

Verbraucherinformationsgesetz: Kenntnisse, Erwartungen und Konsequenzen

Ingrid Gottschalk, Bettina Schneiderhan

Die bestmögliche Informiertheit der Verbraucher ist eine der grundlegenden Voraussetzungen für effiziente Konsumentscheidungen. Vor diesem Hintergrund wurde das Verbraucherinformationsgesetz vor gut zwei Jahren mit dem Ziel in Kraft gesetzt, die Markttransparenz zu erhöhen. Die Ergebnisse einer Verbraucherbefragung mit 119 Teilnehmern zeigen, dass das Gesetz bei seinen Adressaten noch nicht angekommen ist.

Mehr als siebenzig Prozent der Befragten haben vom Verbraucherinformationsgesetz (VIG) noch nie gehört. Die meisten Teilnehmer der Befragung knüpfen Erwartungen an das Gesetz, die dessen Inhalt nicht abdeckt. Ein Gesetz, dessen Effektivität von der Mitwirkung seiner Adressaten abhängt, muss jedoch den Beteiligten bekannt sein und ein hohes Ansehen genießen. In beiden Bereichen zeigen sich erhebliche Defizite. Auf diese Weise kann eine gesetzliche Maßnahme nicht den versprochenen Fortschritt für den Verbraucherschutz erbringen. Auch die aus den zuständigen Behörden interviewten Experten mahnen in verschiedenen Punkten Verbesserungen an. Die Konsequenzen aus der Literaturanalyse, der Verbraucherumfrage und den Experteninterviews werden zu Empfehlungen zur verbrauchergerichten Reform des Gesetzes verdichtet.

1 Einleitung

Am 01. Mai 2008 wurde in der Bundesrepublik Deutschland ein Gesetz wirksam, das den Zugang zu konsumrelevanten Informationen über den Behördenweg regelt. Dem VIG gingen langjährige und vielfältige Diskussionen über dessen Umfang und Geltungsbereich voraus. Als das Bundesgesetz in Kraft

trat, wurde es vom damals zuständigen Verbraucherminister als „Meilenstein in der Geschichte des Verbraucherschutzes“ beschrieben (BMELV 2008). Heute, nach mehr als zwei Jahren Gesetzespraxis, sind Kommentare anderer Art zu hören. Verbraucher und Verbraucherverbände, die sich der Möglichkeiten des VIG bedienen wollten, berichten von langwierigen Verfahren, abschreckenden Kostenandrohungen oder teilweise nichtssagenden Auskünften (vgl. VZBV 2009, S. 2 ff). Derartige Erfahrungen ziehen den Erfolg des noch jungen Gesetzes in Zweifel. Es stellt sich deshalb die Frage, ob es seinem Namen und den damit verknüpften verbraucherpolitischen Ansprüchen gerecht werden kann.

Im Folgenden wird das VIG aus Sicht der Konsumenten analysiert. Nach Fundierung im konsumökonomischen und verbraucherpolitischen Rahmen werden Vorgehen und Ergebnisse einer Online-Befragung mit 119 Befragten vorgestellt. Zusätzlich wird die Sicht der beteiligten Behörden auf der Grundlage von sechs Expertengesprächen erläutert. Ziel der Studie ist es, das Wissen über das Gesetz, dessen Akzeptanz und Anwendung durch die beteiligten Akteure darzulegen. Die Ergebnisse der Verbraucherumfrage und Behördeninterviews bilden die Grundlage für die abschließenden Empfehlungen zur verbrauchergerichten Anpassung des Gesetzes.

A consumer perspective on the German consumer information law: Knowledge, expectations and consequences

Optimal consumer information is a substantial prerequisite for taking efficient decisions. Against this background, the German consumer information law has been enacted more than two years ago, aiming at the increase of market transparency. The results of a consumer survey (n= 119) show that the law has not yet been getting through to its addressees. More than 70 percent of survey participants have never heard of the consumer information law before. Moreover, the majority of participants have expectations regarding the law which do not coincide with its substance. As the impact of the consumer information law depends on the active participation of its addressees, however, it is necessary for it to be known and appreciated. This makes it questionable whether the legal measure can keep its promise and contribute to an improvement of consumer protection. Expert interviews with employees of public authorities additionally demonstrate the need for improvements. The consequences derived from the literature review, the consumer survey and the expert interviews are used to form suggestions for a sensible revision of the consumer information law.

2 Das Verbraucherinformationsgesetz als verbraucherpolitisches Instrument

2.1 Konsumökonomik und Verbraucherpolitik

Im Fokus der Konsumökonomik steht der Endverbraucher, also der Verwender und Nutznießer der aus knappen Ressourcen produzierten Güter und Leistungen. Gemäß wohlfahrtsökonomischer Zielsetzung sollen sich die Konsumentenwünsche bestmöglich am Markt widerspiegeln. Empirische Untersuchungen unterstützen die theoretische Konsumanalyse, indem sie die Verbraucher und ihre Handlungsabsichten in Zahlen greifbar machen und das wirtschaftliche Geschehen aus ihrer Perspektive verdeutlichen.

Verbraucherpolitik basiert auf den konsumökonomischen Erkenntnissen, aber sie geht von der theoretischen Analyse und den empirischen Ergebnissen einen Schritt weiter zur Schaffung der Voraussetzungen bei der Umsetzung der Verbraucherinteressen in der Praxis. Ausgehend von dem Modell der strukturellen Unterlegenheit der Nachfrager gegenüber den Anbietern geht es um politische Maßnahmen, die den Konsumenten die Durchsetzung ihrer Interessen ermöglichen, ohne dabei die Interessen Dritter, seien es andere Menschen oder die Natur, zu verletzen (Scherhorn 1975, S. 121, Gottschalk 2001, S. 152). Diese Fundierung gilt nach wie vor, sie ist jedoch durch neuere Erkenntnisse, insbesondere aus der verhaltensökonomischen Forschung in Verbindung mit der kognitiven Psychologie, ergänzt worden (z. B. Rischkowski und Döring 2008).

