachhaltigen Konsum tragen sollen, muss diese ange-

sichts der veränderten Unternehmensrolle auch die im Kaufvotum enthaltene Entscheidung für ein Unternehmen umfassen. Dazu sind Unternehmensinformationen für den Konsumenten eine notwendige, wenngleich nicht hinreichende Bedingung. „Shopping for a better world“ bezieht sich somit auf die Wahl von Leistungen einschließlich der dahinter stehenden Unternehmen. Damit ist für die Verbraucherinformationspolitik die Problematik der „disclosure-Gestaltung“ entstanden.

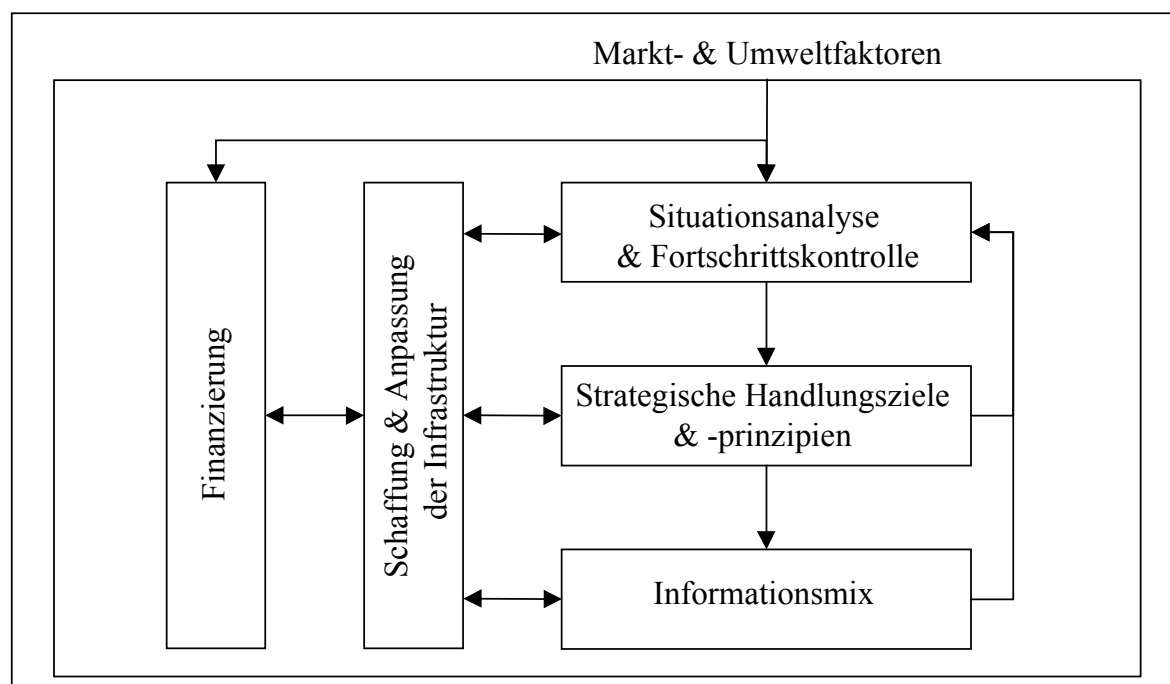
27. Es ist oben die Bedeutung der Information für funktionsfähige Märkte in einer Informationsgesellschaft mit ihrem Syndrom des „information-overload“ angesprochen worden. Daraus ergibt sich als dritter Gegenstand der Verbraucherinformation die **Information über Beschaffungsmöglichkeiten von Informationen** (z.B. für Allergiker auf Verpackungen von Nahrungsmitteln ein Hinweis zu Informationsmöglichkeiten im Internet). Wir befinden uns damit auf der Informationsebene und damit auf einer Metaebene des Marktgeschehens. Angesichts der Informationsvielfalt trägt ein solcher Ansatz viel zur Produktivität der Informationswirkung bei.

