

Unclassified

DSTI/CP(2005)12/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

09-Mar-2006

German - Or. English

**DIRECTORATE FOR SCIENCE, TECHNOLOGY AND INDUSTRY
COMMITTEE ON CONSUMER POLICY**

**DSTI/CP(2005)12/FINAL
Unclassified**

**EXAMINING CONSUMER POLICY: A REPORT ON CONSUMER INFORMATION CAMPAIGNS
CONCERNING SCAMS (GERMAN TRANSLATION)**

**Untersuchung der Verbraucherpolitik: Bericht über Verbraucherinformationskampagnen gegen
Trickbetrug**

JT03205357

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

German - Or. English

VORWORT

Dieser Bericht wurde vom Central Office of Information (COI) des Vereinigten Königreichs unter der Aufsicht des britischen Ministeriums für Handel und Industrie und unter Mitwirkung verschiedener Mitgliedsländer sowie des OECD-Sekretariats erstellt.

Bei seiner 70. Tagung vom 24.-25. Oktober 2005 beschloss der Ausschuss für Verbraucherpolitik, den Bericht in einem schriftlichen Verfahren freizugeben, das am 19. Dezember 2005 abgeschlossen wurde.

Für die Veröffentlichung des Berichts zeichnet der Generalsekretär der OECD verantwortlich.

Copyright OECD, 2005.

Anträge auf Überlassung von Nachdruck- oder Übersetzungsrechten für das gesamte Dokument oder Teile davon sind zu richten an:

OECD Publications, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, Frankreich.

INHALTSVERZEICHNIS

_Toc127671047

| | |
|---|----|
| INHALTSVERZEICHNIS | 3 |
| UNTERSUCHUNG DER VERBRAUCHERPOLITIK: BERICHT ÜBER VERBRAUCHER- INFORMATIONSKAMPAGNEN GEGEN TRICKBETRUG ZUSAMMENFASSUNG | 4 |
| 1. HINTERGRUND DES PROJEKTS | 5 |
| 1.1 Projektansatz | 5 |
| 2. HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUR TRICKBETRUGSPROBLEMATIK | 6 |
| 2.1 Definition..... | 6 |
| 2.2 Trickbetrugsbeispiele | 6 |
| 2.3 Aufschlüsselung der verschiedenen Formen von Trickbetrug | 7 |
| 3. DIE AUSWIRKUNGEN VON TRICKBETRUG..... | 8 |
| 3.1 Die volkswirtschaftlichen Kosten von Trickbetrug..... | 8 |
| 3.2 Gründe für den Erfolg von Trickbetrug..... | 9 |
| 3.3 Probleme beim Kampf gegen Trickbetrug | 10 |
| 3.4 Gefährdete Gruppen | 11 |
| 3.5 Verbraucherschädigung im Allgemeinen | 12 |
| 4. BETRUGSBEKÄMPFUNGSKAMPAGNEN | 13 |
| 4.1 Überblick..... | 13 |
| 4.2 Erfolgsbeweise | 17 |
| 4.3 Beispiele guter Praxis..... | 18 |
| 4.4 Probleme bei Betrugsbekämpfungskampagnen..... | 20 |
| 4.5 Ein neues Modell für Betrugsbekämpfungskampagnen..... | 21 |
| 4.6 Das australische Verbraucherverhaltensmodell..... | 23 |
| 5. VON ANDEREN SOCIAL-MARKETING-KAMPAGNEN LERNEN..... | 25 |
| 5.1 Von Social-Marketing-Kampagnen lernen..... | 25 |
| 5.2 Gemeinsame Merkmale erfolgreicher Kampagnen..... | 27 |
| 5.3 Grenzen der Vergleichbarkeit..... | 28 |
| 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN: AUSTAUSCH VON BEISPIELEN GUTER PRAXIS | 28 |
| Für alle Kampagnen gilt..... | 28 |
| Warnkampagnen..... | 30 |
| Aufklärungskampagnen | 30 |
| 7. EMPFEHLUNGEN | 31 |
| ANHANG 1 STRATEGIEINSTRUMENT ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG | 33 |
| A1.1 Instrument für Betrugsbekämpfungskampagnen..... | 33 |
| A1.2 Verwendung des Instruments | 33 |
| ANHANG 2 LEITLINIEN GUTER PRAXIS FÜR DIE EVALUIERUNG VON BETRUGS- BEKÄMPFUNGSKAMPAGNEN | 34 |

**UNTERSUCHUNG DER VERBRAUCHERPOLITIK:
BERICHT ÜBER VERBRAUCHERINFORMATIONSKAMPAGNEN GEGEN TRICKBETRUG**

ZUSAMMENFASSUNG

- Ungeachtet der Vielfalt und des Einfallsreichtums der weltweit kursierenden Betrugsmaschen lassen sie sich alle einer kleinen Zahl von Grundmustern zuordnen.
- Die vorliegenden Daten zur Trickbetrugsproblematik sind unzureichend und widersprüchlich. Zahlen aus den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich lassen dennoch darauf schließen, dass durch Trickbetrug unmittelbare finanzielle Kosten in Milliarden-Euro-Höhe entstehen. Die indirekten Kosten – in Form von Verlust an Marktvertrauen – sind wesentlich höher.
- Trotz der Anstrengungen zahlreicher Stellen zur Betrugsbekämpfung und der hohen damit verbundenen Kosten gibt es keine Anzeichen für eine rückläufige Häufigkeit von Trickbetrug.
- Es gibt keine eindeutigen Belege dafür, dass bestimmte sozioökonomische Gruppen betrugsanfälliger sind als andere. Übereinstimmung herrscht darüber, dass die Trickbetrüger immer gerissener werden. Die Wahrscheinlichkeit, auf einen Trickbetrug hereinzufallen, ist nicht vom Bildungsstand, Alter oder Hintergrund des Opfers abhängig.
- Gegen Trickbetrug sollte nicht isoliert vorgegangen werden, sondern im Rahmen einer weiter greifenden Strategie zur Förderung des Wohlergehens der Verbraucher.
- Betrugsbekämpfungskampagnen sind in der Regel medienfokussiert und kurzfristig angelegt. Es gibt zwar Beispiele für strategischere Ansätze, diese bilden jedoch eher die Ausnahme.
- In Anbetracht des begrenzten Datenmaterials ist es schwierig, definitive Schlüsse über den Erfolg von Betrugsbekämpfungskampagnen zu ziehen. Es gibt Anzeichen für eine wachsende Selbstsicherheit der Verbraucher im Umgang mit Trickbetrug. Es gibt aber auch Belege dafür, dass Betrug nach Ansicht der Verbraucher zu einem immer größeren Problem wird, worin sich allerdings auch die Verbesserung der Aufklärungskampagnen und die häufigere Meldung von Betrugsstatbeständen widerspiegeln könnte.
- Es herrscht generell Einigkeit darüber, dass sich bei den Betrugsbekämpfungskampagnen ein Wandel von kurzfristigen, reaktiven und informationsbasierten hin zu allgemeiner gehaltenen, langfristigeren und auf Kompetenzentwicklung ausgerichteten Kampagnen vollziehen sollte. Dabei geht es konkret um die Förderung der Fähigkeit der Verbraucher, Betrugsversuche zu erkennen, vor der Entscheidung über ein unterbreitetes Angebot gründlich nachzudenken und verdächtige Versuche der Kontaktaufnahme effektiv abzuwehren.
- Aus anderen sachdienlichen Beispielen von Social Marketing aus aller Welt lässt sich ein Konzept für Betrugsbekämpfungskampagnen ableiten, das auf gründlichen Untersuchungen der Problematik, einem klar definierten Zielmarkt und einem effektiven Partnerschaftsnetz aufbaut. Die Schaffung eines solchen Netzes beinhaltet, dass mit anderen Organisationen des öffentlichen Sektors (u.a. auf den verschiedenen Regierungsebenen), dem gemeinnützigen Sektor und dem privaten Sektor zusammengearbeitet wird, um wirkungsvollere und kostengünstigere Kampagnen zu entwickeln.

- In diesem Bericht wird eine Vielzahl empfehlenswerter Vorgehensweisen hervorgehoben, sei es für taktische „Warnkampagnen“, allgemeiner gehaltene Aufklärungskampagnen oder ganz generell.
- Bei dem Konzept, das der Bericht für den Umgang mit der Problematik vorschlägt, wird den Unzulänglichkeiten des Datenmaterials Rechnung getragen. Der Bericht enthält Empfehlungen in fünf Bereichen, in denen eine verbesserte Praxis gewährleistet werden kann, dass die Mechanismen des Trickbetrugs genauer verstanden und die Betrugsbekämpfungskampagnen stärker integriert werden. Dabei handelt es sich um: Verbesserung von Datenerfassung und Datenaustausch, Verstärkung der Evaluierung, mehr internationale Kooperation bei der Betrugsbekämpfung, genauere Untersuchung der psychologischen Hintergrundfaktoren und Verbesserung der Koordinierung zwischen den zuständigen Stellen auf nationaler Ebene.
- Der Bericht enthält zwei Anhänge, die die Analyse und Durchführung von Betrugsbekämpfungskampagnen unterstützen sollen. Im ersten werden zentrale Fragen in Bezug auf das richtige Verhältnis zwischen Warnen und Aufklären gestellt; der zweite befasst sich mit empfehlenswerten Vorgehensweisen bei der Evaluierung der Wirksamkeit der Kampagnen.

1. HINTERGRUND DES PROJEKTS

1.1 Projektansatz

Die Aufgabenbeschreibung für das Projekt lautete, Trickbetrug (*scam*) als Sonderthema im Rahmen der Arbeit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Bereich Verbraucherpolitik zu untersuchen, anhand von Kampagnen, mit denen das Verhalten der Verbraucher erfolgreich beeinflusst werden konnte, Bereiche bester Praxis zu identifizieren und ausgehend davon Orientierungshilfen für die Durchführung von Betrugsbekämpfungskampagnen auszuarbeiten. Die dazu erforderlichen Nachforschungen und die Erstellung dieses Berichts erfolgten durch das *Central Office of Information* (COI) des Vereinigten Königreichs, das dabei vom Ausschuss für Verbraucherpolitik der OECD unterstützt wurde.

Die ursprüngliche Absicht dieses Projekts war es, zunächst gemeinsam mit Fachleuten die Trickbetrugsproblematik im Vereinigten Königreich zu untersuchen und die dortigen Erfahrungen mit Betrugsbekämpfungskampagnen zu prüfen. Auf der Grundlage dieser Untersuchung sollten Fallstudien zu Betrugsbekämpfungskampagnen erstellt werden, mit denen das Verhalten der Verbraucher erfolgreich beeinflusst werden konnte. Anschließend sollten Muster solcher Fallstudien an andere OECD-Länder geschickt werden, die dann ihrerseits auf ihre eigenen Erfahrungen gestützte Fallstudien vorlegen sollten. Auf diese Weise würde ein reicher Fundus von Belegen für beste Praktiken bei der Durchführung von Betrugsbekämpfungskampagnen zusammengestellt, die sich auf gemeinsame Methoden und Ansätze der Datenerhebung stützten.

Schon bald nach dem Start des Projekts zeigte sich aber, dass im Vereinigten Königreich (und nicht nur dort, sondern weltweit) keine Fallstudien über Betrugsbekämpfungskampagnen vorlagen, die mit ausreichender Genauigkeit evaluiert worden waren, um eine erfolgreiche Veränderung des Verbraucherverhaltens nachweisen zu können.

Im Dialog mit den verschiedenen OECD-Ländern wurde aber auch deutlich, dass eine große Zahl konkreter Beobachtungen zu Betrugsbekämpfungskampagnen vorliegt, die von den auf diesen Bereich spezialisierten

Fachleuten als Beispiele guter Praxis angesehen werden. Darüber hinaus gibt es zahlreiche wertvolle Fallstudien zu anderen Social-Marketing-Kampagnen aus aller Welt, aus denen sich wichtige Orientierungshilfen für Kampagnen gegen Trickbetrug ableiten lassen. Bei der Faktengrundlage dieses Berichts handelt es sich somit um eine Kombination aus einzelnen Stellungnahmen von Fachleuten und Evaluierungen verschiedener Verbraucherschutzkampagnen. In den Schlussbetrachtungen werden Bereiche hervorgehoben, in denen die Durchführung von Betrugsbekämpfungskampagnen weiter verbessert werden könnte, wobei Methoden vorgeschlagen werden, um die Funktionsweise von Trickbetrug sowie von Betrugsbekämpfungskampagnen besser zu analysieren.

2. HINTERGRUNDINFORMATIONEN ZUR TRICKBETRUGSPROBLEMATIK

2.1 Definition

Für die Zwecke dieses Berichts wird Trickbetrug (Englisch: *scam*) wie folgt definiert:

Unlautere oder gesetzwidrige Täuschung der Verbraucher, durch die ihnen ein finanzieller Schaden entsteht.

Dabei muss genauer erläutert werden, was in dieser Definition enthalten ist und was nicht.

- Trickbetrug kann zwar rechtswidrig sein, ist dies jedoch nicht zwangsläufig in allen Ländern.
- Es muss eine Täuschung der Opfer selbst vorliegen, nicht nur ein Betrug. Dies bedeutet, dass Identitätsdiebstahl und Kreditkartenbetrug an sich noch kein Trickbetrug sind.
- Der Trickbetrug muss ein Element der Täuschung enthalten: Eine aggressive Verkaufstechnik (*pressure selling*) an sich stellt noch keinen Trickbetrug dar, auch nicht im Fall von Haustürgeschäften.

2.2 Trickbetrugsbeispiele

Trickbetrugsmaschinen reisen um die Welt: Manche werden in einem Land aktiviert und zielen auf ein anderes ab; andere werden auf ein anderes Land übertragen, wenn ihr Lebenszyklus im Ursprungsland abgelaufen ist. Doch trotz der Vielzahl der in verschiedenen Ländern kursierenden Betrugsmaschinen werden effektiv nur vier Grundmuster verwendet:

- **Vorschussbetrug.** Dabei handelt es sich um Betrugsversuche, bei denen das Opfer aufgefordert wird, einen bestimmten Betrag zu überweisen, um so im Gegenzug die Auszahlung einer wesentlich höheren Geldsumme zu ermöglichen. Unter diese Kategorien fallen Benachrichtigungen über vermeintliche Lotterie- oder Preisgewinne, „419-Betrug“, auch als „Nigeria-Scam“ bezeichnet, sowie fiktive Kredit- oder Finanzdienstleistungsangebote. Demselben Muster folgen auch viele Heimarbeitsangebote sowie Pyramidenspiele, bei denen vorab eine Zahlung zu leisten ist.
- **Betrügerischer Verkauf von Waren oder Geldanlagen.** Hier geht es um eine Form von Betrug, bei der der Wert des gekauften Produkts nicht den Verkaufsversprechungen entspricht. Beispiele hierfür sind „Wunderkuren“ gegen bestimmte Krankheiten oder wertlose Investitionen (die häufig

von aggressiven Telefonverkäufern angeboten werden, die von Großraumbüros, *boiler rooms*, aus agieren, so genannt wegen der dort herrschenden aufgeheizten Verkaufsstimmung). Durch das Internet bieten sich in diesem Bereich zahlreiche neue Möglichkeiten, weil die Kunden hier nicht erwarten, das Produkt vor Abschluss des Verkaufs zu sehen. Insbesondere die zunehmende Beliebtheit von Internet-Auktionen animiert Trickbetrüger dazu, diesen Umstand auszunutzen.