Im klassischen Instrumentenkasten der Verbraucherpolitik werden Erziehung und Bildung, Information, Organisation und Schutz der Verbraucher zusammengefasst. Diese traditionsreiche Unterscheidung verkennt nicht, dass es sich um eine idealtypische Abgrenzung handelt (vgl. Scherhorn 1973, 1975, Biervert et al. 1977, Kuhlmann 1990). Keiner der instrumentalen Bereiche ist unabhängig vom anderen, sie sind miteinander vernetzt. Deshalb steht ein für die Verbraucherinformation konzipiertes Gesetz nicht isoliert, sondern in Interaktion mit den übrigen verbraucherpolitischen Instrumenten. Der in Konsumfragen gebildete Konsument erlangt das Bewusstsein und die Befähigung, sich der Verbraucherinformation zu bedienen und sich in Verbraucherorganisationen stark zu machen bzw. diese zu nutzen. Alle rechtlichen Maßnahmen werden als Verbraucherschutz bezeichnet. Sie dienen vielfach der Stärkung von Verbraucherbelangen, ohne dass es des besonderen Zutuns der Konsumenten bedarf, etwa wenn die Verwendung gesundheitsschädlicher Inhaltsstoffe auf gesetzlichem Weg verboten wird. Angesichts systematischer Abweichungen des individuellen Handelns vom ökonomisch rationalen Verhalten, wie sie beispielsweise in den verhaltenswissenschaftlichen Theorien über verzerrte Entscheidungen formuliert werden (Tversky und Kahnemann 1981, Bazerman und Moore 2009), kann es verbraucherpolitisch sehr wichtig sein, den Konsumenten gleichsam vor sich selbst und seinen Entscheidungsanomalien zu bewahren. Daneben gibt es jedoch, wie es beim

Verbraucherinformationsgesetz der Fall ist, rechtliche Regelungen, die primär den aktiven Verbraucher verlangen.

Sowohl die Konsumökonomik als auch die Verbraucherpolitik wird durch ein Denken vom Verbraucher her geprägt. In Konsequenz dessen wurde für den Instrumentalbereich der Verbraucherinformation anstelle eines Expertenansatzes der Verbraucheransatz konzipiert: Während der Expertenansatz Information danach festlegt, was Verbraucher nach Meinung der Fachleute bei bestimmten Themen wissen sollen, ist der Verbraucheransatz darauf ausgelegt, die Information zu bieten, die die Konsumenten erfahren wollen (Gottschalk 2001, S. 166 ff, Kroeber-Riel und Weinberg 2003, S. 716 f). Eben diese Logik trägt auch für die juristischen Maßnahmen und ist hinsichtlich der Anlage des VIG zu prüfen. Ein Gesetz, das von der Mitwirkung der Betroffenen abhängt, kann nur dann seine Wirkung entfalten, wenn es in der Bevölkerung bekannt und akzeptiert ist und folglich in Anspruch genommen wird. Zu seinem Wirksamwerden gehört auch, dass die vermittelnden Partner, im vorliegenden Fall die Behörden, die an sie herangetragene Informationswünsche angemessen bedienen. Information, die entweder aus Unkenntnis oder aus Mangel an Interesse nicht gesucht wird, lässt sich nicht per Gesetz vorschreiben. Umso mehr sind die Vermittlung des Gesetzesinhaltes und seine Anpassung an die Erwartungen der Bürger unabdingbare Voraussetzungen für dessen Erfolg.

2.2 Von der Idee zur Umsetzung des Verbraucherinformationsgesetzes

Das VIG regelt das Recht der Bürger auf Bereitstellung von Information durch staatliche Stellen. Informationen können zu Lebensmitteln, Kosmetika und anderen Bedarfsgegenständen, wie zum Beispiel Textilien und Spielwaren, bei den zuständigen Stellen abgefragt werden. Der Anspruch auf Information soll nicht nur bei Gefahren und Risiken für Gesundheit und Sicherheit gelten, sondern auch andere wichtige Bereiche wie beispielsweise die Kennzeichnung, die Herkunft, die Beschaffenheit oder die Herstellung der Erzeugnisse umfassen (BMELV 2008). Den Behörden wird zudem die Möglichkeit eröffnet, schneller und unkomplizierter Warnungen an die Bevölkerung abgeben zu können. Die herkömmliche Regelung sah eine derartige Maßnahme nur auf der Basis von rechtskräftig abgeschlossenen Verwaltungsverfahren vor.

Aus Tab. 1 auf der nächsten Seite geht hervor, dass das Verbraucherinformationsgesetz sechs Paragraphen enthält. In § 1 ist der Anspruch auf freien Zugang zu Informationen festgeschrieben und präzisiert. Dieser Informationsanspruch soll jedermann zukommen, es sei denn, die in § 2 aufgeführten Regelungen, etwa öffentliche Belange der Sicherheit oder die Wahrung von Geschäftsgeheimnissen, sprächen dagegen. Die beim Antrag zu wahrende Form wird in § 3 geregelt. Er bedarf der Schriftform und muss hinreichend bestimmt sein. Ein Antrag auf Information, die frei zugänglich und in zumutbarer Weise zu erlangen ist, kann abgelehnt werden. § 4 beschreibt, wie das Antragsverfahren weiter abzuwickeln ist. Hierbei wird

Paragraf	Anliegen	Ausgestaltung
1	Informationsanspruch	Gültig für jeden Bürger
2	Informationseinschränkung	Sicherheitsbelange/ Geschäftsgeheimnisse
3	Antragsform	Schriftliche Ausführung
4	Bearbeitungsdauer	Gesetzte Fristen
5	Informationszugang	Einschaltung kompetenter Stellen
6	Gebührenregelung	Kostendeckung

Tab. 1: Das Verbraucherinformationsgesetz im Überblick
(Quelle: eigene Darstellung)

beispielsweise eine Monatsfrist festgelegt, in der über den Antrag entschieden werden muss. Die Art und Weise des Informationszugangs wird in § 5 erläutert. Bei Unmöglichkeit der Informationsbeschaffung muss die beauftragte Stelle an eine kompetente Stelle weiter verweisen und den Antragsteller darüber informieren. In § 6 wird eine kostendeckende Gebührenordnung festgesetzt. Lediglich Informationen zu bestimmten rechtlichen Verstößen sind kostenfrei. Im Übrigen staffeln sich die Gebühren je nach Schwierigkeit der Bearbeitung. Sie können bei sehr hohem Verwaltungsaufwand bis zu 250,- Euro betragen und in seltenen Ausnahmefällen sogar bis zu einer Verdoppelung führen (BMELV 2008a, S. 19).