## 6 Instrumente und Gestaltungsempfehlungen einer staatlichen Verbraucherinformation

### 6.1 Aufbauelemente einer staatlichen Verbraucherinformationspolitik im Überblick

28. Für den Aufbau einer staatlichen Verbraucherinformationspolitik sind verschiedene **Aufbauelemente** zu berücksichtigen: Auf Basis einer Situationsanalyse sind strategische Handlungsziele und –prinzipien aufzustellen aus denen dann ein instrumenteller Informationsmix abzuleiten ist. Diese Schritte werden über eine entsprechende Infrastruktur durchgeführt und müssen finanziert werden. Strategien, Instrumente, Infrastruktur und Finanzierung sind laufend im Rahmen einer Fortschrittskontrolle auf ihre Angemessenheit hin zu analysieren und ggf. anzupassen. Das Zusammenspiel dieser Elemente verdeutlicht Abb. 1. Die einzelnen Elemente und die mit ihnen verbundenen Handlungskonsequenzen werden im Folgenden genauer dargestellt.

Abb. 1: Aufbauelemente einer staatlichen Verbraucherinformationspolitik



## 6.2 Situationsanalyse und Fortschrittskontrolle

29. Eine effiziente Verbraucherinformation bedarf im **Rahmen einer Situationsanalyse** der Erforschung der Informationslage auf den Märkten, des Informationsbedarfs sowie des Informationsverhaltens der Verbraucher. Darüber hinaus ist die Erfassung der Makroumwelt, gesellschaftlicher Trends und der relevanten Akteure wichtig, was durch ein Issue-Monitoring vollzogen werden kann. Die Relevanz einer fundierten Kenntnis des Marktes bzw. des Anwendungsfeldes wird angesichts der momentanen Situation evident, die durch eine zunehmend umfangreicher gewordene Informationsaufgabe bei gleichzeitig eingeschränkterem Budget gekennzeichnet ist und somit Selektions- und Differenzierungsentscheidungen erforderlich macht.

30. Neben der Situationsanalyse ist eine **Fortschrittskontrolle** wünschenswert, die angesichts der Vielfalt eine komplexe und schwierige Aufgabe darstellt. Ein Weg besteht in der Entwicklung grundlegender Indikatoren zur periodischen Kontrolle der geschaffenen Informationslage, die aus den Zielen der Verbraucherinformationspolitik abgeleitet werden müssen. Einen wichtigen Erfolgsindikator stellt die Nutzung der Verbraucherinformation dar, bezogen auf die Fragen, wie viele der angebotenen Informationen tatsächlich genutzt werden und von wem.

31. Über die Ergebnisse der Situationsanalyse und Fortschrittskontrolle sollte in periodischen **Berichten zur verbraucherpolitischen Lage** informiert werden.

### 6.3 Entwicklung grundlegender strategischer Handlungsziele und -prinzipien

**32.** Eine strategische Orientierung schafft einen Rahmen für die Verbraucherinformationspolitik, der eine übergreifende und langfristige Steuerungsfunktion hat. Für die effiziente und wirksame Gestaltung der Verbraucherinformation bietet die von Diller bereits 1978 geprägte strategische Formel von der **Nützlichkeit, Nutzbarkeit und Nutzung von Informationen** noch immer wertvolle Ansatzpunkte. Das Kriterium der Nützlichkeit bezieht sich darauf, dass die Verbraucherinformationspolitik eine Unterstützung für bessere Konsumententscheidungen geben sollen. Dabei ist allerdings durchaus diskussionsbedürftig, was im Rahmen des Leitbildes vom verantwortungsvollen, nachhaltigen Konsum als eine „bessere Konsumententscheidung“ aufzufassen ist. Nutzbarkeit thematisiert die inhaltliche und formale Aufbereitung der Informationen entsprechend der kognitiven Fähigkeiten der jeweiligen Verbraucherzielgruppe, während das Kriterium der Nutzung auf die faktische Inanspruchnahme der angebotenen Informationen abstellt und entscheidend von der Distribution der Informationen (Zeitpunkt, Ort und Kommunikationskanäle) beeinflusst wird. Nützlichkeit, Nutzbarkeit und Nutzung sind durch die Gestaltung der Verbraucherinformation zu gewährleisten.