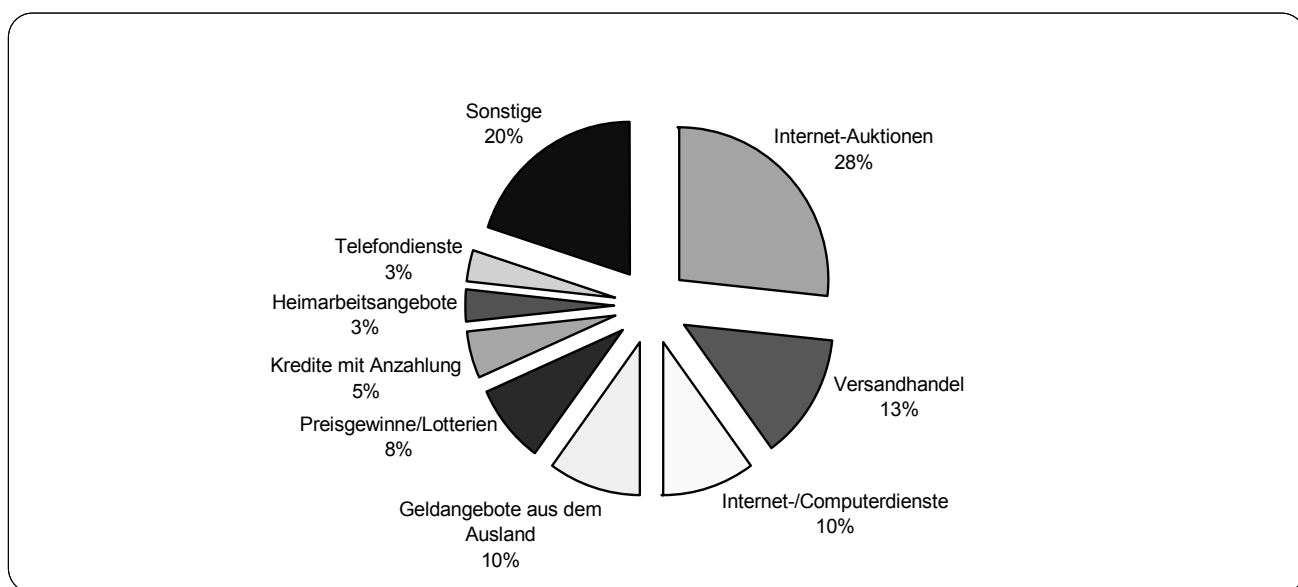
- **Gratisangebote.** Dabei handelt es sich um Anreize für den Kauf von Dingen, die sich letztlich als etwas anderes entpuppen als angeboten wurde. Ein klassisches Beispiel hierfür ist der Gratisurlaub in Timesharing-Anlagen.
- **Gebührenbetrug.** Beim klassischen Betrug mit Mehrwertnummern handelt es sich um Aufforderungen zum Anruf bei – nicht als solche gekennzeichneten – kostenpflichtigen Telefondiensten (so genannten Mehrwertdiensten), z.B. um einen angeblich gewonnenen Preis in Empfang nehmen zu können.

Ausgehend von dieser relativ geringen Zahl an Grundmustern gelingt es den Trickbetrüger dank ihres beachtlichen Erfindungsreichtums ein äußerst breites Spektrum verschiedener Betrugsmaschen zu entwickeln.

2.3 Aufschlüsselung der verschiedenen Formen von Trickbetrug

Die Wettbewerbsbehörde der Vereinigten Staaten (Federal Trade Commission – FTC) hat mit der so genannten Consumer Sentinel ein System eingerichtet, das Daten über Verbraucherbetrug aus verschiedenen Ländern erfasst. Diese Daten liefern einen Überblick darüber, welche Betrugsformen am weitesten verbreitet sind. Unter Ausklammerung des Identitätsdiebstahls lässt sich aus der Zahl der Anzeigen schließen, dass die häufigste Form der Betrug bei Internet-Auktionen ist.

Abbildung 1 Verbraucherbetrugsmeldungen bei Consumer Sentinel, 2004



Quelle: US Federal Trade Commission, Consumer Sentinel.

Die Zahl der im Zusammenhang mit Internet-Auktionen eingegangenen Anzeigen macht deutlich, welche großen Möglichkeiten das Internet Trickbetrü gern bietet. Weit verbreitet sind unter den verschiedenen Betrugs maschen auch die Geldversprechen aus dem Ausland.

Die Aufschlüsselung der einzelnen Betrugsformen fällt in den einzelnen Ländern zwangsläufig unterschiedlich aus. Im April 2005 im Vereinigten Königreich durchgeführte Untersuchungen ergaben, dass dort – zumindest insofern sich dies aus der Sensibilisierung der Öffentlichkeit schließen lässt – der Betrug mit Mehrwerttelefonnummern sowie vorgetäuschten Preisziehungen und Lotterien (*sweepstakes*) die am weitesten verbreiteten Betrugs maschen sind.

3. DIE AUSWIRKUNGEN VON TRICKBETRUG

3.1 Die volkswirtschaftlichen Kosten von Trickbetrug

Es fehlt an Daten über die Auswirkungen von Trickbetrug. Entstandene Verluste können in den meisten Ländern einer Vielzahl von Stellen gemeldet werden, die Polizei ist darunter nur eine. Außerdem ist Trickbetrug nicht unbedingt in allen Ländern illegal, so dass dem Verbraucher durch die Erstattung einer Anzeige kaum ein unmittelbarer Nutzen entsteht. Dabei kommt hinzu, dass die Verbraucher es „zugelassen“ haben, getäuscht zu werden, weshalb es ihnen häufig unangenehm ist, Anzeige zu erstatten.

Es liegen zahlreiche Schätzungen des Umfangs des Gesamtschadens vor, der den Verbrauchern durch Trickbetrug bzw. bestimmte Formen von Trickbetrug entsteht. Diese Zahlen lassen sich zwar nicht miteinander vergleichen, vermitteln aber einen Eindruck vom Umfang des Problems in den verschiedenen Ländern.

- Im Vereinigten Königreich entstehen den Verbrauchern laut Schätzungen der Wettbewerbsbehörde (Office of Fair Trading – OFT) durch Trickbetrug jährlich Verluste in Höhe von 1 Mrd. £ (1,5 Mrd. Euro¹).
- Die australische Wertpapierbehörde (Australian Securities and Investment Commission) schätzt, dass durch telefonisch (*cold calling*) oder anderweitig unterbreitete betrügerische Finanzdienstleistungsangebote zwischen 2001 und 2003 Verluste in Höhe von 800 Mio. \$A (509 Mio. Euro) entstanden sind.
- Laut einer im August 2004 durchgeführten Untersuchung der Federal Trade Commission (FTC) hatten in den Vereinigten Staaten im Vorjahr nahezu 25 Millionen Erwachsene – ungefähr 11,2% der US-Bevölkerung – durch mindestens eine Art von Trickbetrug Geld verloren.

1. Zum Wechselkurs vom 26. Juni 2005.

2. Vom OFT am 1. Februar 2005 veröffentlichte Angabe, die sich auf mehrere Datenquellen stützt, darunter PhoneBusters (nationales Callcenter in Kanada, bei dem Fälle von Telefonbetrug gemeldet werden können), Sicherstellungen des Inhalts von Postfächern durch Vollzugsorgane, beim ICSTIS (Independent Committee for the Supervision of Standards of Telephone Information Services), einer unabhängigen Kontrollstelle für Servicenummern und -dienste, eingegangene Anzeigen über unerwartete Gebühren für Mehrwertdienste sowie vorgelegte Statistiken.

Die für die Bekämpfung von Trickbetrug zuständigen Stellen sind sich einig darüber, dass die angegebenen Zahlen das Ausmaß des Problems unterzeichnen. Eine führende Mitarbeiterin der kanadischen Wettbewerbsbehörde äußerte sich dazu wie folgt:

Betrug verursacht sowohl direkte als auch indirekte Kosten. Verbrauchern und Unternehmen entstehen direkte Verluste, wenn sie Opfer eines Betrugs werden. Darüber hinaus wird die gesamte Wirtschaft geschädigt, wenn das Vertrauen in den Markt durch Schwindel und Betrug erschüttert wird.³

Die kanadische Wettbewerbsbehörde misst der Bezifferung der tatsächlichen Kosten von Trickbetrug eine derartige Bedeutung bei, dass sie vor kurzem ein im Bereich Forensik tätiges Wirtschaftsprüfungunternehmen mit der Entwicklung einer Methode zur Messung der Verluste beauftragt hat, die den Opfern von betrügerischem Massenmarketing in Kanada entstehen.

3.2 Gründe für den Erfolg von Trickbetrug

Für die australische Betrugsbekämpfungskampagne *Little Black Book of Scams* (LBBS – „Kleines Schwarzbuch des Trickbetrugs“) wurden sechs psychologische Auslöser identifiziert, mit denen Trickbetrüger arbeiten, um ihr Ziel zu erreichen⁴:

- **Gegenseitigkeit.** Der Trickbetrüger kann seinem Opfer – in der Anfangsphase der Transaktion – seine Hilfe oder ein „Geschenk“ anbieten. Das Opfer fühlt sich dann verpflichtet, ihm im Gegenzug ebenfalls etwas zu schenken, selbst wenn es nur seine Aufmerksamkeit ist.
- **Verpflichtung und Konsistenz.** Der Trickbetrüger kann versuchen, sein Opfer zur Zustimmung zu einem bestimmten Vorschlag zu bewegen, an den er es dann später erinnert, um es dazu zu bringen, sich stärker zu verpflichten. Der Wunsch, nicht unentschlossen oder inkohärent zu wirken, kann dann zur Folge haben, dass das Opfer auf den Betrug hereinfällt.
- **Sozialbeweise (*social proof*).** Trickbetrüger verweisen gerne auf andere teilnehmende Personen – nach dem Motto: „Wenn es alle machen, kann es keine schlechte Idee sein“.
- **Sympathie.** Trickbetrüger versuchen, eine Beziehung aufzubauen, z.B. durch Humor oder durch den Verweis auf einen gemeinsamen Hintergrund, damit es dem Opfer schwerer fällt, nein zu sagen, bzw. um es dazu zu bringen, unvorsichtiger zu sein.
- **Autorität.** Trickbetrüger nutzen die Autoritätsgläubigkeit ihrer Opfer aus, um ihren Behauptungen oder Produkten mehr Gewicht zu geben.
- **Knappes Angebot.** Trickbetrüger spielen mit unserer Angst, etwas zu verpassen, indem sie vorgeben, dass Angebot sei begrenzt oder nur während eines bestimmten Zeitraums gültig.

Dr. Peter Lunt, *Senior Lecturer* in Psychologie am University College London, der das Problem der Verbraucherschädigung im Auftrag der britischen Wettbewerbsbehörde untersucht, stimmt dieser Analyse zu. Er sagt über Trickbetrüger:

Im Grunde nutzen sie – vor allem beim Telefonbetrug – die sozialen Konventionen der Kommunikation aus, insbesondere die Regeln der Höflichkeit⁵.

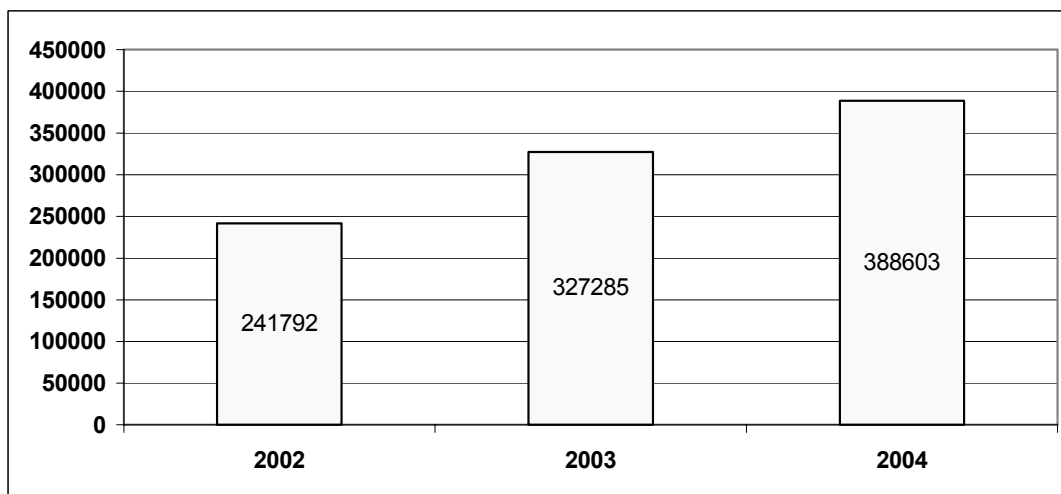
3. Gespräch mit Sally Southey, Assistant Commissioner in der Abteilung Kommunikation der kanadischen Wettbewerbsbehörde und Vorsitzende des Fraud Prevention Forum (FPF), 16. Juni 2005.

4. Aus Robert Cialdini, *Influence: The New Psychology of Persuasion*, überarbeitete Fassung, William Morrow and Company, Inc, New York, 1993.

3.3 Probleme beim Kampf gegen Trickbetrug

Trotz der in Kampagnen zur Rechtsdurchsetzung weltweit unternommenen Bemühungen sowie verschiedener Kommunikationskampagnen (sowohl im Rahmen von offiziellen Aktionen als auch von informellen Webforen und Aktionen) floriert der Trickbetrug nach wie vor. Laut der Consumer-Sentinel-Datenbank der FTC ist die Zahl der Beschwerden über Betrügereien im Zeitraum 2001-2004 rapide gestiegen. Selbst wenn wir davon ausgehen, dass dieser drastische Anstieg auf die Verbesserung der Meldemethoden zurückzuführen ist (was an sich schon positiv wäre), ist Verbraucherbetrug im günstigsten Fall ein zwar nicht mehr wachsendes, aber doch noch großes Problem⁶.

Abbildung 2 Bei Consumer Sentinel eingegangene Betrugsmeldungen, 2002-2004



Quelle: US Federal Trade Commission, Consumer Sentinel.

Untersuchungen zufolge sorgt eine Reihe von Faktoren dafür, dass Betrüger mit ihren Tricks immer wieder Erfolg haben:

- die Existenz einer großen Gruppe von risikofreudigen, in finanziell unsicheren Verhältnissen lebenden Verbrauchern, die einen idealen Zielmarkt bilden;
- die Wirksamkeit einer Reihe schlagkräftiger psychologischer Techniken, mit denen das Einverständnis der Opfer gewonnen wird;
- das Vorhandensein einer Reihe alter, tief verwurzelter Vorstellungen vom finanziellen Risiko (z.B. der Glaube, dass alle Unternehmen oder Organisationen vom Staat oder einer sonstigen Autorität geprüft werden oder dass es „Finanz-Gurus“ gibt, die geheime Abkürzungen zu Reichtum und Wohlstand kennen);

5. In einem Gespräch vom 25. Mai 2005.

6. Aus den Zahlen von Consumer Sentinel ist auch eine massive Zunahme der Beschwerden über Identitätsdiebstahl abzulesen. Diese Form des Betrugs ist zwar nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts, sie bildet derzeit aber den häufigsten Grund für die eingegangenen Beschwerden (bei 40% aller Klagen über Verbraucherbetrug geht es um Identitätsdiebstahl).