3 Wirkungen des Verbraucherinformationsgesetzes

3.1 Gewünschte Wirkungen bei Konsumenten und Unternehmen

Aus der Perspektive des Gesetzgebers und der Verbraucherpolitik soll das VIG die Verbraucherseite durch mehr Transparenz im Markt stärken. Durch die Möglichkeit der Informationseinholung sollen präferenzgerechtere Entscheidungen getroffen und Risiken vermieden werden. Dies setzt den aktiven Verbraucher voraus, der die Initiative ergreift und Vorteile durch die Nutzung (*use benefits*) realisiert.

In den Fällen, in denen die Behörden selbst Aufklärung über Missstände starten und Unternehmen zu Korrekturen zwingen, bietet das Gesetz in gewissem Maße auch Schutz für den passiven Verbraucher, der Vorteile ohne Nutzung (*non-use benefits*) einfahren kann (vgl. Padberg 1977). Derartige positive Erfahrungen konnten schon mit Vorschriften zur Lebensmittelkennzeichnung und bei vergleichenden Warentests gesammelt werden. Allein die Kenntnis über die auferlegten Angaben bzw. die Prüfkriterien brachten die Unternehmen dazu, im Vorgriff auf etwaige schlechte Daten und Beurteilungen höherwertigere Lebensmittel und nutzerfreundlichere Produkte auf den Markt zu bringen (Padberg 1977, Silberer 1985). Allerdings stehen diese möglichen indirekten Wirkun-

gen des Verbraucherinformationsgesetzes nicht im Zentrum seiner Anlage. Dort geht es vielmehr um die aktive Inanspruchnahme durch seine Anwender.

3.2 Ergebnisse vorhandener Studien

Hinsichtlich der direkten Wirkung des Gesetzes lassen sich auch nach gut zwei Jahren seines Inkrafttretens nur wenige wissenschaftlich fundierte Studien vorweisen, z. B. von Böhm et al. (2010) oder von Oertel et al. (2010). Testanfragen, etwa von Verbraucherorganisationen und Nicht-Regierungsorganisationen, zeigen erhebliche Defizite bei der Umsetzung des Gesetzinhaltes und der Erzielung der gewünschten Effekte (foodwatch 2008, Greenpeace 2008, VZBV 2009).

Der private Verein foodwatch stellte im Jahr 2008 29 Einzelanfragen an Ämter und Behörden und kommentierte die dabei gewonnenen Ergebnisse sehr kritisch (foodwatch 2008, S. 5). Bei diesen Anfragen ging es beispielsweise um Information über den Urangehalt von Mineralwasser und über das Vorkommen von Acrylamid in Gebäck (ebenda, S. 10). Im Zentrum der Kritik stand die lange Bearbeitungszeit bei geringer Informationsherausgabe. Lediglich bei sechs von 29 Anfragen wurde Auskunft erteilt, knapp 80 Prozent blieben unbeantwortet (ebenda, S. 29). Die unterschiedlich anfallenden Gebühren wurden bei dieser Teststudie als zu hoch eingestuft (foodwatch 2008, S. 19 ff).

Die Umweltschutzorganisation Greenpeace kam im selben Jahr in ihrer Teststudie mit zehn Anfragen auf ähnliche Ergebnisse (Greenpeace 2008, S. 1). Besonders bemängelt wurde zum einen, dass von sechs Ämtern keine Antwort kam und zum anderen, dass einem Kostenbescheid von circa 100 Euro eine lediglich geringfügige Information über das Fehlen von Beanstandungen gegenüberstand (ebenda).

In einer Studie des Verbraucherzentrale Bundesverbands (VZBV) aus dem Jahr 2009 wurden bundesweit 105 Anfragen ausgewertet. Inhalt waren aktuelle Themen, etwa zur Schadstoffbelastung von Lebensmitteln und zur Sicherheit von Kinderspielzeug. Die Anfragen wurden zu zwei Dritteln von individuellen Verbrauchern und zu einem Drittel von Verbraucherzentralen gestellt. Individuelle Verbraucher bekamen nur in wenigen Fällen konkrete Antworten, während die Verbraucherzentralen eingehender informiert wurden (VZBV 2009, S. 2). Als Hauptkritikpunkte wurden das lange Verwaltungsverfahren und die Ankündigung hoher Gebühren von bis zu 500,- Euro herausgestellt.

Im Frühjahr 2010 wurde ein vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in Auftrag gegebener Analysebericht über Erfahrungen mit dem VIG und Empfehlungen zu dessen Rechtsänderung veröffentlicht (Böhm et al. 2010). Neben der vom BMELV organisierten Behördenbefragung in 16 Bundesländern und bei drei Bundesbehörden (ebenda, S. 21 f) gab es auch explorative Erhebungen der Forschungsgruppe bei Experten wie beispielsweise Verbraucherorganisationen, Medienvertretern und Rechtsanwälten (n = 55, ebenda, S. 25). Das auf juristischen

Quellen fußende Gutachten vertritt in seinem Fazit bezüglich der Erhebung von Gebühren die Position, dass die Erfüllung der vom Gesetz geforderten Kostendeckung zu bezweifeln sei und entsprechend eine überhöhte Gebührenerhöhung nicht vorliege (ebenda, S. 299). Über das Gesetz hinausgehende Informationsansprüche, etwa gegen Unternehmen, werden als nicht zweckmäßig eingestuft (ebenda, S. 301).

Eine Evaluation des VIG aus dem Jahr 2010 hatte die Auswirkungen des Gesetzes auf die Informationskultur zum Schwerpunkt (Oertel et al., 2010). Ein besonderes Augenmerk galt der proaktiven Öffentlichkeitsarbeit der Behörden im Internet (ebenda, S. 11). Auf der Grundlage der schriftlichen Befragung von 69 Behörden wurde deutlich, dass rund 40 Prozent eine Aktualisierung ihres Internetauftritts planen; diese Vorhaben wurden stichprobenartig auf Realisierung überprüft und bestätigt (ebenda, S. 40 f). Die Prüfung der Internetpräsentation von 22 Handelsketten konnte eine derartige Veränderung der Informationskultur nicht für die kommerziellen Anbieter belegen (ebenda, S. 110).

Die vorliegenden Ergebnisse zum Verbraucherinformationsgesetz zeigen, dass die Studien im Wesentlichen auf Verbraucherorganisationen sowie sonstige Multiplikatoren und auf Behörden zugeschnitten waren, ohne die Verbraucher selbst in den Mittelpunkt zu stellen. Diese Forschungslücke soll mit der vorliegenden Erhebung geschlossen werden. Im Zentrum stehen die Kenntnisse und Erwartungen der Konsumenten an das Verbraucherinformationsgesetz und die daraus abzuleitenden Vorschläge für eine verbrauchergerechte Reform des Gesetzes.