**33.** Während die in Absatz 32 genannten Informationsprinzipien eine optimale Befriedigung gegebener Informationsbedürfnisse zum Gegenstand haben, richtet sich ein weiteres Handlungsprinzip der Verbraucherinformation auf **Beeinflussungen des Informationsbedarfs** gemäß eines politisch erwünschten nachhaltigen Konsums. Entsprechend ist das Involvement selbst als wertorientiertes Basiskonstrukt des Informationsverhaltens zu beeinflussen, indem die Verbraucher dazu bewegt werden, einen dem nachhaltigen Konsum dienlichen Informationsbedarf zu entwickeln.

**34.** Ein grundlegendes Handlungsprinzip liegt in einer **Differenzierung bzw. Segmentierung und Individualisierung des Informationsangebots**. Aufgrund unterschiedlicher Involvement-Situationen der Konsumenten sind Informationsinteresse und -bereitschaft äußerst heterogen ausgeprägt. So interessiert sich beispielsweise ein Durchschnittskonsument in viel geringerem Ausmaß für die Ingredienzien eines Shampoos als ein Allergiker und wird folglich eine entsprechend weniger stark ausgeprägte Informationsbereitschaft aufweisen. Das Prinzip „möglichst viel Information an alle“ ist auch aufgrund der „information overload-Problematik“ eher schädlich, weil Informationen nicht mehr zur Kenntnis genommen werden können und die Überlastungssituation der Verbraucher u.U. sogar noch verschärfen. In Abhängigkeit von der jeweiligen Involvement-Situation sollten daher flexible Zugänge zu verschiedenen Informationsniveaus geschaffen und verschiedene Formate genutzt werden. Der Aufbau von

einfach zugänglichen Datenbanken, die manche Informationen auf Produkten, Verpackungen und Beipackzetteln ergänzen und ersetzen können, wäre ein Mittel einer solchen involvementspezifischen Differenzierung. Konsumenten mit hohem Involvement und größerer Informationsbereitschaft würden so eine ihren Interessen gemäße umfangreiche Informationsmöglichkeit erhalten und gleichzeitig könnten die anderen gering involvierten Konsumenten von Informationsüberflutung entlastet werden. Daneben sind auch andere Konsumentenmerkmale als Grundlage der Differenzierung und Segmentierung der Verbraucherinformationen zu berücksichtigen. Bei allen Differenzierungsbestrebungen muss allerdings die Gefahr sozialer Benachteiligungen immer beachtet werden. Bei der Realisierung von Segmentierungen und Differenzierungen kann die weit fortgeschrittene Segmentierungstheorie und –methodik aus dem Marketing nützliche Hinweise geben. Zu überprüfen bleiben hier die unterschiedlichen Segmentierungsvoraussetzungen auf Anbieter- und auf verbraucherpolitischer Seite, und es ist zu diskutieren, ob u.U. für die Verbraucherinformationspolitik Nachteile einer instrumentellen Segmentierungsfähigkeit bestehen.

**35.** Aufgrund der zunehmenden Dynamik der Märkte sowie des sich durch das Internet ändernden Informationsverhaltens der Konsumenten, die sich zunehmend lediglich rein situativ und anlassbezogen informieren, ist davon auszugehen, dass Informationen in Zukunft verstärkt „just-in-time“ abgerufen werden. Angesichts dieser Entwicklungen wird die Notwendigkeit einer auf den **schnellen Zugriff am Ort der Konsumententscheidung abgestellten Verbraucherinformationspolitik** evident.

**36.** Im Informationsdschungel der heutigen Märkte ist **Glaubwürdigkeit** das höchste Gut. Dies ist ein wichtiges Thema auf Märkten mit Vertrauensgütern; es stellt aber generell auch ein ernst zu nehmendes Problem der gesamten Internetkommunikation dar, da für die Verbraucher aufgrund der Vielfalt und Unterschiedlichkeit von Informationsanbietern und Informationsquellen große Intransparenz entstehen kann in Bezug auf die Informationsqualität und den wissenschaftlich gesicherten Aussagegehalt. Insofern ist eine strategische Ausrichtung der Verbraucherinformationspolitik an dem Prinzip der Glaubwürdigkeit zu empfehlen. Es entsteht in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, wissenschaftliche Evidenz herzustellen, d.h. die Herkunft, Zuverlässigkeit und Gültigkeit der Informationen einer kritischen Prüfung zu unterziehen und zu bewerten und Methodentransparenz herzustellen. So werden wissenschaftlich gesicherte Informationen und neutrale Expertenmeinungen um so mehr an Bedeutung gewinnen, je intransparenter sich die Informationslage auf den Märkten gestaltet. Experten müssen jedoch deutlich als solche im Markt positioniert werden, um ihrer Glaub-

würdigkeit eine Marktwirksamkeit zu verschaffen. Glaubwürdigkeit ist insbesondere auch ein Problem der zukünftig zunehmenden Internetinformation. Hier werden kostenlos „Second best-Informationen“ produziert, die Probleme der Qualitätssicherung und –transparenz aufwerfen. Dazu entwickelt sich Handlungsbedarf für ein Labeling von Informationen.