- die Entwicklung neuer Möglichkeiten, sei es in Form betrügerischer Hilfsappelle nach internationalen Katastrophen oder nationalen Tragödien⁷ bzw. durch die Übertragung alter Techniken auf neue Medien (Internet, Mobiltelefonie usw.).

Eine leitende Mitarbeiterin der britischen Wettbewerbsbehörde äußerte sich wie folgt über die Methoden und Strategien von Trickbetrügern:

Trickbetrüger sind gerissen, einfallreich und geschickt im Manipulieren. Indem sie dieselben Marktzugangswege nutzen wie legale Unternehmen, schaden sie nicht nur einzelnen Verbrauchern, sondern auch den Interessen aller ehrlichen Unternehmen.⁸

Diese Ansicht wird von der kanadischen Wettbewerbsbehörde geteilt:

Wenn man sieht, dass einige dieser Trickbetrüger Personen mit abgeschlossenem Wirtschafts- oder Psychologiestudium für sich arbeiten lassen, wird einem bewusst, dass wir es hier mit äußerst gewieften Kriminellen zu tun haben. Eine der Herausforderungen, vor denen wir stehen, ist, dass sie häufig nicht als richtige Verbrecher angesehen werden. In Wirklichkeit sind sie aber Diebe in Nadelstreifen.⁹

3.4 Gefährdete Gruppen

Es wird häufig angenommen, dass ältere Menschen leichter auf Betrug hereinfallen als die Bevölkerung insgesamt. Die internationalen Daten hierzu liefern ein uneinheitliches Bild. Laut der Website von PhoneBuster sind 78% der Opfer, die einen Schwindel mit Lotterie- oder Preisgewinnen melden, älter als 60 Jahre. (Allerdings beträgt der Anteil dieser Altersgruppe an den Personen, die einem Kreditschwindel zum Opfer gefallen sind, nur 4%.)

Eine 2004 für die FTC in den Vereinigten Staaten durchgeführte Untersuchung¹⁰ ließ jedoch nicht darauf schließen, dass die Wahrscheinlichkeit, auf einen Trickbetrug hereinzufallen, mit dem Alter zunimmt (Tabelle 1).

Tabelle 1 **Prozentsatz der verschiedenen Altersgruppen unter den gemeldeten Opfern, Vereinigte Staaten, Mitte 2002 bis Mitte 2003**

| Alter | % |
|-------|------|
| 18–24 | 8.3 |
| 25–34 | 11.1 |
| 35–44 | 11.1 |

7. Auf der Website von PhoneBusters in Kanada wird beispielsweise (Stand Juni 2005) vor einem betrügerischen Spendenaufruf im Zusammenhang mit der Ermordung von Polizeibeamten in Alberta gewarnt.
8. Christine Wade, Leiterin der Abteilung Consumer Regulation Enforcement des Office of Fair Trade, Zitat aus einer Pressemitteilung des OFT vom 1. Februar 2004.
9. Gespräch mit Sally Southey, Assistant Commissioner in der Abteilung Kommunikation des Canadian Competition Bureau und Vorsitzende des Fraud Prevention Forum (FPF), 16. Juni 2005.
10. FTC, *Consumer Fraud in the United States*, August 2004. Es gilt darauf hinzuweisen, dass auf Eigenangaben beruhende Umfragen von der Bereitschaft der Opfer abhängig sind, zuzugeben, dass sie hereingelegt wurden. Dies ist einer der Gründe dafür, warum Umfragedaten über die Auswirkungen von Trickbetrug den Umfang des Problems unterzeichnen dürften, und dadurch könnte auch die demographische Aufschlüsselung der Opferpopulation verzerrt werden.

| | |
|-------|-----|
| 45–54 | 8.7 |
| 55–65 | 6.1 |
| ab 65 | 4.1 |

Quelle: US Federal Trade Commission, *Consumer Fraud in the United States*, August 2004. Basiert auf 1 967 Beobachtungen.

Tatsache ist, dass die über 65-Jährigen laut dieser Untersuchung mit geringerer Wahrscheinlichkeit auf Trickbetrug hereinfließen als andere Altersgruppen. Die kanadische Wettbewerbsbehörde teilt die Ansicht, dass jeder Opfer von Trickbetrug werden kann. Sie vermutet, dass Fehleinschätzungen des Profils der Betrugsoffer dadurch bedingt sind, dass wohlhabendere, beruflich erfolgreiche junge Menschen stärker dazu tendieren, ihre Verluste nicht zu melden.

Aus der FTC-Untersuchung ging auch hervor, dass Personen, deren Einkommen Schwankungen unterworfen war (d.h. Personen, die mit einem beträchtlichen Einkommensanstieg oder -rückgang in den folgenden drei Jahren rechneten) oder die stärker verschuldet waren, als sie nach eigenem Urteil sein sollten, mit überdurchschnittlich hoher Wahrscheinlichkeit Betrügereien zum Opfer fielen. Im Untersuchungsbericht wird daher die Vermutung aufgestellt, dass Personen mit einer ungewisseren finanziellen Zukunft eher geneigt sein könnten, Risiken einzugehen.

Die FTC-Untersuchung zeigte allerdings auch, dass bestimmte ethnische Minderheiten mit größerer Wahrscheinlichkeit Opfer von Betrug werden. Die Untersuchung ergab insbesondere, dass die Gruppe der amerikanischen Ureinwohner anscheinend besonders häufig von Verbraucherbetrug betroffen ist (Tabelle 2). In Abschnitt 4.6 wird eingehender erörtert, welche Faktoren dafür verantwortlich sein könnten, dass bestimmte Gruppen betrugsanfälliger sind als andere.

Tabelle 2 **Betrugsoffer nach ethnischer Zugehörigkeit, Vereinigte Staaten, Mitte August 2002 bis Mitte August 2003**

| Ethnische Zugehörigkeit | % |
|----------------------------------|------|
| Hispanier | 14.3 |
| Afroamerikaner | 17.1 |
| Indianer und Ureinwohner Alaskas | 33.8 |
| Nicht hispanische Weiße | 6.4 |
| Sonstige | 7.3 |

Quelle: US Federal Trade Commission, *Consumer Fraud in the United States*, August 2004. Basiert auf 1 967 Beobachtungen.

Die FTC-Untersuchung stellt solche Unterschiede zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen auch nach Berücksichtigung anderer Faktoren fest (z.B. wirtschaftliche Unsicherheit). Obwohl angesichts der geringen Stichprobengröße für die ethnischen Minderheiten bei der Interpretation dieser Unterschiede Vorsicht geboten ist, dürfte es sich lohnen, sie genauer zu untersuchen.

3.5 Verbraucherschädigung im Allgemeinen

Im Bereich der Verbraucherpolitik wurden zahlreiche Stimmen laut, die dazu rieten, Trickbetrug im Kontext der Verbraucherschädigung im Allgemeinen zu betrachten. Eine leitende Mitarbeiterin der australischen Wettbewerbsbehörde (Australian Competition and Consumer Commission – ACCC) wies

darauf hin, dass der Verbraucherschutz für die Funktionsfähigkeit der Märkte ebenso wichtig ist wie die Förderung von Wettbewerb¹¹.

Allerdings kann sich die Wettbewerbstheorie auf eine Vielzahl empirischer und theoretischer Arbeiten stützen, während das menschliche Verhalten in diesem Bereich wesentlich weniger erforscht wurde. Entscheidend ist dabei, dass in der Wirtschaftstheorie häufig von der Annahme ausgegangen wird, die Verbraucher handelten rational, obwohl wir wissen, dass dies vielfach nicht der Fall ist¹².

In Bezug auf die Kommunikation besteht die Herausforderung darin, Betrugsbekämpfungskampagnen so zu gestalten, dass sie der Realität menschlichen Verhaltens Rechnung tragen. Informieren allein reicht nicht aus. Es gibt sogar Belege¹³ dafür, dass Hinweise auf bestimmte Betrugsmaschen deren Erfolgswahrscheinlichkeit erhöhen können, indem sie ihnen ein gewisses Renommee verleihen.

Das aus der Annahme der Rationalität des Verbrauchers resultierende Kommunikationsproblem wird auch von der australischen Financial Literacy Foundation gesehen:

Auch gut informierte Verbraucher können schlechte Entscheidungen treffen. Information verlangt nach einer logischen Reaktion. Leider ist die emotionale Komponente vielfach stärker als der Verstand.¹⁴

4. BETRUGSBEKÄMPFUNGSKAMPAGNEN

4.1 Überblick

Ein Großteil der Kommunikationsanstrengungen zur Betrugsbekämpfung ist reaktiver Art, d.h. sie werden beispielsweise durch eine Serie von Anzeigen oder ein hartes Durchgreifen seitens der zuständigen Behörden ausgelöst. Anders als für reaktive Warnungen in den Medien lassen sich für zusammenhängende „Kampagnen“ nur wenige Beispiele finden. Dies hat mehrere Gründe. Die Zuständigkeiten (und damit auch die Etats) sind häufig auf verschiedene Behörden verteilt. Selbst dort, wo die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden gut funktioniert – wofür es einige Beispiele guter Praxis gibt –, sind die zur Verfügung gestellten Etats häufig gering, weil die Kosten der durch Trickbetrug verursachten Verbraucherschädigung nicht in vollem Umfang gemessen bzw. verstanden wurden. Die Aktionen werden häufig durch Anzeigenwellen ausgelöst, so dass die Kampagnen zwangsläufig nur fallbezogen und reaktiv sein können.

-
11. Gespräch mit Louise Sylvan, Deputy Director, Australian Competition and Consumer Commission, 28. Juni 2005.
 12. Der Ausschuss für Verbraucherpolitik der OECD (CCP) hat vor kurzem begonnen, diesen Bereich zu untersuchen. Im Oktober 2005 organisierte er einen Roundtable mit Regierungsvertretern und akademischen Fachleuten zum Thema Angebotsökonomie und Verbraucherpolitik. Gestützt auf Erkenntnisse der herkömmlichen sowie der Verhaltensökonomie wurde bei dieser Gesprächsrunde versucht, das Verhalten und die Entscheidungsfindung der Verbraucher besser zu verstehen. Ein Bericht über diese Arbeitstagung wird in Kürze auf der CCP-Website unter www.oecd.org/sti/consumer-policy zur Verfügung stehen.
 13. Skurnik, Yoon, Park und Schwarz, „How Warnings about False Claims Become Recommendations“, *Journal of Consumer Research*, Vol. 31, März 2005.
 14. Gespräch mit der Australian Financial Literacy Foundation, Department of Treasury, 22. Februar 2005.

In Tabelle 3 bis 6 werden Einzelheiten zu einer Reihe von Kampagnen der jüngeren Vergangenheit geliefert.

Tabelle 3 **Aufklärungswoche über Trickbetrug**

| | |
|---------------------------------|---|
| Kampagne | Office of Fair Trade (OFT) und Handels- und Industrieministerium, Vereinigtes Königreich, <i>Scams Awareness Week</i> („Aufklärungswoche über Trickbetrug“), 2005. |
| Hintergrund/ Problemstellung | Insgesamt 17 Mitglieder des International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN) führten im Februar 2005 koordinierte Sensibilisierungskampagnen für Trickbetrug durch. |
| Strategie | Die Kampagne hatte zwei Ziele: a) die Verbraucher in der Identifizierung von Trickbetrug schulen, b) aufzeigen, dass das Vereinigte Königreich im Rahmen einer internationalen Partnerschaft in der Betrugsbekämpfung tätig ist. Die Hauptzielgruppen der Kampagne waren die Verbraucher der sozioökonomischen Gruppen C, D und E, die am häufigsten Nachteile durch Kleinbetrug erleiden. Die zweite Zielgruppe waren die Medien, internationale Partner und skrupellose Unternehmen. |
| Methoden | Bei der Kampagne wurde die tägliche Information in Radiospots, Broschüren und Plakaten (die von lokalen Partnern verbreitet wurden) während der <i>Scams Awareness Week</i> mit proaktiver Öffentlichkeitsarbeit (Presseinformation) und einem Internet-Chat kombiniert. Die wichtigsten Botschaften der Kampagne waren: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Wichtige Tipps für die Identifizierung von Trickbetrug. ➤ Auf Trickbetrüger hereinzufallen, heißt nicht, dass man dumm ist: Ihre Texte sind clever geschrieben und zielgruppenorientiert. ➤ Wenn etwas umsonst angeboten wird, ist grundsätzlich Skepsis geboten. ➤ Das Vereinigte Königreich arbeitet bei der Betrugsbekämpfung mit Partnern aus aller Welt zusammen. ➤ Wo Ihnen geholfen wird, wenn Sie einem Betrug zum Opfer gefallen sind. ➤ Informieren Sie Freunde und Bekannte, wenn Sie eine Betrugsmasche entdeckt haben. |
| Ergebnisse | ICPEN wird selbst eine Evaluierung der Kampagne durchführen. Jährliche Umfragen im Vereinigten Königreich zeigten, dass sich 23% der Verbraucher, konkret danach gefragt, an OFT-Informationen über die Abwehr von Trickbetrug erinnerten. Vergleichsdaten aus Antworten aus dem Jahr 2005 ergaben, dass sich 66% der Befragten im Umgang mit Trickbetrug sehr oder ziemlich sicher fühlten. |

Tabelle 4 **Erkennen, melden, stoppen**

| | |
|---------------------------------|--|
| Kampagne | Fraud Prevention Forum (FPF), „Recognise It, Report It, Stop It“ („Erkennen, Melden, Stoppen“), 2004-2005, Kanada. |
| Hintergrund/ Problemstellung | Eine erste Kampagne hatte Senioren Ende der neunziger Jahre über die Gefahren von Telefonbetrug informiert. |
| Forschungsarbeiten | Eine von der kanadischen Wettbewerbsbehörde Anfang 2000 durchgeführte Untersuchung ergab, dass alle Bevölkerungsgruppen Gefahr laufen, neuen Betrugsmaschinen, wie Identitätsdiebstahl, Internetbetrug, irreführendem Telemarketing oder Postbetrug, zum Opfer zu fallen. Dies war der Auslöser für eine Kampagne, die sich an weitere Bevölkerungsgruppen wenden sollte. |
| Strategie | Die Kampagne wurde vom Fraud Prevention Forum ausgearbeitet (FPF), das sich zu einer Partnerschaft von über 40 öffentlichen Stellen, Verbraucherverbänden, gemeinnützigen Organisationen und Privatunternehmen entwickelt hat. Das FPF entwickelte eine Reihe von Informationsträgern sowie den Slogan „Recognise It, Report It, Stop It“ („Erkennen, Melden, Stoppen“), der in einer Meinungsumfrage getestet wurde. Die Kampagne war Teil eines vom International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN) koordinierten Konzepts, an dem sich 17 Länder beteiligten. |
| Methoden | Im Mittelpunkt der Kampagne, die 2004 und 2005 lief, stand der <i>Scams Awareness Month</i> (Aufklärungsmonat über Trickbetrug). Für die Kampagne wurde eine Reihe von Informationsträgern entwickelt – Plakate, Broschüren, Thekenaufsteller, Anzeigen –, die die FPF-Partner mit ihrem eigenen Logo versehen konnten. Den Partnern wurde viel Freiraum bei der Durchführung ihrer Kampagnen gelassen, wobei das Spektrum von Broschüren als Beilage zu Kreditkartenrechnungen bis zu öffentlichen Bekanntmachungen und Radiospots reichte. Insgesamt wurden 2005 schätzungsweise 40 Millionen Informationsträger verbreitet; der Aspekt „Report It“ der Kampagne, d.h. die Aufforderung zum Handeln, lief zentral über die Website und das Callcenter von PhoneBuster. |
| Ergebnisse | Die Evaluierung der Kampagne ergab, dass sich jetzt mehr Kanadier bewusst sind, dass Trickbetrug ein ernstes Problem darstellt, und dass mehr von ihnen bereit sind, Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie meinen, Opfer von Betrug geworden zu sein. Allerdings sehen immer noch viele Opfer davon ab, Betrug zu melden und Maßnahmen zu ergreifen. |