4 Das Bild des Verbraucherinformationsgesetzes bei den beteiligten Akteuren

4.1 Hypothesen und Methodik

Die vorgelegte Studie soll Aufschluss darüber geben, ob das Verbraucherinformationsgesetz überhaupt bekannt ist und Wirkung zeigen kann. Aufgrund der großen Resonanz in den Medien, die das VIG schon vor und auch nach Inkrafttreten begleitet hat, kann plausibel angenommen werden, dass das Gesetz mindestens der Hälfte der Teilnehmer bekannt ist und dass diese Gruppe ihre Kenntnisse über den genauen Zweck des Gesetzes als zumindest geringfügig vorhanden einstuft. Auf dieser Basis wurde die erste Hypothese formuliert:

H1a: Das Verbraucherinformationsgesetz ist mindestens der Hälfte der Befragungsteilnehmer bekannt.

H1b: Die Teilnehmer, die das VIG kennen, stufen ihre Kenntnis über das Gesetz auf einer Skala von 1 = gar nicht bis 5 = sehr im Mittel als mindestens „etwas vorhanden“, entsprechend dem Skalenwert 4, ein.

Ein weiteres Ziel der Untersuchung liegt darin, die Akzeptanz des VIG auszuloten. Dazu gehört maßgeblich auch, dass die

Konsumenten das Verbraucherinformationsgesetz mit einem für sie persönlich wesentlichen Nutzen verbinden und bereit sind, im Gegenzug Kosten für dessen Inanspruchnahme zu entrichten.

Wie schon beschrieben sind die Auskünfte, die die Konsumenten bei den Behörden auf der Grundlage des VIG einholen können, bis auf wenige Ausnahmen nicht kostenfrei. Es fragt sich, inwieweit hierfür Verständnis aufgebracht wird. Auf der Grundlage des ökonomischen Ansatzes kann unterstellt werden, dass diejenigen, denen die Möglichkeiten des Gesetzes und damit der individuell realisierbare Vorteil bekannt sind, den mit der Inanspruchnahme verbundenen Nutzenentgang in Form von Gebühren eher akzeptieren als diejenigen, denen das Gesetz nicht bekannt ist. Dieser erwartete Zusammenhang kennzeichnet die zweite Hypothese.

H2: Die Befragten, denen das Verbraucherinformationsgesetz bekannt war, haben im Vergleich zu denen, die das Gesetz noch nicht kannten, ein höheres Verständnis für die Erhebung von Gebühren.

Zusätzlich sollen mithilfe von deskriptiver Datenanalyse weitere Sachverhalte im Zusammenhang mit dem Verbraucherinformationsgesetz aufgezeigt werden, beispielsweise hinsichtlich der Erwartungen, die von Konsumentenseite an das Gesetz geknüpft werden.

Der bei der Verbraucherbefragung eingesetzte Online-Fragebogen beinhaltete dreizehn geschlossene Fragen, die auf fünfstufigen Likert-Skalen (von 1 = gar nicht bzw. trifft nicht zu bis 5 = sehr bzw. trifft zu) zu beantworten waren. Zur Erläuterung des tatsächlichen Wissens über das VIG wurde zusätzlich eine offene Frage gestellt. Der entwickelte Fragebogen wurde mehrfachen Pretests unterzogen, um Hinweise auf Verständnisschwierigkeiten zu analysieren und in die endgültige Fragenversion einzuarbeiten.

Die zusätzlich zur Verbraucherbefragung durchgeführten Expertengespräche mit Behördenmitarbeitern wurden telefonisch auf der Basis eines vorher an die Gesprächsteilnehmer geschickten Fragebogens vorgenommen.

4.2 Ergebnisse der Verbraucherbefragung

Insgesamt haben 119 Befragte an der Online-Erhebung teilgenommen, davon sind 46,2 Prozent männliche und 53,8 Prozent weibliche Teilnehmer. Die große Mehrheit der Stichprobe ist akademisch gebildet, der Anteil der Befragten ohne Hochschulbildung liegt lediglich bei 8,4 Prozent. Zieht man die Grenze zwischen jüngeren und älteren Befragten bei 35 Jahren, dann wird deutlich, dass die Stichprobe primär eine junge Klientel widerspiegelt: 29,4 Prozent fallen in das Segment über 35 Jahre, 70,6 Prozent sind 35 Jahre und jünger, das Durchschnittsalter liegt bei 33 Jahren. Mit rund 80 Prozent kommt der größte Teil der Befragten aus Baden-Württemberg.

Die erste Hypothese betrifft den Kenntnisstand über das Verbraucherinformationsgesetz. Die in H1a formulierte Er-

wartung, dass mindestens die Hälfte der Befragten das Gesetz kennt, erwies sich als nicht zutreffend. Lediglich 29,4 Prozent gaben an, vom Verbraucherinformationsgesetz schon einmal gehört zu haben. Über 70 Prozent der Teilnehmer waren dagegen in Unkenntnis und wurden erst durch die Befragung aufmerksam gemacht.

Für die Gruppe, die über das Gesetz im Grundsatz informiert ist, wurde darüber hinaus in H1b angenommen, dass sie ihre Detailkenntnisse als zumindest etwas vorhanden, entsprechend einer Skalierung mit 4, einstuft. Diese Teilhypothese wurde auf dem Wege eines t-Tests für eine Stichprobe überprüft. Es zeigte sich, dass mit einem arithmetischen Mittel M von 2,83 und einer Standardabweichung s von 0,10 der Referenzwert von 4 signifikant unterschritten wird ($p \leq 0,001$). Die Befragten, die schon in Kenntnis des Verbraucherinformationsgesetzes waren, haben damit sehr deutlich ihre Zweifel am eigenen Wissensstand über das Gesetz zum Ausdruck gebracht. Auf dieser Grundlage muss H1b ebenfalls abgelehnt werden.