**37.** Eine wichtige Frage richtet sich darauf, wer - Anbieter, Nachfrager, Intermediäre oder Staat - die **Kosten der Bereitstellung von Informationen tragen soll**. Aufgrund der Kuppelprodukteigenschaft von leistungsspezifischen Informationen und des vereinfachten Zugangs zu Informationen sind i.d.R. die Anbieter die kostengünstigsten Informationsträger. Unter Effizienzgesichtspunkten sollten daher Kennzeichnungen für Anbieter verpflichtend gemacht werden, die allerdings einer unabhängigen Kontrolle unterzogen werden müssen. Je verbrauchergerechter die Anbieterinformationen bereit gestellt werden, desto geringer sind die Informationskosten auf der Seite der Konsumenten. Sie profitieren einerseits von den drastisch gesunkenen Transaktionskosten durch die Nutzung neuer Medien, beispielsweise in Form von Internetcommunities, Internet-Konsumentenplattformen, internetbasierten User-Dialogen, Transparenzdatenbanken und aktuellen Warentestberichten. Gerade hier entstehen jedoch andererseits durch die notwendigen Kontrollen der Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit neue Transaktionskosten als Vertrauenskosten.

**38.** Strategisch ist in der Verbraucherinformationspolitik in Abhängigkeit von dem erforderlichen Ausmaß an konsumentenseitigen Aktivitäten zwischen **Bring- und Holinformationen** zu unterscheiden. Während Bringinformationen aus Sicht des Konsumenten Passivinformationen umfassen, erfordern Holinformationen mehr Aktivitäten. Produktbegleitende Informationen stellen z.B. Bringinformationen dar, während Verbraucherberatung eine typische Holinformation verkörpert. Bringinformationen sollten generell dann angeboten werden, wenn mit einer geringen Aktivität und Eigeninitiative des Konsumenten für bessere Informiertheit zu rechnen ist. Dies trifft sowohl bei „Low-Involvement-Situationen“ zu sowie bei Informationsaufgaben, die auf eine bedarfsreflexive und -verändernde Wirkung abzielen, wie z.B. Bedarfsentwicklung in Richtung eines nachhaltigen Konsums. Darüber hinaus sollten auch Metainformationen über Informationserhältlichkeit als Bringinformationen im Sinne einer leichten Zugänglichkeit gestaltet sein.

**39.** Angesichts der starken Emotionalisierung von marktlichen Informationsprozessen und auch sonstigen Angeboten in unserer Gesellschaft, die infolge ihrer ausgeprägten Erlebnisorientierung zunehmend auf der Suche nach dem ultimativen „Kick“ zu sein scheint, sind sachlicher Purismus und emotionale Enthaltensamkeit als Gestaltungsprinzipien der Verbraucherin-

formation zwar als ehrenwert, aber dennoch als wenig effektiv einzustufen. Auch die Verbraucherinformation sollte daher um eine stärkere **emotionale Aktivierung ihrer Informationsangebote** bemüht sein.

**40.** Die Verbraucherinformationspolitik kann entweder vorhandene Informationsangebote, die von Anbieterseite oder von neutralen Dritten an den Verbraucher gelangen, unterstützen und verbessern oder aber alternative eigene Angebote schaffen. Als grundlegendes Wahlprinzip zwischen diesen beiden Alternativen sollte angesichts äußerst beschränkter Budgets die Information der Verbraucher **soweit möglich als privatisierte Marktleistung** verstanden und nur dort ergänzt werden, wo die Marktfähigkeit der Information nicht gegeben ist oder eine Marktlösung zu sozialen Ungleichheiten führen würde.