Tabelle 5 Kleines Schwarzbuch des Trickbetrugs

| | |
|---------------------------------|--|
| Kampagne | Little Black Book of Scams (LBBS – „Kleines Schwarzbuch des Trickbetrugs“), Australien. |
| Hintergrund/ Problemstellung | Ziel der LBBS-Kampagne ist es, die Fähigkeit der Australier zur Identifizierung und Bekämpfung von Trickbetrug – in seinen heutigen ebenso wie in künftigen Erscheinungsformen – zu stärken. Das LBBS stützt sich auf ein ursprünglich vom Wettbewerbsministerium von New South Wales ausgearbeitetes Konzept und wurde von einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Zentralregierung, der Bundesstaaten und der Territorien im Auftrag des Ministerial Council on Consumer Affairs erstellt. Die Zentralregierung kümmerte sich 2002 um die Veröffentlichung und startete eine PR-Kampagne mit Anzeigen in den Medien und einer Website (www.scamwatch.gov.au). |
| Strategie | Das LBBS verfolgt bewusst einen allgemeinen und präventiven Ansatz. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass es häufig bereits zu spät ist, wenn eine Betrugsmasche erst einmal erkannt wurde und von den Behörden verfolgt wird, weil die Verbraucher ihr Geld dann schon verloren haben und es wohl nicht mehr zurückbekommen werden. Das LBBS soll den Verbraucher über entscheidende Fakten informieren, die für alle Betrugsmaschen gelten: die von den Betrügern angewandten Methoden und die Taktiken, mit denen man ihnen erwiesenermaßen entgehen kann. Es informiert auch über die psychologischen „Tricks“, die die Betrüger einsetzen, um bei den Verbrauchern die gewünschten Reaktionen auszulösen. |
| Methoden | Im Mittelpunkt der Kampagne standen die Verteilung des LBBS durch verschiedene Partner sowie eine entsprechende Medienkampagne. Unterstützt wurde sie durch die interaktive Scamwatch-Website. Die Kampagne war stark auf die Kompetenzentwicklung ausgerichtet, um den Verbrauchern dabei zu helfen, die Funktionsweise von Betrugsmaschen zu verstehen, sie zu identifizieren und abzuwehren. Um echtes Engagement bei den Verbrauchern zu wecken, was als entscheidend für den Erfolg der Kampagne galt, wurden die verschiedenen Informationsmittel möglichst unterhaltsam gestaltet, z.B. mit Parodien tatsächlicher Betrugsversuche. Dazu wurde auch eine Reihe falscher Internetanzeigen entwickelt, die sofortigen Reichtum oder Wunderkuren versprachen. Beim Klick auf das entsprechende Banner wurden die Verbraucher auf die Website von Scamwatch weitergeleitet, wo ihnen gezeigt wurde, dass solche Angebote in der Tat „zu gut, um wahr zu sein,“ sind, und wo sie vor ähnlichen Betrugsmaschen gewarnt wurden. Auf der Website von Scamwatch gab es auch einen Betrugssimulator, an dem die Verbraucher testen konnten, wie gut sie sich gegen betrügerisches Telemarketing verteidigen können. |
| Ergebnisse | Seit seiner ersten Veröffentlichung 1998 im Auftrag der Zentralregierung wurden über 450 000 Exemplare des LBBS verteilt. Darüber hinaus wurden Neuauflagen im Namen der Bundesstaaten und Territorialverwaltungen verteilt. Die Website von Scamwatch zählt monatlich im Schnitt 5 450 Besucher. Die Inhalte der Website und des LBBS wurden in zahlreichen Medienberichten und Informationsbroschüren aufgegriffen. Die Website hat auch Links zu und von verschiedenen öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Organisationen. Bei der Evaluierung der Wirkung der Kampagne auf das Verhalten der Verbraucher zeigte sich, dass zwar Sensibilisierung und Informiertheit beurteilt werden können, dass sich Verhaltensänderungen aber nur schwer genau messen lassen. Dies war einer der Gründe für die Aufstellung des „Verbraucherverhaltensmodells“, das einen Rahmen für die Messung der Faktoren liefern soll, die ausschlaggebend dafür sind, ob falsche oder richtige Marktentscheidungen getroffen werden. Dieses Modell wurde noch nicht komplett getestet, dies soll im Rahmen der Arbeit der vor kurzem eingerichteten Financial Literacy Foundation aber geschehen. |

Tabelle 6 **Kampagne gegen Dialerbetrug**

| | |
|---------------------------------|--|
| Kampagne | United States Postal Inspection Service (USPIS, Postbehörde der Vereinigten Staaten), „Dialling for Dollars“. |
| Hintergrund/ Problemstellung | Laut der FTC meldeten Verbraucher 2004 bei Consumer Sentinel Verluste in Höhe von insgesamt 545 Mio. US-\$ (450 Mio. Euro). Die USPIS leitet seit 2004 in Zusammenarbeit mit der FTC eine Kampagne gegen Telemarketingbetrug. |
| Strategie | Die Gesamtstrategie bestand darin, die Kampagne so zu behandeln, als ginge es darum, ein Produkt zu vermarkten. Dahinter stand die Absicht, die US-Verbraucher, insbesondere die Senioren, über Telefonbetrug aufzuklären und für seine Gefahren zu sensibilisieren. Die Kampagne wurde gezielt in den Gegenden durchgeführt, in denen die größte Zahl an Betrugsanzeigen eingegangen war. Die Hauptbotschaft war, dass man telefonisch unterbreitete Angebote erst einmal gründlich überdenken und sich nicht zu einer raschen Entscheidung drängen lassen solle. Die Kampagne enthielt auch eine klare Aufforderung zum Handeln, wozu eine Website und eine gebührenfreie Hotline (bei der FTC) eingerichtet wurden. |
| Methoden | Für die Kampagne wurde eine Kombination verschiedener Informationsmittel eingesetzt, darunter Videomitteilungen, Presseanzeigen und Informationsveranstaltungen. Außerdem wurden verschiedene Partner und Intermediäre durch die Herstellung einer DVD einbezogen. Die Kampagne wurde durch eine umfangreiche Medienkampagne auf nationaler und lokaler Ebene unterstützt. |
| Ergebnisse | Untersuchungen ergaben, dass die Verbraucher im Laufe der Kampagne begannen, die Funktionsweise von Telemarketingbetrug besser zu verstehen, wobei für die zentralen Botschaften der Kampagne, z.B. über die Kosten von Telefonbetrug, eine hohe Erinnerungsquote festzustellen war. |

4.2 Erfolgsbeweise

Bislang liegen kaum formelle Beobachtungen des Effekts von Betrugsbekämpfungskampagnen vor.

In Kanada untersuchte die Wettbewerbsbehörde in den Jahren 2003 und 2005 die Sensibilisierung der Bevölkerung für Telefonbetrug¹⁵. 2005 antworteten 83% aller Befragten, dass Telefonbetrug in Kanada ein ernstes Problem darstelle (gegenüber 75% im Jahr 2003); 28% waren selbst Telemarketingbetrug zum Opfer gefallen (gegenüber 16% im Jahr 2003).

Insgesamt 80% der Befragten erinnerten sich an die eine oder andere allgemeine Information über Telefonbetrug (oder Identitätsdiebstahl, was ebenfalls Gegenstand der Untersuchung war), und insgesamt 70% erinnerten sich an eine konkrete Botschaft aus der Kampagne „Recognise it, Report it, Stop it“ („Erkennen, Melden, Stoppen“). Als wirkungsvollster Ansatz zur Bekämpfung von betrügerischem Marketing wurde die Aufklärung der Öffentlichkeit genannt, die von 51% der Befragten als Methode vorgeschlagen wurde.

Eine der Schlussfolgerungen der Untersuchung war, dass die Neigung zur Trägheit (d.h. dazu, Trickbetrug nicht zu melden bzw. anzuzeigen) nach wie vor ein großes Hindernis darstellt. Die Untersuchung ergab, dass 44% der Opfer untätig blieben, nachdem sie betrogen worden waren; dieser Prozentsatz hat im Vergleich zu 2003 allerdings abgenommen.

Das OFT im Vereinigten Königreich führt einmal jährlich eine Umfrage durch, in der eine Reihe von Fragen zum Bekanntheitsgrad der Behörde, ihrer Kampagnen und Verbraucherrechten im Allgemeinen gestellt werden.

15. Canadian Competition Bureau, *Fraud Awareness Studies*, 2003 und 2005.

Tabelle 7 Ergebnisse von OFT-Umfragen, 2002-2005

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | |
|---|------|------|------|------|-------------------------------|
| | % | % | % | % | Veränderung in Prozentpunkten |
| Die Verbraucher sind sehr/recht gut geschützt | 75 | 69 | 75 | 73 | -2 |
| Ich bin mir sehr/recht sicher, meine Rechte zu kennen | 52* | 57 | 58 | 59 | +7 |

* in der oberen Hälfte einer Skala von 1–10

Quelle: UK OFT/COI/Synovate, 2002-2005. Basis: 1 000-2 000 Personen.

Während 76% der Befragten das OFT selbst kannten (in der Tabelle nicht dargestellt), schwankte der Bekanntheitsgrad seiner Kampagnen stark – zwischen 38% (kanadischer Lotteriebetrug) und 11% (für die Kampagne „In Debt, help yourself out“). Die Erinnerungsquote für den kanadischen Lotteriebetrug ist besonders hoch; bei den 2003 durchgeführten Kampagnen „It’s your call“ und „Misleading advertising“ (irreführende Werbung) lag die Erinnerungsquote demgegenüber nur bei 5% bzw. 12%. Eine 2005 durchgeführte Untersuchung ergab darüber hinaus, dass sich nur 22% der Verbraucher an Informationen des OFT erinnern; genauer befragt, gaben allerdings 23% an, sich an Warnungen des OFT zur Abwehr von Trickbetrug zu erinnern.

In seiner Umfrage von 2005 stellte das OFT auch einige Vergleichsfragen zur Trickbetrugsproblematik. Sie zeigten, dass sich 76% der Verbraucher sehr oder ziemlich sicher sind, ausreichend informiert zu sein, um nicht auf Trickbetrug hereinzufallen, wenngleich sich den eigenen Angaben zufolge nur 66% auch sicher sind, sich in einer konkreten Betrugssituation richtig zu verhalten. Allerdings hatten nur 34% den Eindruck, dass viele Informationen zur Verfügung stehen, die dabei helfen, sich vor Trickbetrug zu schützen. Diese spezifischen Fragen sind nützlich, um die Entwicklung des Selbstvertrauens der Verbraucher zu verfolgen, allerdings dürften sie, insofern es sich um eine jährliche Umfrage handelt, wahrscheinlich nicht genau genug sein, um eine Beurteilung des Effekts einzelner Kampagnen anhand der Antworten zu gestatten.

Die Ergebnisse sind uneinheitlich: Einerseits zeugen die Umfragedaten von einer Zunahme der Zahl der Personen, die sich für gut über ihre Rechte informiert halten; andererseits ist keine Verstärkung der (bereits sehr starken) Überzeugung festzustellen, die Verbraucher seien gut geschützt.

4.3 Beispiele guter Praxis

Von einigen Ausnahmen abgesehen, fehlt es für die meisten Betrugsbekämpfungskampagnen an soliden formellen Beurteilungen, was vermutlich stärker auf den begrenzten Umfang der für solche Kampagnen zur Verfügung stehenden Budgets als auf mangelndes Interesse zurückzuführen ist¹⁶.

Die hier erwähnten Fallstudien zeigen allerdings, dass in verschiedenen Ländern bereits eine Reihe guter Praktiken eingerichtet wurde.

16. Hier ließe sich allerdings einwenden, dass die Beschaffung der nötigen Finanzmittel erleichtert würde, wenn bessere Daten über den Erfolg der Kampagnen vorlägen.

4.3.1 Aufbau wirkungsvoller Partnerschaften

In einigen Ländern werden Schritte unternommen, um sicherzustellen, dass verschiedene private und öffentliche Stellen an den Betrugsbekämpfungskampagnen mitwirken.

Die australische Consumer and Financial Literacy Taskforce hat beispielsweise insgesamt 711 Initiativen in diesem Bereich identifiziert (Tabelle 8). Dies spricht für die Einrichtung einer zentralen Koordinierungsstelle, die die Kohärenz der Botschaften der verschiedenen Kampagnen gewährleisten könnte.

Tabelle 8 Verbraucherinformationsinitiativen in Australien, 2003

| Anbieter | Initiativen |
|---|-------------|
| Zentralregierung | 152 |
| Nachgeordnete Gebietskörperschaften (Bundesstaaten, Territorien) | 86 |
| Privater Sektor | 161 |
| Gemeinnütziger Sektor | 51 |
| Bildungssektor | 18 |
| Unabhängige Akteure (z.B. Medien) | 243 |
| Insgesamt | 711 |

Quelle: Australian Consumer and Financial Literacy Taskforce, *Australian Consumers and Money*.

Dieses Konzept wird in Kanada bereits verfolgt, wo über 40 öffentliche und private Organisationen im Fraud Prevention Forum (FPF) zusammengeschlossen sind. Dies hat den Vorteil, dass die Grenzen zwischen den Verantwortlichkeiten der verschiedenen Regierungsebenen überwunden werden können (der Verbraucherschutz fällt in Kanada z.B. in den Zuständigkeitsbereich der Provinzen, und viele kommunale Polizeieinheiten haben sich der Partnerschaft angeschlossen).

Das FPF hat den Weg für die Einbeziehung von Partnern aus dem privaten Sektor in die Betrugsbekämpfungskampagnen geebnet. Seiner Ansicht nach kann der private Sektor sowohl Ressourcen als auch eine andere Art von Beziehung mit den Verbrauchern in die Kampagnen einbringen. Der kanadischen Wettbewerbsbehörde gelang es besonders gut, die Unterstützung des privaten Sektors für ihre Kampagnen zu gewinnen. Sie ist der Auffassung, dass diese Form der Partnerschaft für die Rechtsdurchsetzungsbehörden ebenso von Vorteil ist wie für den privaten Sektor.