Die zweite Hypothese betrifft die Kosten der Informations-einholung. Auf der Grundlage ökonomischer Überlegungen wird angenommen, dass diejenigen, die Kenntnis vom VIG und dessen Nutzen haben, auch ein höheres Verständnis dafür zeigen, dass die Auskünfte kostenpflichtig sind als die Nichtinformierten. Zur statistischen Überprüfung von H2 eignet sich die einfaktorielle Varianzanalyse (ANOVA). Es zeigt sich, dass entgegen der Annahme kein signifikanter Unterschied in der Beurteilung der Gebührenpflicht zwischen den Gruppen besteht ($p > 0,05$). Offenbar herrscht über alle Teilnehmer hinweg Unverständnis darüber, dass Informationen nach dem VIG etwas kosten sollen. Diejenigen, die das Gesetz bisher nicht kannten, äußerten im Mittel auf einer Skala von 1 = gar nicht bis 5 = sehr mit $M = 2,04$ ($s = 1,04$) sogar noch geringfügig mehr Verständnis für die Erhebung von Gebühren als die Angehörigen der Gruppe, denen das Gesetz schon bekannt war ($M = 1,97$, $s = 1,29$). Auf die zusätzlich gestellte Frage nach konkreten Geldbeträgen wurde deutlich, dass die überwältigende Mehrheit nicht bereit ist, für die Einholung von Auskünften nach dem VIG nennenswerte Geldbeträge aufzuwenden. Im Mittel wurden bei denen, die das Gesetz schon kannten, 3,33 Euro genannt, bei der Gruppe, die erst durch die Befragung vom VIG erfahren hat, ist es mit 3,39 Euro im Mittel ein praktisch identischer Betrag. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse muss auch H2 abgelehnt werden.

Darüber hinaus zeigen die deskriptiven Daten, dass die maßgeblichen Voraussetzungen der Bekanntheit und Akzeptanz des Verbraucherinformationsgesetzes unterschritten werden. Um vom VIG Gebrauch machen zu können, ist es erforderlich zu wissen, welche Behörde im jeweiligen Bundesland für die Bearbeitung der Anfrage zuständig ist. Die vorgelegten Ergebnisse zeigen jedoch, dass die Befragten im Bedarfsfall nicht wussten, wen sie ansprechen sollen. Insgesamt sind es rund 90 Prozent der Teilnehmer, die nicht einschätzen können, welche Behörde zuständig wäre. Dieses Ergebnis mag bei denen, die vom Gesetz bis zur Befragung

noch nichts vernommen hatten, nicht weiter verwunderlich sein. Dieses Informationsdefizit betrifft aber auch die Befragten, die vom VIG schon gehört hatten. Mehr als drei Viertel (77,1 Prozent) dieser Gruppe ist die richtige behördliche Ansprechstelle nicht bekannt.

Zur genaueren Überprüfung des mit dem Verbraucherinformationsgesetz assoziierten Inhalts wurden verschiedene zutreffende und nicht zutreffende Möglichkeiten des Gesetzes abgefragt. Die Teilnehmer sollten pro Item auf einer Skala von 1 = trifft nicht zu bis 5 = trifft zu angeben, wie man ihrer Einschätzung nach das VIG nutzen kann. Die Reliabilität der neun Items wurde durch Cronbachs Alpha gemessen und kann mit einem Wert von 0.701 als angemessen angesehen werden (Nunnally 1978, S. 245).

Abbildung 1 zeigt, dass allein der Name des Verbraucherinformationsgesetzes vielfache Erwartungen zu wecken scheint, unabhängig von dessen bisheriger Kenntnis oder Unkenntnis. Die Gruppen der bereits Informierten und der erst neu Instruierten werden separat ausgewiesen. Es wird visualisiert, wie sich die jeweiligen Erwartungen gegenüber dem VIG im Mittel jeder Gruppe mit den tatsächlichen Gegebenheiten decken bzw. von den Fakten abweichen.

Die Verbindungslinien zwischen den Mittelwerten der Erwartungen signalisieren im Vergleich zu der Linie der tatsächlichen Möglichkeiten des VIG abweichende Vorstellungen in beiden Gruppen. Das ist für die gut 70 Prozent derjenigen, die das Gesetz noch nicht kannten, sowieso nicht weiter verwunderlich. Und auch die bereits Vorinformierten hatten ihre relative Unkenntnis bei Gesetzesdetails schon konstatiert. Mithilfe eines t-Test konnte lediglich bei der zutreffenden Aussage, das Gesetz eigne sich zur Einholung von Information bei Behörden, ein signifikanter Unterschied zwischen den Gruppen festgestellt werden ($p \leq 0,05$). Dabei wussten die Vorinformierten besser Bescheid, aber sie weichen im Vergleich zu der eigentlich richtigen „Trifft-zu“-Aussage im Mittel immer noch signifikant davon ab. Diese Feststellung gilt für jedes einzelne Item. In jeder Gruppe zeigte sich für jedes der neun Items eine hoch signifikante Abweichung des vermuteten vom tatsächlichen Zutreffen oder Nichtzutreffen der Möglichkeiten des Gesetzes ($p \leq 0,001$). Beispielsweise ist die Informationsverpflichtung des Herstellers kein Gegenstand des Gesetzes, wird aber von vielen Befragten, unabhängig von ihrer Gruppenzugehörigkeit, erwartet.

4.3 Ergebnisse der Experteninterviews

Die Mitarbeiter in den Behörden, die die Anfragen der Verbraucher bearbeiten, können als Experten des Verbraucherinformationsgesetzes eingestuft werden. Ziel ihrer Befragung war es, Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Beurteilung des Gesetzes durch Konsumenten und Behörden herauszuarbeiten. Geleitet durch einen vorab zugeschickten Fragebogen wurden sechs Interviews mit Mitarbeitern aus Landesbehörden in fünf Bundesländern geführt. Zur Einstufung der persönlichen Einschätzungen wurde eine fünfstufige Likert-Skala

mit den Polen 1 = gar nicht bis 5 = sehr verwendet. Das Ausmaß der Zustimmung zu Aussagen oder Sachverhalten wurde erfragt und dokumentiert.

Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Behörden überwiegend in der Lage sehen, die Verbraucher mit den gewünschten Informationen zu versorgen (M = 4,16, s = 0,41). Sie beklagen allerdings die Aufwendigkeit der Informationsaufbereitung, insbesondere, wenn eine verständliche und übersichtliche Zusammenfassung von Daten mehrerer Quellen vonnöten sei (M = 3,80, s = 0,84).

Als Verbesserungsbedarf wurde in verschiedenen Interviews ein direkter Zugang der Konsumenten zu Informationen der Hersteller und ein Dialog zwischen Verbrauchern und der Industrie gefordert. Unternehmen würden Millionen in Marktforschung und Werbung investieren und hätten über den direkten Kontakt zu ihren Kunden ein besseres Mittel, Defizite zu erkennen oder Informationen freiwillig und schnell weiterzugeben. Kritik an der Gebührenregelung in der Praxis wurde kaum geäußert, sie wurde vielmehr mit dem Äquivalenzprinzip begründet. Die Gebühren wurden als klar ersichtlich und als verhältnismäßig günstig im Verhältnis zum Aufwand der Bearbeitungszeit eingestuft.