**41.** Wo ein Informationsangebot als Marktleistung nicht möglich oder sinnvoll ist, sollte in einem zweiten Schritt darüber nachgedacht werden, wie **durch eine Veränderung der Rahmenordnung Unternehmen zu einer verstärkten Befriedigung der Informationsrechte von Konsumenten** gebracht werden können. Auf entsprechende Schritte sollte beispielsweise bei der Neuverhandlung des Verbraucherinformationsgesetzes geachtet werden. Grundsätzlich ist nicht einzusehen, dass Verbraucherverbände stets sofort „in die Bresche springen“ müssen, wenn die Anbieter von Produkten und Dienstleistungen ihre Informationspflichten – oft aus Gründen der Kosteneinsparung oder der Geheimhaltung – nicht oder schlecht erfüllen.

#### **6.4 Gestaltung eines instrumentellen Mix der Verbraucherinformationspolitik**

**42.** Die Aufgabe der Verbraucherinformationspolitik für die Gestaltung des Instrumentenmix besteht in Festlegungen darüber, welche Informationen über welche Instrumente vermittelt werden und in welchem Verhältnis die eingesetzten Instrumente zueinander stehen sollen. Hier ist zu berücksichtigen, dass der Einsatz der Instrumente und ihr Verhältnis zueinander den dynamischen Herausforderungen angepasst werden muss. So erhält die persönliche Beratung, die hohe personelle Kosten verursacht, angesichts neuer technologischer Möglichkeiten wie des Internets (vgl. Absatz 16) einen veränderten Stellenwert. Hier muss allerdings sorgfältig erwogen werden, inwieweit die erreichbaren Informationsqualitäten der verschiedenen Instrumente wirklich substantiell vergleichbar sind. Die Gestaltung des Informationsmix erfordert auch eine Koordination der verschiedenen Akteure. Damit entsteht insgesamt eine umfangreiche Gestaltungs- und Abstimmungsaufgabe im **Sinne eines integrierten Instrumentenmix der Informationspolitik.**

43. Die Verbraucherinformationspolitik bezieht sich traditionell auf den individuellen Verbraucher. Sie sollte im **Sinne eines Stakeholder-orientierten Ansatzes hinsichtlich ihres Adressatenkreises erweitert werden**. Das bedeutet, dass Verbraucherinformationspolitik sich für gesellschaftliche Themen des Konsums in Stakeholderdialoge einbringen bzw. diese selbst initiieren sollte.

44. Bei einer stärkeren Betonung der Anbieterverantwortlichkeit für Verbraucherinformation sollten verstärkt **instrumentenübergreifende Informationsstandards** eingeführt werden, mit denen marktkonforme Grenzen gesetzt und gegenüber den relevanten Akteuren signalisiert werden. Das schließt auch den Bereich der selbständigen, privatwirtschaftlich arbeitenden Informationsmittler oder „Information Broker“ ein, die prinzipiell zur Entlastung der staatlichen Verbraucherinformationspolitik zu begrüßen sind, sofern sie auf seriöse Weise die Markttransparenz verbessern. Auch für Beratungsangebote müssen Verhaltensstandards und –auflagen definiert werden.

45. Ein relativ unterentwickeltes Gebiet stellen **Standards für Unternehmensinformationen** dar. Zum Beispiel sind hier verstärkt Standards für eine Nachhaltigkeitsberichtserstattung sowie für Tests und Rankings unternehmerischer sozial-ökologischer Verantwortungsübernahme (Corporate Social Responsibility (CSR)) zu entwickeln. Bei einer vergleichbaren, glaubwürdigen und konsumentenorientierten Ausrichtung bieten diese Instrumente eine wichtige Informationsgrundlage für die Stärkung des nachhaltigen Konsums.