Die Sensibilisierung der Öffentlichkeit ist ein kostspieliges Unterfangen. Durch Partnerschaften mit Unternehmen des privaten Sektors, die bereits auf verschiedene Weise mit den Verbrauchern in Kontakt stehen, können die Kosten geteilt und die Chancen, die Verbraucher tatsächlich zu erreichen, erhöht werden. Die Rechtsdurchsetzungsbehörden und der private Sektor haben gleichermaßen ein Interesse daran, dass das Vertrauen der Verbraucher in den Markt gesichert ist.¹⁷

Zu den finanziellen Nutzeffekten der Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor kommt der Vorteil der erhöhten Glaubwürdigkeit in den Augen einiger Gruppen hinzu (z.B. bei der Kommunikation mit Jugendlichen). Als weiteren Vorteil nennt die Wettbewerbsbehörde die weniger bürokratischen Strukturen und die Flexibilität, die sie ihren Partnern bei diesem integrativen Ansatz bietet.

17. Gespräch mit Sally Southey, Assistant Commissioner in der Abteilung Kommunikation des Canadian Competition Bureau, 16. Juni 2005.

Diese Strategie ist jedoch nicht frei von Problemen: Wird ein Projekt von einer Rechtsdurchsetzungsbehörde geleitet (in diesem Fall der Wettbewerbsbehörde), läuft diese Gefahr, der zu großen Nähe zu den Unternehmen beschuldigt zu werden, die sie regulieren soll. Deshalb hat die Wettbewerbsbehörde, um die Bereiche Rechtsdurchsetzung und Sensibilisierung der Öffentlichkeit klarer zu trennen, dafür jeweils zwei gesonderte Hauptabteilungen eingerichtet, so dass die Integrität der einzelnen Mitarbeiter nicht in Frage gestellt werden kann. Die kanadische Wettbewerbsbehörde ist denn auch nicht dafür kritisiert worden, dass sie bei dieser Initiative die Führungsrolle übernommen hat.

4.3.2 Einbeziehung der Medien

Bei allen Kampagnen wird versucht, die Medien in die Verbreitung der Botschaften einzubeziehen. Dabei kommt es entscheidend auf den richtigen Zeitpunkt an. Wenn vermieden wird, dass sich die Nachrichten überschneiden, kann eine bessere, gründlichere Berichterstattung gewährleistet werden. Wichtig ist auch, dass den Medien der richtige „Stoff“ für ihre Berichterstattung geliefert wird. Eine leitende Mitarbeiterin der kanadischen Wettbewerbsbehörde erläutert dies so:

Die Medien interessieren sich für Konflikte und harte Fakten. Je besser es gelingt, Sensibilisierung und Rechtsdurchsetzung zu verknüpfen, und je mehr Statistiken geliefert werden können, umso besser.¹⁸

Zur Einbeziehung der Medien gehört mehr als die Erstellung von Pressemitteilungen: Es müssen Sprecher geschult, Opfer der Öffentlichkeit vorgestellt, interessante Hintergrundinformationen geliefert werden usw. – all dies sind Beispiele wirkungsvoller Techniken, die von unseren Gesprächspartnern genannt wurden.

4.3.3 Internationale Kooperation

Insgesamt 17 Länder – darunter das Vereinigte Königreich und Kanada mit den bereits als Beispiel aufgeführten Kampagnen – nahmen Anfang 2005 an der Kampagnenkoordination des ICPEN teil. In einigen Kampagnen, z.B. im Vereinigten Königreich, wurde dieser koordinierte Ansatz bewusst hervorgehoben.

4.4 Probleme bei Betrugsbekämpfungskampagnen

Auf Grund des Mangels an Daten über den Effekt von Betrugsbekämpfungskampagnen ist es schwierig, zu abschließenden Ergebnissen über den Wert der Kampagnen zu gelangen, die bislang durchgeführt wurden. Bei unseren Gesprächen zeigte sich allerdings, dass generell Zweifel an der Wirksamkeit von informationsbasierten Warnkampagnen bestehen, mit denen auf zum jeweiligen Zeitpunkt gerade weit verbreitete Betrugsmaschen reagiert wird. Auf jeden Fall gibt es keine Belege dafür, dass Trickbetrug seltener wird oder dass die Verbraucher inzwischen zu gut informiert sind, um auf die Betrugsmaschen hereinzufallen. (Die kanadische Untersuchung von 2005 ergab effektiv, dass Marketingbetrug nach Ansicht von 76% der Verbraucher weiter zunimmt.)

Informationskampagnen und gezielte Warnungen werden zwar weiterhin notwendig sein, man ist sich jedoch allgemein der Grenzen dieses Ansatzes bewusst, der zu stark durch folgende Eigenschaften gekennzeichnet ist:

- **Spezifität.** Solche Aktionen können zwar in Bezug auf eine bestimmte Betrugsmasche wirkungsvoll sein (oder auch nicht), da jedoch ständig neue Betrugsmaschen entwickelt werden, bleiben die Verbraucher gefährdet. Schließlich werden Verbraucher durch neue Betrugsmaschen geschädigt, bevor die Behörden auf sie aufmerksam werden. Einige Informationskampagnen wirken auch kontraproduktiv. Eine leitende Mitarbeiterin der australischen Wettbewerbsbehörde meint dazu:

18. Gespräch mit Sally Southey, Assistant Commissioner in der Abteilung Kommunikation des Canadian Competition Bureau, 16. Juni 2005.

Wenn die Regulierungsbehörden den Argumenten der Betrüger nicht mit ebenso starken Gegenargumenten begegnen, scheitern sie oder unterstützen sie sogar den Erfolg der Betrugsmaschinen, indem sie ihren Namen bekannt machen.¹⁹

- **Reaktivität.** Es ist wichtig, auf bereits eingetretene Situationen zu reagieren. Nach Ansicht der Australian Financial Literacy Foundation müssen Betrugsbekämpfungskampagnen jedoch mehr sein als nur Informationskampagnen, um den Schaden für die Verbraucher so gering wie möglich zu halten:

Es herrscht Einigkeit darüber, dass es bereits zu spät ist, wenn eine Betrugsmaschine erst einmal entdeckt und von den Behörden verfolgt wird. Die Opfer haben ihr Geld dann schon verloren und kaum noch eine Chance, es vom Betrüger in vollem Umfang wiederzuerlangen.²⁰

- **Kurzfristigkeit.** Durch Sensibilisierung kann verhindert werden, dass die Verbraucher während eines bestimmten Zeitraums auf eine Betrugsmaschine hereinfliegen, diese Sensibilisierung lässt jedoch rasch nach, wenn die entsprechenden Kampagnen nicht von Dauer sind. Es ist schwierig, die Wachsamkeit in Bezug auf ein bestimmtes Problem über einen längeren Zeitpunkt hinweg aufrechtzuerhalten. Eine Vertreterin der britischen Wettbewerbsbehörde OFT rät daher:

Es ist an der Zeit, das „Big-Bang“-Konzept aufzugeben. Wir müssen den Menschen beim Erlangen der notwendigen Kompetenzen helfen und so unsere Ausgaben optimieren. Eine sorgfältige Zielgruppenorientierung, die Ausdehnung der Kampagnen über einen längeren Zeitraum und der Einsatz intelligenter, innovativer Informationskanäle sind wichtige Methoden zur Erreichung unserer Ziele, wenn wir nicht über die nötigen Mittel für Fernsehspots verfügen.²¹

- **Informationsbasiertheit.** Kampagnen, bei denen die Bereitstellung von Informationen im Mittelpunkt steht, kommen nicht immer beim Verbraucher an. Eine leitende Mitarbeiterin von Consumers International (einer internationalen Organisation, in der Verbraucherverbände und Behörden aus 115 Ländern zusammengeschlossen sind) meint dazu:

Die Leute verwechseln häufig Information mit Kommunikation, dabei handelt es sich in Wirklichkeit um zwei sehr verschiedene Dinge. Um es mit Sidney J. Harris' Worten auszudrücken: „Information heißt aussenden, Kommunikation heißt ankommen“.²²

4.5 Ein neues Modell für Betrugsbekämpfungskampagnen

Angesichts der reaktiven Kampagnen gesetzten Grenzen empfiehlt es sich, auf ein neues Modell zur Kommunikation über Trickbetrug zu setzen. Unsere Gesprächspartner schienen sich generell darüber einig zu sein, dass es eines strategischeren, längerfristigen und auf die Kompetenzentwicklung gestützten Konzepts der Betrugsbekämpfung bedarf.

Die Consumer and Financial Literacy Taskforce in Australien kam zu folgendem Schluss:

-
19. Gespräch mit Louise Sylvan, Deputy Director, Australian Competition and Consumer Commission, 28. Juni 2005.
 20. Gespräch mit der Financial Literacy Foundation, Australian Department of Treasury, 22. Februar 2005.
 21. Gespräch mit Sue Cook, Leiterin der Abteilung Marketing, Office of Fair Trade, 21. Januar 2005.
 22. Gespräch mit Anna Fielder, Leiterin des Office for Developed and Transitional Economies, Consumers International, 26. Mai 2005.

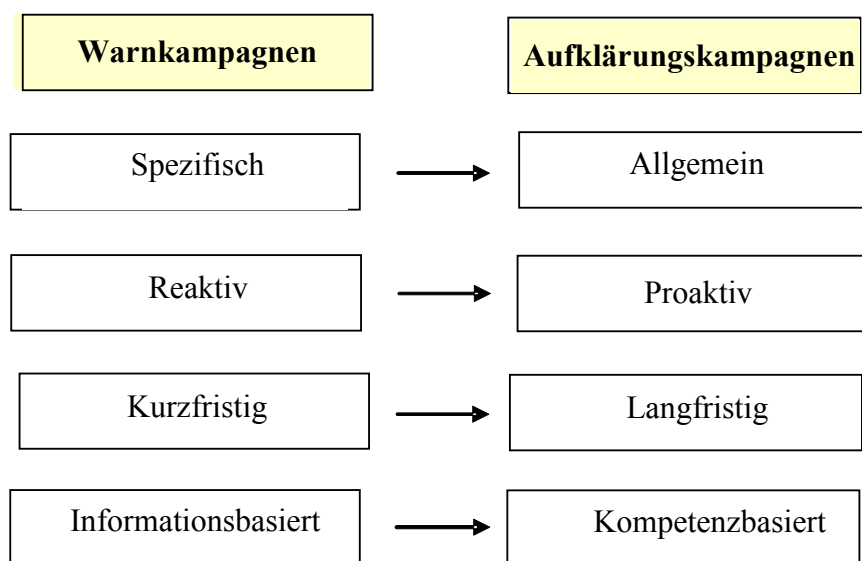
Es ist daher wichtig, dass die Verbraucher die Faktoren verstehen, die allen Betrugsmaschinen gemeinsam sind, und dass sie auf die emotionalen Bedingungen achten, die die Betrüger ausnutzen, wie z.B. unseren Wunsch, reicher zu werden oder ein schöneres Leben zu führen²³.

Auch *Consumers International* setzt sich von seiner Seite als Vertreter von Verbraucherbehörden und -verbänden für diesen Ansatz ein:

Der richtige Weg dazu (zur Betrugsbekämpfung) ist die Entwicklung einer ganzheitlichen Strategie, die von oben bis hinunter zur Basis und wieder zurück nach oben reicht, wobei das Ziel die Änderung des Verhaltens ist, was durch Sensibilisierung, Kompetenzaufbau und Schulung erreicht wird.²⁴

Diese Kampagnen – die zur Differenzierung von den informationsbasierten Warnkampagnen als Aufklärungskampagnen bezeichnet werden können – unterscheiden sich von ersteren in einer Reihe von Punkten (Abb. 3).

Abbildung 3 **Der Schritt von Warn- zu Aufklärungskampagnen**



Quelle: COI, Gesprächssynthese.

Die entscheidenden Merkmale strategischer, auf die Kompetenzentwicklung gestützter Kampagnen sind:

- **Allgemeiner Charakter.** Wenn die Verbraucher über die nötigen Kompetenzen verfügen, um Betrugsversuche generell identifizieren und abwehren zu können, ist es nicht nötig, dass die amtlichen Stellen die verschiedenen Betrugsmaschinen im Einzelnen kennen. Das LBBS – ein gutes Beispiel für gegenwärtige Aufklärungskampagnen – empfiehlt den Verbrauchern, grundsätzlich zunächst „nein“ zu sagen, da sie, wenn es sich um legale Transaktionen handelt, ihre Entscheidung rückgängig machen können.
- **Proaktivität.** Statt sich die Agenda von den Aktivitäten der Betrüger diktieren zu lassen, wird bei einer Aufklärungskampagne kontinuierlich am Aufbau der Kompetenzen der Verbraucher gearbeitet.

23. Australian Consumer and Financial Literacy Taskforce, *Australian Consumers and Money*, Juni 2004.

24. Gespräch mit Anna Fielder, Leiterin des Office for Developed and Transitional Economies, Consumers International, 26. Mai 2005.

- **Langfristigkeit.** Aufklärungskampagnen stützen sich zur Sensibilisierung nicht auf konventionelle Informationsträger (Fernsehen, Rundfunk, Presse usw.) und Medienaktionen, sondern nutzen ausgefeiltere, häufig interaktive Instrumente wie Internetseiten oder Marketingpartnerschaften (Zusammenarbeit mit Dritten, um ein größeres Publikum zu erreichen bzw. näher an das Publikum heranzukommen), um die Kommunikation über einen längeren Zeitraum ausdehnen zu können. Auf der australischen Website Scamwatch werden die Besucher beispielsweise aufgefordert, zu zeigen, wie sie in einer Betrugssituation reagieren, um dann aus der Beurteilung dieser Reaktion zu lernen, wie sie es besser machen können.
- **Kompetenzbasiertheit.** Statt auf bestimmte Namen oder Methoden zu achten, sollen die Verbraucher lernen, bei sämtlichen Finanztransaktionen eine Reihe von Techniken anzuwenden. Einem Fachmann zufolge sollten die Verbraucher in der Lage sein, Angebote zu erkennen, bei denen ihre Wahlmöglichkeiten eingeschränkt werden:

Alle Finanztransaktionen sollten als Verhandlungen betrachtet werden. Wir müssen den Verbrauchern ein stärkeres Gefühl ihrer Macht vermitteln und sie aus ihrer Passivität reißen.²⁵

4.6 Das australische Verbraucherverhaltensmodell

In ihrem Diskussionspapier *Australian Consumers and Money* vertritt die australische Consumer and Financial Literacy Taskforce die Ansicht, dass es einfacher ist, qualitativ hochwertige Informationen zu liefern, als auf das Verhalten der Verbraucher einzuwirken:

Eine Erhöhung der kommerziellen und finanziellen Bildung der Verbraucher schlägt sich nicht immer in einer tatsächlichen Verhaltensänderung nieder. Häufig wird davon ausgegangen, dass es zu Verbraucherschädigung kommt, weil die Verbraucher nicht über die richtigen Informationen oder die geeigneten Kompetenzen verfügen, um rationale Entscheidungen zu treffen. Obwohl dies oft zutreffend ist, zeigen die empirischen Belege doch auch, dass die Situation komplexer ist und die Entscheidung der Verbraucher von mehr bestimmt wird, als nur dem Zugang zu dem auf dem Markt verfügbaren Wissen.