Bei der abschließenden Einschätzung wurde das Verbraucherinformationsgesetz als sinnvoll, aber in der Umsetzung als verbesserungswürdig eingestuft (M = 3,33, s = 1,03). Diese Einschätzung wird durch die Wertung präzisiert, dass

der Aufwand einen zu geringen Effekt beinhalte (M = 4,16, s = 0,75). Die Werte zeigen, dass die Behörden mit den Regelungen des VIG nicht uneingeschränkt zufrieden sind. Diese kritische Sicht teilen sie mit den Verbrauchern. Ebenso übereinstimmend sind die Ansichten zur stärkeren Einbindung der Hersteller in die Informationspflicht. Diametral entgegen stehen jedoch die Standpunkte bezüglich der Erhebung von Gebühren. Während die Behördenvertreter das Gebot der Kostendeckung in den Vordergrund stellen und eine Gebührenreduzierung ablehnen, sind die Konsumenten allenfalls bereit, eine Minimalgebühr zu entrichten.

5 Konsequenzen auf der Grundlage der Erhebungen

Der Schwerpunkt der vorgestellten Verbraucherbefragung und Experteninterviews lag auf den Kenntnissen und Erwartungen der Konsumenten gegenüber dem Gesetz und dessen Anwendung und Beurteilung durch die Behörden. Im Besonderen ging es um die Erwartungen, die an die Möglichkeiten des Gesetzes geknüpft werden, und die Bereitschaft, für dessen Inanspruchnahme Gebühren zu bezahlen.

Vergleicht man die Ergebnisse der vorliegenden Erhebungen mit den schon veröffentlichten Studien und Evaluationen zum Verbraucherinformationsgesetz, so zeigen sich Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Das generelle Informationsdefizit über die Existenz des Gesetzes zieht sich wie ein roter

Faden durch alle bisherigen Untersuchungen. Die gemeinsame Konferenz der von der Bundesregierung beauftragten Gutachter zur Evaluation des VIG machte in ihrer Stellungnahme deutlich, dass das Gesetz noch nicht ausreichend in der Bevölkerung verankert sei (IFK 2010, S. 2). Das ist angesichts der vorgelegten Befunde noch sehr verhalten ausgedrückt. Die weitgehende Unkenntnis des Gesetzes bei den Befragten spräche dafür, eine breit angelegte Informationskampagne zur Wissenssteigerung in der Bevölkerung zu starten. Allerdings macht dies nur Sinn, wenn die Erwartungen, die die Konsumenten an ein Verbraucherinformationsgesetz knüpfen, im Grundsatz erfüllt werden. Ein wesentliches Kriterium bilden in

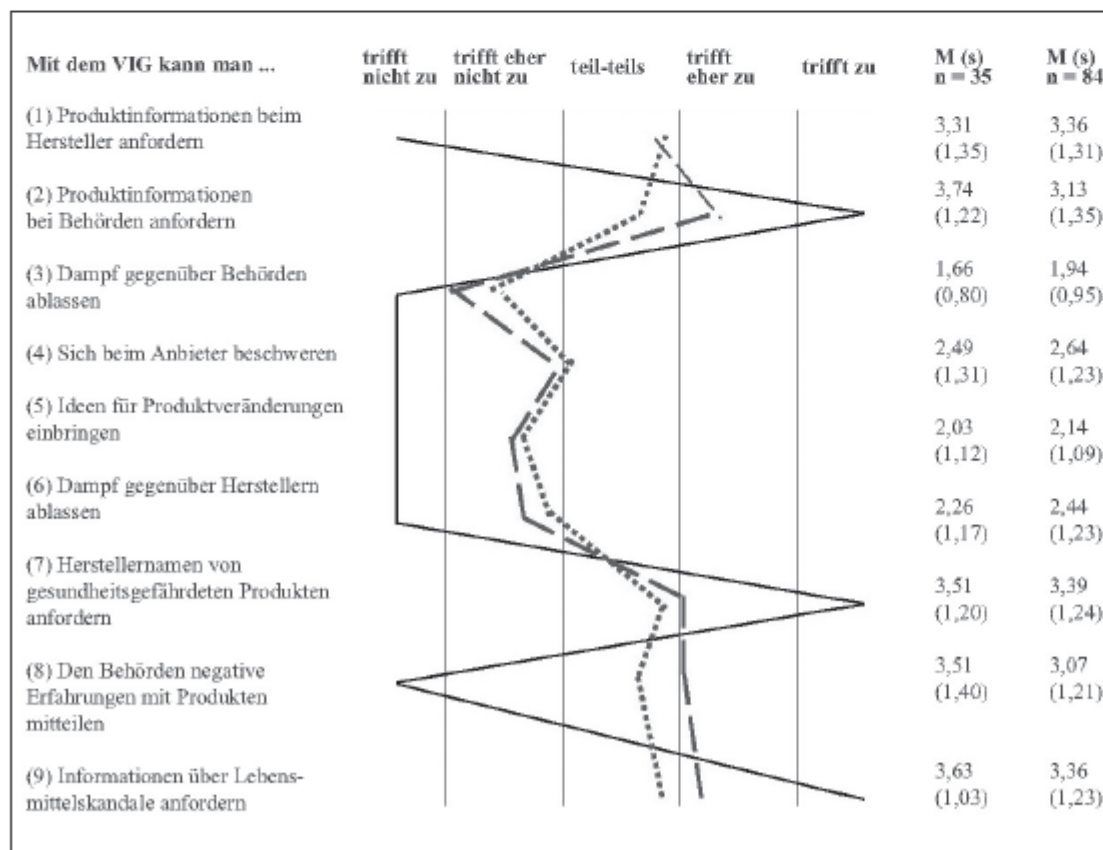


Abb. 1: Erwartungen an das Verbraucherinformationsgesetz im Gruppenvergleich
 — : Richtige Antwort
 - - - : Tatsächliche Antwort der Gruppe mit Kenntnis vom VIG (n = 35)
 : Tatsächliche Antwort der Gruppe ohne Vorkenntnis des VIG (n = 84)
 Quelle: eigene Darstellung

diesem Zusammenhang die Kosten, die das Einholen von Auskünften nach dem VIG nach sich ziehen. Im Gegensatz zum juristischen Gutachten, das die im Gesetz verankerte Kostendeckung bei der Einholung von Auskünften zum Maßstab nimmt (Böhm et al. 2010, S. 299), und auch abweichend von der von den Behördenvertretern artikulierten Meinung, wird empfohlen, sich an dem Votum der befragten Verbraucher zu orientieren. Diese hatten im Mittel nicht mehr als 3,33 Euro bzw. 3,39 Euro zahlen wollen (vgl. 4.2). Diese Größenordnungen sollten als Referenzwerte genommen werden, um noch einmal repräsentativ die Zahlungsbereitschaft zu erheben. Die Ergebnisse dieser Untersuchung signalisieren, dass die Gebühren nicht über den Umfang einer Schutzgebühr hinausgehen sollten.