46. In informationsüberlasteten Märkten mit Glaubwürdigkeitsproblemen sind Informationsentlastungen durch vereinfachende Expertenurteile, wie Gütezeichen, Labels und Zertifikate von großer Bedeutung. Leider gibt es derzeitig bekanntlich eine Überflutung der Märkte durch z.T. undurchsichtige Labels, die dieses Instrument entwerten und seine dringend erforderliche Glaubwürdigkeit zerstören. Daher muss alles dran gesetzt werden, durch eine **Entwicklung strenger Vorschriften zur Expertise und Glaubwürdigkeit von Gütezeichen, Labels und Zertifikaten** diesen Instrumenten zu neuer Wirksamkeit zu verhelfen. Auf Grundlage dieser Vorschriften müssen die Märkte gründlich „entrümpelt“ werden, wobei insbesondere berücksichtigt werden sollte, dass Gütezeichen und Labels in der Hand einzelner Anbieter nicht mit dem Anspruch des interessenneutralen Expertenurteils vereinbar sind.

47. Hinsichtlich der mediengestützten Verbraucherinformation ist der **Internetkommunikation** besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Es ist ein Medium, mit dem relativ preiswert und interaktiv auf den individuellen Informationsbedarf abgestimmte Informationen an den Ver-

braucher herangetragen werden können. Allerdings handelt es sich um Holinformationen, die eine gewisse Aktivität und Informationsbereitschaft des Verbrauchers voraussetzen, die ggf. durch andere, vorgelagert einzusetzende Mittel gestärkt werden müssen. In dieser Problematik ist ein zielgruppenorientiertes, differenziertes Vorgehen erforderlich (vgl. Absatz 34).

**48.** Im Internet entfalten die Verbraucher untereinander eine neue Form der gegenseitigen Information. Der seit langem bekannte Einfluss der Mundwerbung gelangt durch das Internet zu massenhafter Wirkung und damit zu neuen Formen der Verbrauchermacht. Widerspruch als Gegenpool zur Abwanderung im Sinne von Hirschman erhält somit neue Chancen. Die Verbraucherorganisationen können diese Chance einer **massenhaften Diskussion und Information unter Verbrauchern** ausnützen und für verbraucherpolitische Informationsziele einsetzen. Dazu müssen allerdings Kenntnisse über das Artikulationsverhalten im Internet erarbeitet und angewendet werden.

**49.** Verbraucherinformationspolitik weist traditionell einen Schwerpunkt in der Gegeninformation auf. Diese ist im Prinzip eher reaktiv angelegt und verstärkt zudem den ohnehin überlasteten Informationszustand der Märkte. Grundsätzlich sind alle jene Informationsinstrumente und Maßnahmen zu begrüßen, die proaktiv ausgerichtet sind und in die Kommunikationsgestaltung der Anbieter steuernd eingreifen. Dazu gehören traditionell anbieterseitige Regulierungen hinsichtlich der medienorientierten und produktbegleitenden Kommunikationspolitik. Ein bisher weniger berücksichtigtes Instrument stellt **der Dialog mit Unternehmen oder Unternehmensverbänden dar, der als Instrument der proaktiven Verständigung zu verstehen ist** und an die Debatte der Zivilgesellschaft anknüpft bzw. die zivilgesellschaftliche Einbindung verbraucherpolitischer Themen realisiert. Hier sehen wir eine wichtige Ergänzung der klassischen verbraucherpolitischen Arbeit.

## **6.5 Schaffung bzw. Anpassung einer Infrastruktur**

**50.** Voraussetzung für eine effiziente Verbraucherinformation ist eine quantitativ und qualitativ geeignete Infrastruktur. Veränderungen der Informationslage und des -bedarfs auf den Märkten sowie der Informationstechnologien erfordern Anpassungen der bisherigen Infrastruktur. Die komplizierter werdende Informationsaufgabe setzt andere Informationskompetenzen voraus. Um diese zu gewährleisten, ist eine entsprechende erweiterte **Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter verbraucherpolitisch tätiger Organisationen sicherzustellen.**

**51.** Institutionell ist darauf zu achten, dass **alle in Abschnitt 1 genannten Sender von Verbraucherinformationen in strategische, instrumentelle und finanzielle Überlegungen**

**einbezogen** werden. Zu berücksichtigen sind also nicht nur die klassischen Verbraucherorganisationen, sondern auch privatwirtschaftliche und andere zivilgesellschaftliche Institutionen.