Der Bericht geht weiter mit der Feststellung, dass die Rationalität der Verbraucher bei Finanztransaktionen begrenzt ist. Hinzu kommt, dass ihre Entscheidungsfindung durch andere Faktoren beeinflusst werden kann:

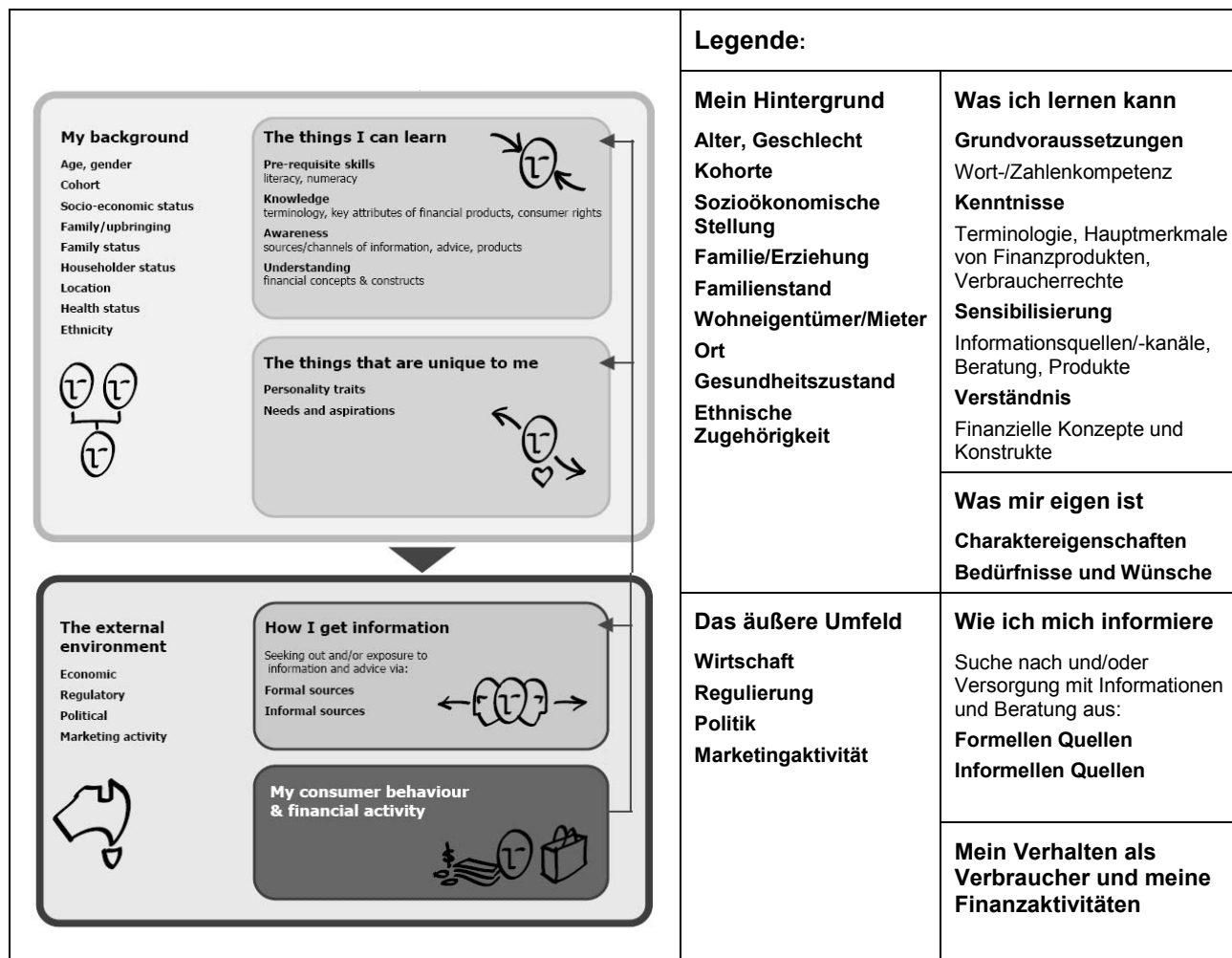
- ihren sozialen oder kulturellen Hintergrund;
- ihre wirtschaftlichen Umstände;
- den Lebensabschnitt, in dem sie sich befinden;
- das für sie gültige Regulierungsumfeld;
- ihr Kompetenzniveau.

Der Zweck des hier dargestellten Verbraucherverhaltensmodells – wobei die Autoren ihre Absicht betonen, damit zu weiteren Diskussionen und empirischen Tests anzuregen – ist es, zu analysieren, wie eine Vielzahl von Faktoren zusammenwirkt und so das menschliche Verhalten beeinflusst. Ganz ausgebaut soll dieses Modell ein Instrument bilden, das zur Festlegung der Kommunikationsprioritäten dient und über die Wirksamkeit der Kampagnen entscheidet. Es verbindet eine Reihe von Datensträngen: Ergebnisse von Untersuchungen des Kompetenzniveaus (z.B. Wort- und Zahlenkompetenz), Daten über eingegangene

25. Gespräch mit Dr. Peter Lunt, Senior Lecturer für Psychologie am University College London, Vereinigtes Königreich, 25. Mai 2005.

Anzeigen, Informationen über persönliche Einstellungen sowie einschlägige Daten zum sozioökonomischen Hintergrund.

Abbildung 4 **Das australische Verbraucherverhaltensmodell**



Wenn dieses Verbraucherverhaltensmodell die Realität richtig widerspiegelt, erklärt es auch, warum einfache Warn- oder Informationskampagnen zur Betrugsbekämpfung ihre Wirkung verfehlen können. Es zeigt, dass „staatliche Marketingaktionen“ nur einer von mehreren Einflussfaktoren in einem komplexen Umfeld sind. Werden Verbraucher, die nicht über eine ausreichende finanzielle Bildung verfügen oder aus anderen Gründen besonders betrugsgefährdet sind, nur informiert, erhöht sich dadurch nicht zwangsläufig die Rationalität ihrer Entscheidungen. Dieses Modell liefert somit ein weiteres Argument für längerfristige, auf Kompetenzentwicklung basierende Kampagnen.

5. VON ANDEREN SOCIAL-MARKETING-KAMPAGNEN LERNEN

5.1 Von Social-Marketing-Kampagnen lernen

Angesichts des Mangels an soliden Informationen über bereits durchgeführte Kampagnen kann es zur Ermittlung bester Praktiken im Bereich der Kommunikation über Trickbetrug sinnvoll sein, erfolgreiche Social-Marketing-Kampagnen in anderen Bereichen zu untersuchen. Durch die Identifizierung gemeinsamer Merkmale können daraus empfehlenswerte Praktiken für Kommunikationskampagnen zur Betrugsbekämpfung abgeleitet werden.

Tabelle 9 Die „A“-Kampagnen des dänischen Stromsparfonds (1999–2004)²⁶

| | |
|-------------|---|
| Hintergrund | Um eine rationellere Energienutzung zu fördern, wollte die dänische Regierung die Verbraucher zum Kauf stromsparender Elektrogeräte der Energieklasse A anspornen. Bei Beginn der Kampagne handelte es sich nur bei 10% aller Neuanschaffungen um Geräte der Kategorie A. Diese galten als zu teuer, weshalb die Nachfrage gering war und nur wenige Einzelhändler diese Geräte auf Lager hatten. |
| Strategie | Die Kampagnen wurden vom dänischen Stromsparfonds durchgeführt, einer aus öffentlichen Mitteln finanzierten, aber vom Staat unabhängigen Einrichtung. Dem Angebotsproblem wurde durch eine Reihe freiwilliger Vereinbarungen begegnet, bei denen als Gegenleistung für Preis- und Qualitätsgarantien Zuschüsse gezahlt wurden (500 DKK/67 Euro je Gerät für einen Zeitraum von sechs Monaten). Bei der Verbraucherkampagne lag der Schwerpunkt auf Großabnehmern: Unternehmen wurde die Möglichkeit gegeben, eine vierjährige Kooperationsvereinbarung mit dem Fonds abzuschließen. |
| Methoden | Die Privatkunden wurden indirekt über die Großkäufer erreicht und direkt mit Anzeigen in der Presse und Websites angesprochen. |
| Ergebnisse | 2004 handelte es sich bei 80% aller Neuanschaffungen um Geräte der Energieklasse A. Durch die kurzfristigen, an bestimmte Bedingungen geknüpften Subventionen entwickelte sich ein neuer Industriestandard, der in einer Erhöhung des Angebots und der Nachfrage resultierte. Die Preise gingen deutlich zurück. Die Kampagne setzte somit einen selbsttragenden Prozess in Gang. |

26. Wegen weiterer Informationen zum dänischen Stromsparfonds vgl. www.sparel.dk/article.asp?MenuID=218.

Tabelle 10 Gemeinsame Kampagne des Umwelt- und Verkehrsministeriums und der Regionen des Vereinigten Königreichs für die Einhaltung der Gurtpflicht auf den Rücksitzen (1998-2000)

| | |
|-------------|---|
| Hintergrund | Sechs Jahre nach Einführung der Gurtpflicht auf den Rücksitzen im Vereinigten Königreich hielten sich immer noch nur 43% der Bevölkerung an diese Vorschrift. |
| Strategie | Die Kampagne stützte sich auf Marktforschungsergebnisse, denen zufolge 15- bis 30-Jährige besonders häufig wegen Nichtanlegen der Sicherheitsgurte auf den Rücksitzen verunglückten und zugleich von früheren Kampagnen wie auch der Art der Unfälle unbeeindruckt blieben. Die Untersuchungen machten auch die Gefahren für die anderen Wageninsassen deutlich, wenn die Fahrgäste auf den Rücksitzen nicht angeschnallt sind. |
| Methoden | Im Zentrum der Kampagne stand eine einwöchige Blitzaktion mit einem schlagkräftigen Fernsehspot, wobei auf einen Schneeballeffekt durch Öffentlichkeitsarbeit und Aktionen Dritter gesetzt wurde. Dazu wurde Informationsmaterial für Dritte zur Verfügung gestellt und eine Reihe von PR-Events organisiert. |
| Ergebnisse | Nach der Kampagne durchgeführte Umfragen deuteten auf eine starke Zunahme der Sensibilisierung und Änderung der Einstellung zur Gurtpflicht auf den Rücksitzen hin. Konkrete Beobachtungen zeigten zudem, dass sich mehr Menschen an die Gurtpflicht hielten, und ökonometrische Analysen ergaben, dass dadurch Human-, Gesundheits- und Produktionskosten in Höhe von 73 Mio. £ eingespart werden konnten. |

Die kanadische Gesundheitsbehörde Health Canada/Santé Canada unterhält eine Social-Marketing-Website, auf der eine Reihe von Fallstudien zu finden sind, die als Beispiele für gute Praxis im Bereich des Verbrauchermarketings dienen können²⁷. Ein Beispiel ist die 2002-2003 durchgeführte Aufklärungskampagne über Diabetes Typ 2.

Tabelle 11 Die Kampagne gegen Diabetes Typ 2 in Kanada (2002-2003)

| | |
|-------------|---|
| Hintergrund | Zwei Millionen Kanadier leiden unter Diabetes, und Umfragen deuteten auf eine weitere Zunahme dieser Zahl hin, insbesondere bei Diabetes Typ 2, die mit Obesität in der Jugend zusammenhängt. Schätzungen zufolge entstanden der kanadischen Wirtschaft dadurch jährlich Kosten in Höhe von insgesamt 9 Mrd. kan\$. |
| Strategie | Die Kampagne zielte in erster Linie auf Frauen im Alter zwischen 25 und 39 Jahren ab, vor allem solche aus niedrigen Einkommensgruppen und Mütter – wegen ihres entscheidenden Einflusses auf die Ernährungsgewohnheiten der Kinder – sowie auf ältere Frauen (Hochrisikogruppe) und deren Männer (eine weitere Hochrisikogruppe). Im Mittelpunkt der Kampagne stand die Botschaft, dass Diabetes Typ 2 vermeidbar ist und dass man späteren Gesundheitsproblemen durch einfache Gesten (gesund essen, Sport treiben) vorbeugen kann. |
| Methoden | Die Kampagne unter dem Motto „Eat well, be active, have fun“ („Gesund essen, aktiv sein, Spaß am Leben haben“) stützte sich auf Fernsehspots und eine strategische Partnerschaft mit dem Einzelhandelsunternehmen Wal-Mart (das Broschüren und sonstige Informationsträger verteilte) sowie dem kanadischen Diabetesverband. Sie wurde im November 2002 mit dem <i>Diabetes Awareness Month</i> („Aufklärungsmonat über Diabetes“) gestartet. |
| Ergebnisse | Nach der Kampagne durchgeführte Umfragen zeigten, dass die Sensibilisierung für das Diabetesproblem um 5 Prozentpunkte gestiegen war und die Menschen besser über die zwei Formen von Diabetes informiert und sich der Bedeutung von Bewegung zur Vorbeugung stärker bewusst waren. |

27. Weitere Beispiele finden sich unter: www.hc-sc.gc.ca/english/socialmarketing/social_marketing/sm_hc.html.

Tabelle 12 Die Kampagne der schwedischen Verbraucherschutzbehörde und des Verbraucher-Ombudsmanns gegen Modem-Hijacking (Dezember 2004-Februar 2005)

| | |
|-------------|---|
| Hintergrund | Tausende von Verbrauchern hatten infolge eines Dialerbetrugs extrem hohe Telefonrechnungen erhalten, was den Verbraucher-Ombudsmann zu der Feststellung veranlasste, Modem-Hijacking sei das schwerwiegendste Verbraucherschutzproblem der Gegenwart. |
| Strategie | Die Verbraucherschutzbehörde, die als verlässliche Informationsquelle gilt, gab eine Warnung heraus. Ihre Botschaft war klar und energisch, sie enthielt die drei zentralen Elemente Gefahr, Geld und Hilfe („Achtung: Modem-Entführer rauben Sie aus!“, „Wie Sie sich schützen können“). Auf ihrer Website bot die Verbraucherschutzbehörde gratis das wohl erste Modem-Hijacking-Abwehrprogramm an, den „Bluff Stopper“. Der Bluff Stopper sorgt dafür, dass das Modem keine neuen Nummern anwählen kann, ohne dass sie vom Anwender genehmigt werden. Zielpublikum: 2,2 Millionen Modembenutzer in ganz Schweden. Prinzip: Den richtigen Informationskanal wählen, d.h. Internetnutzer übers Internet erreichen. |
| Methoden | Die Kampagne machte Modembenutzer auf die Gefahr des Modem-Hijackings aufmerksam und gab ihnen Ratschläge, wie sie sich davor schützen können. Die Verbraucherschutzbehörde war im Auftrag der Regierung für die Kampagne zuständig, wobei sie eng mit der schwedischen Post- und Telekomverwaltung sowie fünf großen Internetanbietern zusammenarbeitete. |
| Ergebnisse | Belege für eine Verhaltensänderung: ein Rückgang der Zahl der eingegangenen Anzeigen und eine hohe Download-Rate für den Bluff Stopper. Laut dem zuständigen PR-Büro für die Kampagne war die Click-through-Rate 10-mal höher als bei Werbebannern. |

5.2 Gemeinsame Merkmale erfolgreicher Kampagnen

Die Beispiele erfolgreicher Kampagnen sind von der Reichweite und vom Ansatz her zwar recht unterschiedlich, weisen aber einige gemeinsame Merkmale auf, die zu ihrer Wirksamkeit beitragen. Sie haben gemeinsam, dass sie:

- **auf Verhaltensänderungen abzielen.** Wenn die verstärkte Sensibilisierung für ein bestimmtes Problem auch häufig der erste Schritt auf dem Weg zu dessen Beseitigung ist, wird bei diesen Kampagnen doch auch konkret versucht, eine Änderung des Verhaltens oder der Lebensweise auszulösen. Sie beschränken sich nicht auf die Beschreibung des fraglichen Problems, sondern liefern darüber hinaus klare Handlungsanweisungen, um ihm zu begegnen;
- **Vorteile für die Verbraucher identifizieren und klar herausstellen.** Erfolgreiche Kampagnen schaffen bzw. identifizieren Vorteile für den Einzelnen und weniger für die Gesellschaft im Allgemeinen;
- **eine offizielle Tonart anschlagen.** Dies ist z.T. durch die Informationsquellen selbst bedingt, d.h. staatliche Stellen, rührt aber auch aus einem hohen fachlichen Informationsgehalt her. (Mit der australischen Schwarzbuchkampagne *Little Black Book of Scams* – LBBS – wurde versucht, diesen Ansatz im Bereich der Betrugsbekämpfung nachzuvollziehen, indem psychologische Hintergrundfaktoren erläutert wurden);
- **konkrete Fälle schildern.** Bei diesen Kampagnen werden die Verbraucher durch Fallstudien oder konkrete Berichte dazu gebracht, sich mit der Thematik auseinander zu setzen. Mit Statistiken kann zwar die Aufmerksamkeit geweckt oder das Ausmaß eines Problems verdeutlicht werden, wirkungsvolle Social-Marketing-Kampagnen beziehen ihren Erfolg jedoch daraus, dass ihre Botschaften möglichst lebensnah gestaltet sind;

- **einen klaren Zielmarkt identifizieren.** Obwohl diese Kampagnen auf allgemeine Probleme ausgerichtet sind, wird dabei jeweils ein bestimmter Zielmarkt identifiziert. Der Erfolg dieser Kampagnen gründet sich auf das Verständnis der entscheidenden Faktoren, die in einzelnen Gruppen als Auslöser wirken, sowie die entsprechende Ausrichtung der Botschaften;
- **Partner einbeziehen.** Der größte Ausgabenposten bei diesen Kampagnen war zwar die Information in den Medien, zusätzlich wurden aber auch strategische Partner gesucht, um die Reichweite und die Dauer der Kampagnen auszudehnen und ein höheres Informationsniveau zu gewährleisten.