Ein Gesetz, dessen Effektivität von der Mitwirkung seiner Adressaten abhängt, muss den Beteiligten bekannt sein und ein hohes Ansehen genießen. Die vorgelegten Erhebungen haben in beiden Bereichen erhebliche Defizite ausgewiesen. Dazu gehört auch die Frage, an welche behördliche Anlaufstelle man sich im Bedarfsfall wenden müsste. Kenner und Nichtkenner des Gesetzes sind dabei in nur wenig unterschiedlichem Ausmaß ratlos. Deshalb erscheint es zwingend, dass die Bekanntmachung des VIG nicht nur dessen Existenz an sich, sondern ebenso die Ausgestaltungsdetails betrifft.

Der zum Handeln aufgeforderte Konsument sollte jedoch nicht nur seinen Aktionsspielraum kennen, sondern auch hinter den möglichen Aktionen stehen, sie als sinnvoll erachten und gut heißen. Zwar ist einschränkend zu erwähnen, dass sich nicht alle Erwartungen, die an das Verbraucherinformationsgesetz geknüpft werden, für eine Umsetzung in den Gesetzestext eignen. So sind die Beschwerden gegenüber Anbietern, die von einer Mehrheit der Befragten als essentieller Bestandteil des Gesetzes vermutet wurden, bilateraler Natur und auf individueller Ebene zu lösen. Dass auch in diesem Zusammenhang Verbesserungen gewünscht werden und möglich sind, wird durch die extensive wissenschaftliche Diskussion über Beschwerdeverhalten und Kommunikation zwischen Anbietern und Nachfragern dokumentiert (Bell and Luddington 2006, Huppertz 2007).

Ebenso ist nicht eindeutig, wo ein zusätzliches, über die bestehenden Kennzeichnungspflichten hinausgehendes gesetzliches Informationsgebot für die Hersteller sinnvoll ansetzen sollte. Es müsste erst wissenschaftlich aufbereitet werden, wo welcher Informationsbedarf der Konsumenten mit welchen Angaben der Hersteller vereinheitlichend bedient werden sollte. Eine Vermittlung durch die Behörden, die von den befragten Verbrauchern erwartet wird, könnte dazu verhelfen, dass Anfragen gezielt weitergegeben werden und möglicherweise auch mehr Nachdruck bekämen. Durch Delegation der Informationsanfragen wäre unter dem Strich eine Reduzierung des Aufwands für die Behörden wahrscheinlich. Von den Mitarbeitern in den Behörden war beklagt worden, dass die amtliche Weiterleitung der Informationen an die Antragsteller mit viel Aufwand verbunden sei, dieser würde dann von den Unternehmen getragen werden müssen.

Der größte Dissens in den Erhebungsergebnissen betrifft die Kosten der Informationseinholung. Bei diesem Punkt sind die befragten Konsumenten zu einer nur sehr geringen Kostenbeteiligung bereit, unabhängig davon, ob sie das VIG vor der Befragung schon kannten oder nicht. Basierend auf ihrer bisherigen Praxis, aber auch geleitet durch Bedenken vor einer Überflutung durch Anfragen bei Kostenfreiheit, plädieren die Mitarbeiter in den Behörden für ein Beibehalten der jetzigen Regelung. Diese ist den Verbrauchern jedoch zu teuer. Soll das Gesetz zukünftig wirklich erfolgreich im Verbraucherschutz sein, dann muss es die finanziellen Bedenken der Adressaten, aber auch deren umsetzbare Erweiterungswünsche im Rahmen einer verbrauchergerechten Reform einbringen.

Literatur

- Bazerman, M. H., Moore, D. (2009): *Judgment in managerial decision making*. Siebte Auflage. Hoboken, NJ: Wiley & Sons.
- Bell, S. J., Luddington, J. A. (2006): Coping with customer complaints. *Journal of Service Research*, 8(3), 221 – 233.
- Böhm, M., Lingenfelder, M., Voit, W. (2010). Endbericht. Auswertung der Anwendungserfahrungen mit dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) sowie Erarbeitung von konkreten Empfehlungen für Rechtsänderungen. Bericht Nr. 08HS025, erstellt für die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Bonn, abgerufen am 03.11.2010 unter <http://download.ble.de/08HS025.pdf>
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2008): Mehr Information – mehr Transparenz. Das neue Verbraucherinformationsgesetz und neue Regelungen zum Recht auf Verbraucherinformation, abgerufen am 19.10.2010 unter http://www.vigwirkt.de/fileadmin/user_upload/PDF/VIG_FB.pdf
- foodwatch (Hrsg.) (2008). Abschrecken, abservieren, abkassieren. Der foodwatch-Report über den Praxistest des Verbraucherinformationsgesetzes: Wenig Informationen, lange Fristen, hohe Gebühren. Als PDF abgerufen am 03.11.2010 unter http://foodwatch.de/foodwatch/content/e10/e14743/e19162/e19232/foodwatch-Report_Praxistest-VIG_122008_ger.pdf
- Greenpeace (Hrsg.) (2008). Verbraucherinformationsgesetz: Auskünfte mangelhaft. Internet-Artikel von Sina Röttgers, abgerufen am 03.11.2010 unter http://www.greenpeace.de/themen/chemie/nachrichten/artikel/verbraucherinformationsgesetz_auskuenfte_mangelhaft/
- Gottschalk, I. (2001): *Ökologische Verbraucherinformation. Grundlagen, Methoden und Wirkungschancen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Huppertz, J. W. (2007): Firms' complaint handling policies and consumer complaint voicing. *Journal of Consumer Marketing*, 24 (7), 428 – 437.
- IFK, Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (2010): Stellungnahme zur Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG). Als PDF abgerufen am 03.11.2010 unter http://www.lfa.brandenburg.de/sixcms/media.php/2628/VIG_Stellungnahme_IFK_100902.pdf
- Kroeber-Riel, W., Weinberg, P. (2009). *Konsumentenverhalten*. Neunte Auflage. München: Vahlen.
- Kuhlmann, E. (1990). *Verbraucherpolitik: Grundzüge ihrer Theorie und Praxis*. München: Vahlen.
- Nunnally, J. C. (1978): *Psychometric theory*. Zweite Auflage. New York: McGraw-Hill.