**52.** Zu empfehlen ist zudem eine stärkere **Vernetzung der wesentlich mit Verbraucherinformationen befassten Institutionen** (z.B. eine alle Verbraucherzentralen umfassende Beschwerdedatei der Konsumenten). Insgesamt wäre aufgrund Bundesländer übergreifender nationaler und internationaler Informationsaufgaben eine stärkere Kooperation unter den Verbraucherzentralen wünschenswert, denn es ist davon auszugehen, dass die länderspezifischen Aufgaben, wie z.B. Verbraucherberatung, zugunsten anderer Informationsformen zurückgedrängt werden.

## **6.6 Finanzierung der Verbraucherinformation**

**53.** Das deutsche System der Verbraucherinformation basiert schwerpunktmäßig auf einer staatlichen Grundfinanzierung in Form einer Bezuschussung der mit Verbraucherinformationen befassten Verbraucherorganisationen. Angesichts der abnehmenden Finanzierungsspielräume des Staates bei simultan wachsenden informationspolitischen Herausforderungen stellt sich jedoch die Frage, durch welche anderen, noch zu erschließenden Finanzierungsquellen die Verbraucherinformation zukünftig gewährleistet und somit der **Finanzierungsmix verbreitert** werden kann. In Frage kommen hierbei zum einen die Verbraucher selbst durch Bezahlung der in Anspruch genommenen Verbraucherinformationen sowie zum anderen die Anbieter.

**54.** Wie vorangehend entwickelt, gehen die strategischen Empfehlungen in Richtung einer stärkeren **Anbieterverantwortlichkeit für mehr Markttransparenz**. Dazu gehören einerseits Regulierungen und andererseits Durchsetzungskontrollen und Sanktionierungen etwaiger Verstöße. Eine Verbindung zur Finanzierung der Verbraucherinformationspolitik liegt in einer „Abschöpfung von Unrechtsgewinnen“. Die Asymmetrie zwischen Kommunikationsbudgets auf Anbieter- und Verbraucherseite ist in den vergangenen Jahrzehnten gestiegen. Tendenzen eines strategischen Informationsausgleichs sind durch die bereits oft und heftig diskutierte Werbesteuer zu erzielen, die der Verbraucherinformation zuzuführen wäre.

**55.** Diese eher Gegenmacht-orientierten Strategien mit ihrer Aussicht auf Finanzhilfe sind nicht neu. Andere Möglichkeiten werden in einem eher innovativen und **kooperativen Vorgehen** gesehen. So könnten Anreize für gemeinschaftlich von Unternehmen getragenen Kommunikationsfonds gegeben werden, aus denen Dialogprojekte zu unterstützen wären. Durch eine solche Fondsfinanzierung bliebe der Grundsatz der Unabhängigkeit der Verbrau-

cherinformation von einzelnen Anbietern gewährleistet. Weiterhin ist eine Förderung gemeinschaftlicher Anbieterinitiativen zum Aufbau von Datenbanken im Internet denkbar. Statt „Abschöpfung von Unrechtsgewinnen“ ist hier auf eine Abschöpfung von CSR-Potentialen zu hoffen.

**56.** Eine lange Zeit eher vernachlässigte, künftig differenziert auszubauende Lösung stellt die Finanzierung der Verbraucherinformation durch die Verbraucher selbst dar. Verbraucherinformation sollte dort **von Verbrauchern selbst bezahlt** werden, wo sie ihren Markt findet, d.h. wo für Informationen Preise erzielbar sind. Allerdings stößt diese Finanzierungsoption an praktische Grenzen. So besitzt die Verbraucherinformation oft den Charakter eines öffentlichen Gutes, von dessen Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, sondern von dem auch andere Marktakteure im Sinne eines positiven externen Effektes profitieren (z.B. ziehen nicht lediglich die Verbraucher selbst einen Nutzen aus der Verbraucherinformation, sondern über die Stärkung der Funktionsfähigkeit der Märkte langfristig auch die Anbieter). Aufgrund dieses Sachverhalts weisen einzelne Wirtschaftssubjekte vielfach nur eine geringe Zahlungsbereitschaft für diese Dienstleistung auf. Wünschenswert ist somit eine Umverlagerung der staatlichen Mittel auf Aufgabenfelder, die als notwendig aber nicht marktfähig anzusehen sind. Doch auch dort, wo eine Finanzierung durch die Verbraucher möglich ist, sollte dafür Sorge getragen werden, dass durch die Ausrichtung an der zahlungsfähigen Nachfrage keine Vertiefung sozialer Ungleichheiten und damit Verstärkung des Phänomens asymmetrischer Kundenstruktur zu Ungunsten sozial benachteiligter Gruppen eintreten.