5.3 Grenzen der Vergleichbarkeit

Social-Marketing-Kampagnen können indessen nur in begrenztem Maß Modellcharakter haben. Social-Marketing-Kampagnen zielen auf andere Probleme ab, weshalb ihnen auch ein anderes Spektrum an Lösungen offen steht.

- Sie befassen sich mit Gefahren für das **gesundheitliche sowie finanzielle Wohlbefinden.** Dies schafft ein Potenzial für schlagkräftige Kampagnen und dürfte es auch leichter machen, die Unterstützung der Betroffenen zu gewinnen.
- Damit hängt zusammen, dass für diese Kampagnen wesentlich **größere Budgets** zur Verfügung stehen. Dabei lohnt es sich zumeist, die Kampagnen an Zeitungsanzeigen, Fernsehspots usw. aufzuhängen, wodurch wiederum das Interesse der Medien selbst und anderer Partner geweckt werden kann.
- Manchmal befassen sie sich mit einfachen Problemen, die **einfache Konsequenzen** haben. Es ist schwieriger, Trickbetrug genau zu definieren, zu beschreiben und entsprechende Beratung anzubieten, als vor den Gefahren bei Nichtanlegen des Sicherheitsgurts zu warnen.
- Bei solchen Kampagnen lässt sich auch die **Wirksamkeit leichter messen.** Zur Häufigkeit von Diabetes oder zur Zahl der Verkehrsunfalltoten liegen verlässliche, im Allgemeinen zentral erfasste Statistiken vor. Unsere Untersuchung hat gezeigt, dass dies für Trickbetrug nicht der Fall ist.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN: AUSTAUSCH VON BEISPIELEN GUTER PRAXIS

Für die Information über Methoden zur Abwehr von Trickbetrug gibt es kein etabliertes Modell guter Praxis. Da nur wenig formelle Evaluierungen bereits durchgeführter Kampagnen vorliegen, ist es nicht leicht, definitive Empfehlungen für künftige Kampagnen aufzustellen. Im Folgenden sollen die Schlussfolgerungen dieses Berichts dargelegt werden, die sich an dem in Abschnitt 4.5 beschriebenen Rahmen orientieren und sich auf Beispiele guter Praxis aus aller Welt (Abschnitt 4.1) sowie Beispiele anderer wirkungsvoller Social-Marketing-Kampagnen (Abschnitt 5.1) stützen.

Für alle Kampagnen gilt

Folgende Leitlinien scheinen bei der Gestaltung von Betrugsbekämpfungskampagnen gleich welcher Art den größten Erfolg zu versprechen:

- **Klare Ziele setzen.** Dieser Bericht sieht generell die Notwendigkeit, den Schritt von spezifischen, reaktiven Warnkampagnen hin zu langfristigen, auf Kompetenzentwicklung gestützten Aufklärungskampagnen zu vollziehen. Dabei ist jedoch klar, dass unter bestimmten Umständen ein reaktiverer Ansatz nötig ist und sich die meisten Kampagnen in der Praxis aus Warn- und Aufklärungselementen zusammensetzen. Die Festlegung klarer Ziele zu Beginn der Kampagne, was auch die genaue Positionierung zwischen Warnen und Aufklären beinhaltet, ist von entscheidender Bedeutung (in Anhang 1 wird ein Instrument hierfür beschrieben). Damit werden die Festlegung der Prioritäten sowie die Entscheidung über die Ressourcenallokation unterstützt und Orientierungshilfen für die Evaluierung gegeben (vgl. Anhang 2 wegen Ideen zur Evaluierung).
- **Den Zielmarkt analysieren.** Betrüger wenden sich bewusst an Personengruppen, die besonders leicht auf ihre psychologischen Tricks hereinfallen (wobei es sich nicht zwangsläufig um ältere Menschen handeln muss). Kampagnen, die ebenfalls auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet sind, haben eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit: Die Botschaften stoßen auf größere Resonanz, die Ausgaben können gezielter eingesetzt werden, und der Effekt lässt sich leichter messen. Wirkungsvolle Betrugsbekämpfungskampagnen und Social-Marketing-Kampagnen im Allgemeinen identifizieren ein Zielpublikum, an das sie sich wenden.
- **Die Opfer destigmatisieren.** Die Verbraucher können Kampagnen als belanglos abtun, von denen sie sich nicht direkt angesprochen fühlen. Wenn die Opfer als dumm, geldgierig oder besonders leichtgläubig hingestellt werden, dürfte dies kaum dem Selbstbild der meisten Verbraucher entsprechen. Die Fallstudien müssen den Zielmarkt genauer widerspiegeln. Die Trickbetrüger sollten durchgehend so dargestellt werden, wie sie wirklich sind, nämlich als gerissen, einfallreich und geschickt im Manipulieren (Abschnitt 3.3).
- **Verschiedene Stellen zusammenbringen.** In vielen fortgeschrittenen Volkswirtschaften ist die Zuständigkeit für die Information der Verbraucher über Trickbetrug auf verschiedene Regierungsebenen sowie auf den öffentlichen, den gemeinnützigen und (in gewissem Umfang auch) den privaten Sektor verteilt (vgl. hierzu die australischen Schätzungen zu Verbraucherinformationsinitiativen in Abbildung 10). Der Kampagnenslogan „If it looks too good to be true, it probably is“ („wenn etwas zu gut aussieht, um wahr zu sein, ist es das wahrscheinlich auch“), der von einer Vielzahl von Betrugsbekämpfungseinrichtungen im Vereinigten Königreich, in Kanada, Australien und den Vereinigten Staaten eingesetzt wurde, ist ein gutes Beispiel für eine international einheitliche Gestaltung der Botschaften²⁸.
- **Die Möglichkeiten des privaten Sektors nutzen.** Durch die Einbeziehung des privaten Sektors können nicht nur mehr finanzielle Mittel für die Kampagnen mobilisiert werden, es kann u.U. auch deren Glaubwürdigkeit bei schwer zu erreichenden Gruppen erhöht werden. Rechtskonforme private Unternehmen haben ein natürliches Interesse daran, das Vertrauen in einen gut regulierten Markt zu festigen. Um erfolgreiche Partnerschaften mit dem privaten Sektor zu schließen, ist es unerlässlich, die volle Zustimmung einer führenden Unternehmensebene (im Idealfall der Unternehmensleitung) zu gewinnen. Das kanadische Fraud Prevention Forum (FPF) liefert ein gutes Fallbeispiel dafür, wie solche Nutzeffekte erzielt werden können (Abschnitt 4.3.1).

28. Allerdings sind nicht alle Fachleute von diesem Slogan begeistert. Nathaniel Wood von der Abteilung Verbraucherschutz der US Federal Trade Commission (FTC) sagte, dass seine Behörde die Idee des „zu gut, um wahr zu sein“ für problematisch hält, weil die Angebote der Trickbetrüger häufig nicht zu gut klingen, um wahr zu sein – was gerade der Grund für ihren Erfolg ist (Gespräch vom 23. Februar 2005).

- **Das Engagement der Medien sichern.** Unabhängig davon, ob die Medien der wichtigste Informationskanal der Kampagne sind oder diese nur unterstützen, können sie bei der Sensibilisierung der Verbraucher eine entscheidende Rolle spielen (Abschnitt 4.3.2).
- **Große Ressourcen aufbieten.** Betrugsbekämpfungskampagnen müssen vor dem Hintergrund des Schadens gesehen werden, der den Verbrauchern durch Trick- und sonstige Formen von Betrug entsteht. Mit kleinen, reaktiven Kampagnen kann nicht strategisch gegen dieses Problem vorgegangen werden. Wenn die verschiedenen Stellen ihre Anstrengungen bündeln, können mehr Mittel zur Finanzierung proaktiver Kampagnen mobilisiert werden.

Warnkampagnen

Bei den verschiedenen Gesprächen mit Fachleuten auf diesem Gebiet kristallisierten sich bestimmte Bereiche guter Praxis für die Gestaltung von Warnkampagnen heraus:

- **Die Geschichte eines Opfers erzählen.** So wie bei Gesundheitskampagnen mit Fallstudien gearbeitet wird, um sie persönlicher zu gestalten, kommen auch Betrugsbekämpfungskampagnen allgemein besser beim Publikum an, wenn darin Opfer gezeigt werden. Bei der Auswahl dieser Opfer ist allerdings Vorsicht geboten: Es ist wichtig, dass sie nicht nur sympathisch wirken, sondern dass sich die Leute auch mit ihnen identifizieren können²⁹.
- **Verbindung mit Aktionen der Rechtsdurchsetzung herstellen.** Wenn auch allgemein Einigkeit darüber herrscht, dass mit Betrugsbekämpfungskampagnen nicht gewartet werden sollte, bis die Rechtsdurchsetzungsbehörden tätig werden, bzw. nur auf deren Eingreifen reagiert werden sollte, bilden Polizeiaktionen oder Gesetzesänderungen doch einen guten Ansatzpunkt, um das Interesse der Medien zu wecken.
- **Zur Meldung von Betrug auffordern.** Betrugsbekämpfungskampagnen werden durch den Mangel an verfügbaren Daten über die Opfer von Trickbetrug und die Methoden der Betrüger erheblich behindert. Die Kampagne „Recognise It, Report It, Stop It“ des FPF setzt hier an, und auch andere Initiativen, wie z.B. Consumer Sentinel der US FTC, tragen zu einem besseren Verständnis der Betrugstrends bei. Dabei gilt es zu erwähnen, dass selbst in Kanada, wo laut Umfragen immerhin 83% der Bevölkerung Trickbetrug für ein ernstes Problem halten, nur 44% aller Opfer Betrug melden (Abb. 4.2).
- **Ein „Produkt“ oder ein besonderes „Angebot“ mitliefern.** Es wird generell als wichtig betrachtet, ein Problem nicht einfach nur zu beschreiben, sondern auch eine Aufforderung zum Handeln einzubeziehen, z.B. durch die Schaffung der Möglichkeit, zusätzliche Informationen über Trickbetrug einzuholen oder Betrug bei einem dafür eingerichteten (Telefon-)Dienst zu melden.

Aufklärungskampagnen

Für die Gestaltung von Aufklärungskampagnen wurde ebenfalls eine Reihe besonders wirkungsvoller Elemente genannt:

- **Auf die Kompetenzentwicklung abzielen.** Im Mittelpunkt von Aufklärungskampagnen sollten die erforderlichen Kompetenzen zur Identifizierung und Abwehr von Betrugsversuchen stehen. Es geht weniger darum, bereits angewandte Betrugsmaschen zu nennen und zu beschreiben, als

29. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass sich nicht ohne Weiteres Opfer finden, die sich gut ausdrücken können, mit denen sich alle identifizieren können und die zudem bereit sind, in den Medien aufzutreten.

Elemente zu identifizieren, die die verschiedenen Tricks gemeinsam haben, und auf das abzuheben, woran Betrug zu erkennen ist.

- **Fallstudien zur Hervorhebung wichtiger Punkte einsetzen.** Bei diesen Fallstudien muss es sich nicht unbedingt um Beispiele aus dem wirklichen Leben handeln, es können auch hypothetische Situationen dargestellt werden, um die verschiedenen Optionen zu untersuchen, die sich dem Verbraucher bieten. Dahinter steht der Gedanke, die Kampagne so praxisbezogen wie möglich zu gestalten.
- **Die Kampagnen regelmäßig aktualisieren, um ihre Langlebigkeit zu sichern.** Da die Verbraucher das Interesse an lang andauernden Kampagnen verlieren können, ist es wichtig, immer wieder neue Methoden zu finden, um dieselben grundlegenden Botschaften herüberzubringen.
- **Die Kampagnen in allgemeinere Programme der Verbraucheraufklärung einbinden.** Betrugsbekämpfungskampagnen können – und sollten – als Teil einer allgemeineren Agenda gesehen werden, deren Ziel die Heranbildung gut informierter, selbstbewusster Verbraucher ist, die ihre Rechte zu nutzen wissen. Nicht nur im Fall von Trickbetrug, sondern auch bei einer Reihe anderer Finanztransaktionen sind schlecht informierte Verbraucher mit mangelndem Selbstvertrauen im Nachteil. Wenn sie alle Geschäftstransaktionen wie Verhandlungen behandeln, sind die Verbraucher durch ihr Verhalten automatisch besser vor Betrug geschützt.

7. EMPFEHLUNGEN

Die in diesem Bericht enthaltenen Anregungen für empfehlenswerte Praktiken stützen sich auf eine Reihe von Gesprächen mit Fachleuten aus aller Welt. Die folgenden Empfehlungen sollen dazu dienen, die Qualität der Informationen über die Trickbetrugsproblematik zu verbessern, was zu gegebener Zeit in einer definitiveren Beschreibung empfehlenswerter Praktiken resultieren dürfte.