- Oertel, B., Schimke, D., Ulmer, F., Karg, F. (2010). Abschlussbericht: „Untersuchung der Veränderung der Informationskultur der für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen Behörden sowie der in diesem Bereich tätigen Unternehmen durch das Inkrafttreten des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG)“. Projekt-Nr. 08HS024. Als PDF abgerufen am 03.11.2010 unter http://www.lebensmittelzeitung.net/studien/pdfs/144_.pdf
- Padberg, D. (1977): Non-use benefits of mandatory consumer information programs. *Zeitschrift für Verbraucherpolitik / Journal of Consumer Policy*, 1, 5 – 14.
- Rischkowsky, F., Döring, T. (2008): Consumer policy in a market economy: Considerations from the perspective of the economics of information, the new institutional economics as well as behavioural economics. *Journal of Consumer Policy*, 31 (3), 285 – 312.
- Scherhorn, G. (1975): Verbraucherinteresse und Verbraucherpolitik. Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Band 17. Göttingen: Schwartz & Co.
- Silberer, G. (1985): Non-use Benefits des vergleichenden Warentests angesichts seiner Wirkungen im Hersteller-, Händler- und Konsumentenbereich. *Marketing, Zeitschrift für Forschung und Praxis*, 7, 39 – 46.
- Tversky, A, Kahnemann, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, 211 (4481), 453 – 458.
- Verbraucherinformationsgesetz (VIG). Gesetzestext abgerufen am 11.10.2010 unter <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/vig/gesamt.pdf>
- Verbraucherzentralen Bundesverband (VZBV) (2009): VIG – Bei den Verbrauchern durchgefallen. Ergebnisse eines bundesweiten Behördentests zur Anwendung des Verbraucherinformationsgesetzes, als PDF abgerufen am 03.11.2010 unter http://www.vzbv.de/mediapics/hintergrundpapier_behoerdentest_vig.pdf http://www.vzbv.de/mediapics/hintergrundpapier_behoerdentest_vig.pdf
- Wiswede, G. (2000): Konsumsoziologie – Eine vergessene Disziplin. In: Rosenkranz, D., Schneider, N.F. (Hrsg.). *Konsum. Soziologische, ökonomische und psychologische Perspektiven*, S. 23 – 72. Opladen: Leske & Budrich.

Ingrid Gottschalk, Dr. oec., Privatdozentin am Institut für Haushalts- und Konsumökonomik der Universität Hohenheim
Ingrid.Gottschalk@uni-hohenheim.de

Bettina Schneiderhan, cand. oec., studentische Mitarbeiterin am Institut für Haushalts- und Konsumökonomik der Universität Hohenheim
Bettina.Schneiderhan@uni-hohenheim.de

Universität Hohenheim
 Fruwirthstr. 48
 D-70593 Stuttgart

Ressourcen Lebensraum, Rohstoff, Luft

Pro Minute verschwinden 36 Fußballfelder Wald

2011 ist das „Jahr der Wälder“, das die Vereinten Nationen zum ersten Mal erklärt haben. Der offizielle Startschuss fiel am 2. Februar in New York. Laut WWF brauchen die Wälder der Erde dringend mehr Aufmerksamkeit: Weltweit habe der Mensch bereits mehr als die Hälfte der Wälder vernichtet. Die Entwaldungsrate sei ungebremst.

Rund um den Globus gehen jedes Jahr 13 Millionen Hektar Wald verloren, erklärt der WWF. Illegaler Holzeinschlag, Brandrodung oder Umwandlung in Agrarland seien die Hauptursachen. Der meiste Wald schwindet in den artenreichen Tropen. Der WWF will das UN-Jahr der Wälder nutzen, um für einen bewussten Umgang mit der Ressource Wald zu werben. Dazu Philipp Göltenboth, Leiter des Waldschutzprogrammes des WWF Deutschland: „Schließlich verschwinden die 36 Fußballfelder Wald pro Minute nicht einfach so. Aus ihnen wird Holz gewonnen, und daraus entstehen beispielsweise Wegwerfartikel aller Art, vom Papiertaschentuch bis zum Pappbecher für den täglichen Coffee to go. Oder die Wälder müssen weichen, weil an ihre Stelle Soja für die immer stärker anwachsende Fleischproduktion angebaut wird. Dabei haben die Verbraucher viele Möglichkeiten, durch bewussten Konsum zum Waldschutz beizutragen, etwa durch den Kauf FSC-zertifizierter Papierprodukte wie etwa Taschentücher, die dann nicht aus Raubbau stammen“.

Nach Angaben des WWF sind rund ein Drittel der weltweiten Landmassen, etwa 3,9 Milliarden Hektar, von Wäldern bedeckt, von den etwa 1,8 Millionen beschriebenen Tier- und Pflanzenarten auf der Erde leben etwa zwei Drittel im Wald. Wälder sind zugleich Lebensraum, Existenzgrundlage und Speisekammer für Millionen von Menschen; laut UN leben 1,6 Milliarden Menschen direkt im und vom Wald. Darüber hinaus produzieren Wälder Sauerstoff und speichern Kohlendioxid. Sie sind Wasserspeicher, schützen vor Überschwemmungen und bewahren den Boden vor Erosion.

Wissenschaftlichen Schätzungen gehen nach WWF-Angaben davon aus, dass Wälder im globalen Durchschnitt Dienstleistungen und Rohstoffe im Wert von etwa 750 Euro pro Hektar und Jahr zur Verfügung stellen. Die Wälder der Erde haben somit einen Dienstleistungswert von ca. 3 Billionen Euro pro Jahr.

Der WWF steuert nach eigenen Angaben das größte Waldschutzprogramm der Welt, insgesamt bereits etwa zehn Prozent aller Wälder. Weltweit werden mehr als 85 Mio. ha Wald nachhaltig durch das vom WWF geförderten Zertifizierungssystem des Forest Stewardship Council (FSC) genutzt.