**57.** Die Gefahr einer solchen Kostenübernahme durch Verbraucher selbst besteht darin, dass sich der Staat entsprechend aus der Verbraucherinformation zurückzieht. Diese Vermutung hemmt Eigeninitiative der Verbraucherorganisationen. Diese könnten befürchten, dass ihre Anstrengungen zur Schaffung von Einnahmealternativen mit kurzfristigen Mittelkürzungen von staatlicher Seite „abgestraft“ würden. Insofern müsste gleichzeitig mit Aktionen der Verbraucherselbstfinanzierung eine **Verlagerung staatlicher Unterstützung in nicht marktfähige, aber als wesentlich erkannte Informationsfelder** stattfinden.

## **7 Forschung zur Verbraucherinformationspolitik**

**58.** Zwei Forschungsbereiche sind zu unterscheiden, nämlich **die angewandte Begleitforschung der Verbraucherinformationspolitik und die Grundlagenforschung**. Die jeweils zu schaffende Infrastruktur ist unterschiedlich. Während die Begleitforschung eher in prak-

tisch tätigen Institutionen anzusiedeln ist, gehört die Grundlagenforschung eher in die Hochschulen.

**59.** Die Notwendigkeit zur **Begleitforschung** ergibt sich aus der Abb. 1 in Abschnitt 6.1. Sie bezieht sich auf eine Situationsanalyse der Verbraucherinformationspolitik, die Determinanten der Informationslage auf den Märkten umfasst. Dabei sind insbesondere auch ein angemessener Medienmix für bestimmte Themenbereiche und Zielgruppen sowie die Barrieren einer effektiven Informationsnutzung zu berücksichtigen. Zudem gehört zu einer Begleitforschung die Fortschrittskontrolle der Verbraucherinformationspolitik. Über die Entwicklung von Indikatoren muss die Effizienz der Verbraucherinformation ständig überprüft werden.

**60.** Die **Grundlagenforschung** ist einerseits interdisziplinär zu organisieren und andererseits an Nachhaltigkeitsfragen zu orientieren. Sie umfasst grundlegende Kenntnisse zu den Determinanten der Verbraucherinformationspolitik einschließlich des Verhaltens der Akteure. Hier sind alle Transfermöglichkeiten aus anderen Disziplinen mit einer Fokussierung auf den Konsum (z.B. Marketingtheorie) auszuschöpfen, um Synergien herzustellen. Ein weiteres Forschungsfeld bietet die Entwicklung von Informationsinhalten und Instrumenten. Gerade die Umsteuerung in Richtung eines nachhaltigen Konsums erfordert diesbezügliche Forschungen, wie z.B. zur Vermittlung von bedarfsreflexiven, effizienten Nachhaltigkeitsinformationen über Produkte und Dienstleistungen und von Informationen über sozial-ökologisches Unternehmensverhalten bzw. über Corporate Social Responsibility an Konsumenten.

**61.** Die Forderung nach **verbraucherpolitischer Grundlagenforschung** an Hochschulen ist vor dem Hintergrund der derzeitigen Reformbestrebungen im Bildungsbereich besonders dringlich. Wenn die Impulse aus den Bildungs- und Forschungsministerien in Bund und Ländern zunehmend auf Drittmittelfinanzierung ausgerichtet sind, indem die Verteilung der Haushaltsbudgets am Einwerben von Drittmitteln orientiert wird - was angesichts knapper Kassen verständlich ist -, muss berücksichtigt werden, dass dabei verbraucherpolitische Inhalte der Forschung, z.B. in der Betriebswirtschaftslehre, Gefahr laufen, auf der Strecke zu bleiben, weil Drittmittel in diesem Anwendungsfeld knapp sind. Angesichts dieses Sachverhalts ist es als besonders problematisch anzusehen, dass auch bei der Mittelvergabe von Forschungsinstitutionen verbraucherpolitische Interessen unterrepräsentiert sind. Hier ist Abhilfe möglich, z.B. durch die Einrichtung interdisziplinärer Fachbeiräte für verbraucherpolitische Forschung.