- **Datenerfassung und Datenaustausch sollten verbessert werden.** Das Verständnis der Funktionsweise von Trickbetrug ist wichtig als Ausgangspunkt für die Gestaltung wirkungsvoller Kampagnen. Selbst in Bezug auf relativ einfache Fragen, z.B. die demographische Aufschlüsselung der Betrugsopfer, besteht ein erhebliches Maß an Uneinigkeit und Unsicherheit (Abschnitt 3.4). Es gibt zwar Beispiele guter Praxis für die Beobachtung der Betrugstrends, eine Reihe von Faktoren begrenzt derzeit jedoch den Erfolg dieser Bemühungen. Beispielsweise gibt es keine klare Regel dafür, ob Identitätsdiebstahl in die Definition von Trickbetrug einzubeziehen ist oder nicht. Ein weiteres Problem ist die Aufsplitterung der verschiedenen in diesem Bereich tätigen Stellen. Es gibt keine eindeutigen Belege im Hinblick darauf, ob die Verbraucher Betrug eher bei einer speziell dafür eingerichteten Stelle oder bei den örtlichen Polizeibehörden melden; klar ist nur, dass sie allzu häufig gar nichts unternehmen. Kommunikation kann einen wichtigen Beitrag dazu leisten, dass sich die Verbraucher entscheiden, Fälle von Betrug zu melden.
- **Die Betrugsbekämpfungskampagnen sollten besser evaluiert werden.** Betrugsbekämpfungskampagnen sind weniger gut mit Finanzmitteln ausgestattet als andere Social-Marketing-Kampagnen und werden – vermutlich als Folge davon – auch weniger gründlich evaluiert. Wenn mehr Finanzmittel zur Verfügung stehen, dürfte sich auch die Evaluierung verbessern. Allerdings würden auch die bereits existierenden, vergleichsweise kleinen Kampagnen von einer genaueren

Evaluierung in Bezug auf Mittel und Ziele profitieren. Durch den anschließenden Austausch der entsprechenden Ergebnisse könnten die zuständigen Stellen in den verschiedenen Ländern aus den Fehlern und Erfolgen anderer lernen. In Anhang 2 wird eine Methode zur Evaluierung von Betrugsbekämpfungskampagnen vorgestellt.

- **Es bedarf mehr internationaler Zusammenarbeit.** Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass Trickbetrüger international tätig sind, was nicht nur heißt, dass sie von Entwicklungsländern ausgehend in Industrieländern agieren. Einige Trickbetrüger nutzen auch den Umstand, dass sie selbst in Entwicklungsländern basieren, um das Vertrauen der neu entstehenden Mittelschichten in diesen Ländern zu erschleichen³⁰. Die Anstrengungen der Mitglieder des International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN) zur Koordination verschiedener Betrugsbekämpfungskampagnen im Jahr 2005 liefern ein gutes Modell für wirkungsvolle internationale Zusammenarbeit.
- **Die von Trickbetrügern ausgenutzten psychologischen Faktoren sollten besser analysiert werden.** Die Kampagnen sollten in einer Analyse der Funktionsweise des Trickbetrugs verankert sein, wodurch wiederum die Kompetenzentwicklungskomponente der Kampagnen gestärkt werden kann. Die psychologische Analyse, die der australischen Kampagne zu Grunde lag, stellt in diesem Bereich ein gutes Modell dar, das weiterentwickelt und weiterverbreitet werden sollte.
- **Es sollten konzertierte Anstrengungen zur Bündelung der Arbeit sämtlicher Betrugsbekämpfungseinrichtungen unternommen werden.** In vielen Ländern sind die Zuständigkeiten für Betrugsbekämpfungskampagnen auf mehrere Stellen verteilt, sowohl auf Ebene der Zentralregierung als auch der nachgeordneten Gebietskörperschaften, was wohl eine unweigerliche Folge der Dezentralisierung, der spezifischen Rolle der Rechtsdurchsetzungsbehörden sowie verschiedener anderer unvermeidbarer lokaler Faktoren ist. Dennoch müssen konzertierte Anstrengungen unternommen werden, um die Arbeit der verschiedenen Stellen zu bündeln und so wirkungsvolle, koordinierte Kampagnen entwickeln zu können. Das kanadische Fraud Prevention Forum (FPF), in dem auch wichtige an der Thematik interessierte Partner aus dem privaten Sektor vertreten sind, kann hier als nützliches Beispiel dienen. Eine bessere Koordination würde den verschiedenen Stellen auch die Möglichkeit geben, über ihre jeweiligen Aufgaben in der Betrugsbekämpfung nachzudenken. Beispielsweise könnte es sinnvoll sein, wenn die für die Rechtsdurchsetzung zuständigen Stellen mehr in Aufklärungskampagnen investieren würden.

30. Gespräch mit Consumers International, 26. Mai 2005.

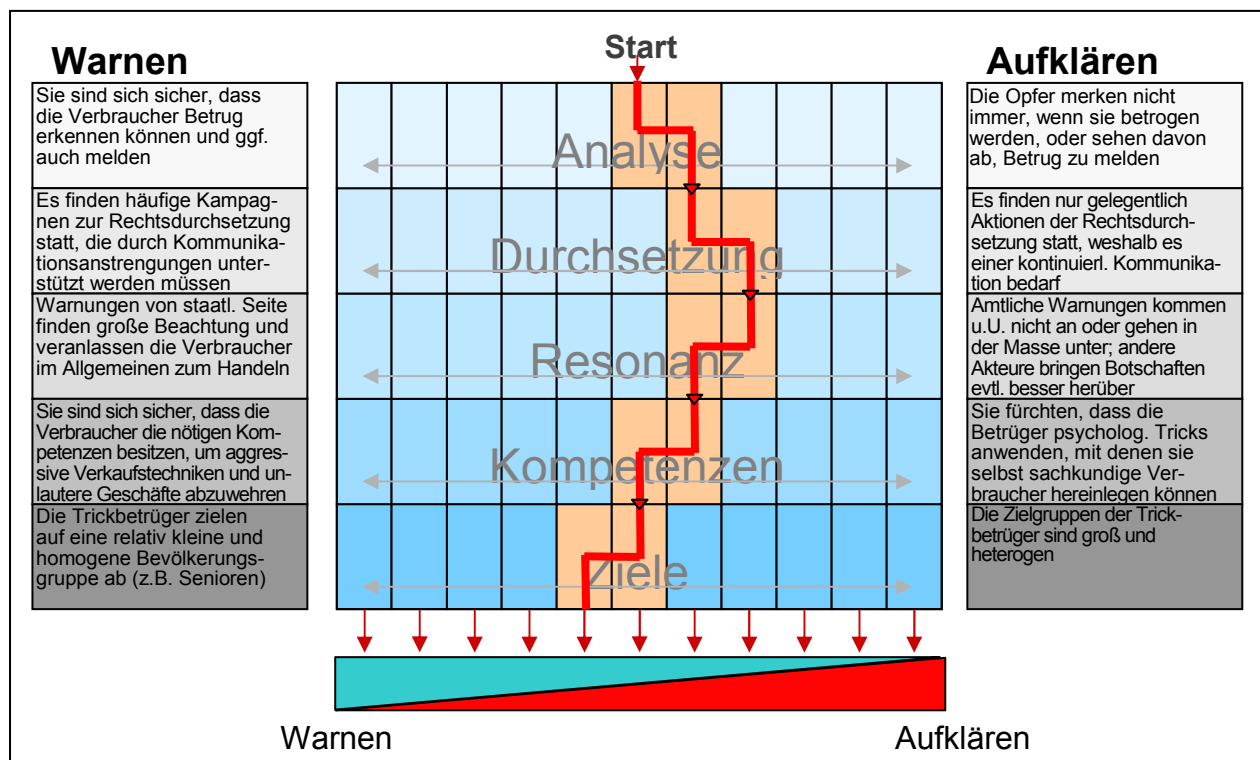
ANHANG 1 STRATEGIEINSTRUMENT ZUR BETRUGSBEKÄMPFUNG

A1.1 Instrument für Betrugsbekämpfungskampagnen

In diesem Bericht wurde darauf hingewiesen, dass Betrugsbekämpfungskampagnen in einen Strategierahmen eingebunden werden sollten, um bei den Verbrauchern langfristig Selbstsicherheit und Kompetenzen im Umgang mit betrügerischen Finanztransaktionen aufbauen zu können. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass es Situationen gibt, in denen kurzfristige Medienkampagnen notwendig sind. Das im Folgenden beschriebene Instrument gibt Anhaltspunkte dafür, wie „Warnen“ im richtigen Verhältnis mit „Aufklären“ kombiniert werden kann, um die Betrugsbekämpfungskampagnen so wirkungsvoll wie möglich zu gestalten.

A1.2 Verwendung des Instruments

Das Instrument lässt sich einfach verwenden. Positionieren Sie sich in die Mitte der obersten Reihe und gehen Sie einen Schritt nach links oder nach rechts, je nachdem welche der beiden Aussagen am Rand der Reihe dem Kontext Ihrer Kampagne am ehesten entspricht (trifft keine von beiden zu, bleiben Sie stehen). Dann gehen Sie in die nächste Reihe und wiederholen denselben Vorgang mit den beiden dort vorgeschlagenen Aussagen, und so weiter fort von Reihe zu Reihe. So entsteht ein Pfad durch das Gitterraster, der folgendermaßen aussehen könnte:



Am Ende gelangen Sie zum Spektrumsbalken, der Aufschluss darüber gibt, inwieweit Ihre Kampagne eher im Warn- als im Aufklärungsbereich oder umgekehrt angesiedelt sein sollte. Dies kann zumindest als Anhaltspunkt dafür dienen, welche Art von Fragen bei der Festlegung der Kampagnenziele gestellt werden sollten.

ANHANG 2 LEITLINIEN GUTER PRAXIS FÜR DIE EVALUIERUNG VON BETRUGSBEKÄMPFUNGSKAMPAGNEN

Bei der Evaluierung von Betrugsbekämpfungskampagnen müssen mehrere Hindernisse überwunden werden:

- Bei den Vollzugsbehörden liegen u.U. nur begrenzt Daten zur Häufigkeit von Trickbetrug vor, was darauf zurückzuführen ist, dass Betrug von den Opfern nicht immer gemeldet wird und dass immer wieder neue Betrugsmaschinen auftreten.
- Die Einstellung der Verbraucher zu Trickbetrug und die Schilderung ihres eigenen Verhaltens bei Betrugsversuchen entsprechen u.U. nicht den Tatsachen, sei es weil es ihnen peinlich ist, Fehler einzugestehen, oder weil sie eine verklärte Vorstellung ihres eigenen Verhaltens haben.
- Betrugsbekämpfungskampagnen können sehr gezielt sein und subtile Medien nutzen, deren Effekte sich nur schwer isolieren und messen lassen.
- Kompetenzen und Verhaltensweisen verändern sich nur langsam und über einen Zeitraum von mehreren Jahren.
- Beim Nachweis des Erfolgs von Betrugsbekämpfungskampagnen stellen sich Probleme grundsätzlicher Art: Um aufzuzeigen, dass jemand es vermeiden konnte, Opfer eines Betrugs zu werden, muss ein negativer Beweis erbracht werden.

Eine effektive Evaluierung setzt daher Folgendes voraus:

- **Einsatz verschiedener Methoden und Datenquellen:**
 - Quantitative Umfragedaten zur Messung von Änderungen der Einstellung und des Grads der Sensibilisierung sowie zur Analyse der Reichweite der Kampagne.
 - Qualitative Erörterungen als Grundlage für die Entwicklung der Kampagne und zur Diagnostizierung des tatsächlichen Kompetenz- und Informationsbedarfs.
 - Medien- und Reaktionsanalysen zur Messung des Effekts der Kampagne.
 - Daten aus Funktions- und Sozialanalysen zur Messung der Häufigkeit von Trickbetrug und der Erfahrungen der Verbraucher.

- **Beurteilung der verschiedenen Komponenten des Effekts der Kampagne:** Getrennte Messung des Effekts der Kampagne in Bezug auf die unmittelbare Reaktion, die Erinnerung an Elemente der Kampagne, die Zunahme der Sensibilisierung für Trickbetrug, die Verbesserung der Einstellung bzw. des spontanen Umgangs mit Betrugsversuchen und letztlich die Abnahme der Häufigkeit von Betrugsmeldungen.
- **Systematische, regelmäßige Messung:** Durchführung regelmäßiger Umfragen vor und nach den Kampagnen zur Vorbereitung und zur Weiterbeobachtung unter Verwendung eines strukturierten, fairen Fragebogens.
- **Fokussierung auf klar definierte Ziele und Zielgruppen:** Klare Definition der Ziele der Kampagne und des Profils der Zielgruppe zur Verknüpfung mit den durchgeführten Messungen, um sicherzustellen, dass aus den gesammelten Daten klare Erkenntnisse gezogen werden können.

Die folgende Abbildung liefert ein mögliches Beispiel für den Ablauf der Evaluierung einer Betrugsbekämpfungskampagne:



Übersichtstabelle über gute Praxis bei der Evaluierung von Betrugsbekämpfungskampagnen

| Stufe | Zentrale Fragen | Beispielansätze |
|-------|--|---|
| 1 | Welche Formen von Betrug sind zu beobachten? Wie groß ist das Problem? Wer ist betroffen? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Operative Informationen der Rechtsdurchsetzungsbehörden ▪ Quantitative Umfragen zur Messung des Kenntnisstands und der Selbstsicherheit der Verbraucher ▪ Qualitative Erörterungen zur Bestimmung des tatsächlichen Kenntnisstands und Informationsbedarfs |
| 2 | Welche Informationen benötigen die Verbraucher, um Betrugsversuche wirksam abzuwehren? Welche Informationen/Warnungen sind nötig, damit sie nicht auf bestimmte Betrugsmaschen hereinfliegen? | |
| 3 | Welche Verbrauchergruppen sind am stärksten bedroht? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse von Funktions- und Umfragedaten zur Identifizierung besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen ▪ Segmentierungsanalyse zur Identifizierung von Verbraucherclustern mit ähnlichen Einstellungen und Verhaltensweisen, die zu erhöhter Betrugsgefährdung führen können |
| 4 | Wie können wir diese Gruppen erreichen? Durch welche Konzepte können wir die Botschaften am wirkungsvollsten herüberbringen? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategische Medienplanung zur Identifizierung geeigneter Kanäle, um bestimmte Zielgruppen zu erreichen ▪ Qualitative Erörterungen und Pre-Testing zur Feinsteuerung kreativer Kommunikationsstrategien (Slogan- oder Anzeigenentwürfe werden bei einem Versuchspublikum getestet) |
| 5 | Welche Reaktionen löst die Kampagne aus? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Beobachtung und Analyse von Herkunft und Art der Anrufe bei der Helpline und der Websitebesuche |
| 6 | Welche Gruppen kamen mit welchen Elementen der Kampagne in Kontakt? An was erinnern sie sich? | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyse der Medienberichterstattung ▪ Quantitative Vorfeld- und Follow-up-Umfragen zur Messung von Wiedererkennung und Erinnerung wie auch von Einstellungsänderungen ▪ Zusätzliche systematische Messungen durch Umfragen zur Beobachtung von Einstellungs- und Verhaltensänderungen im weiteren Zeitverlauf |
| 7 | Sind sich die Zielgruppen der Probleme und Gefahren bewusst und wissen sie, wo sie Hilfe erhalten können? | |
| 8 | Hat sich die Einstellung der Zielgruppe durch die Kampagne verändert? | |
| 9 | Hat sich die Art und Weise, wie die Leute mit Betrugsversuchen umgehen, durch die Kampagne verändert? | |