



verbraucherzentrale

Bundesverband

Neue Akzente in der Verbraucherpolitik

Verbraucher stärken heißt Wirtschaft stärken

Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
(vzbv) für die Legislaturperiode 2009 bis 2013

Neue Akzente in der Verbraucherpolitik Verbraucher stärken heißt Wirtschaft stärken

Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv)
für die Legislaturperiode 2009 bis 2013

1. Wo stehen die Verbraucher im Jahr 2009?	5
2. Das Leitbild der Verbraucherpolitik muss Realität werden	9
3. Grundlegende Anforderungen an eine die Marktwirtschaft gestaltende Verbraucherpolitik	12
4. Zehn Kernforderungen für die Bundestagswahl 2009	15
I. Die Verbraucherpolitik stärken	17
II. Verbraucherfreundliche Regeln im Finanzmarkt etablieren	19
III. Für gleiche Chancen und fairen Wettbewerb im Gesundheitswesen sorgen	20
IV. Wettbewerb und Versorgungssicherheit in den Energiemärkten garantieren	21
V. Nachhaltigen und klimafreundlichen Konsum erleichtern	22
VI. Die Rechte der Verbraucher in der digitalen Welt ausbauen: Soziale Marktwirtschaft 2.0	24
VII. Mit Information und Bildung selbstbestimmte Verbraucher schaffen	26
VIII. Marktwächter für wichtige Konsumbereiche einrichten	27
IX. Die unabhängige Verbraucherberatung ausbauen	29
X. Die kollektive Rechtsdurchsetzung stärken	30

1.

**Wo stehen die Verbraucher
im Jahr 2009?**

Spätestens seit Adam Smith wissen wir: „Der Verbrauch ist das einzige Ziel und der einzige Zweck einer jeden Produktion; und das Interesse des Produzenten sollte nur so weit beachtet werden, wie es notwendig sein mag, das Verbraucherinteresse zu fördern“. Auch in Ludwig Erhards Vorstellung von Wirtschaft gab es „nur einen Maßstab (...), und das ist der Verbraucher (...). Denn welchen anderen Zweck sollte eine Wirtschaft haben als den, der Gesamtheit eines Volkes zu immer besseren und freieren Lebensbedingungen zu verhelfen (...)?“.

Die Finanz- und Wirtschaftskrise aber auch die Datenschutzskandale haben eindrucksvoll belegt, dass es um die Rechte und Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher* nicht so gut bestellt ist, wie Adam Smith und Ludwig Erhard dies proklamiert haben. Einerseits hat die Verbraucherpolitik nicht Schritt gehalten mit Megatrends wie Globalisierung, Liberalisierung und Deregulierung, demografischer Wandel, Migration, Ressourcenverknappung und Klimawandel. Andererseits erschweren unredliche Geschäftspraktiken die Situation der Verbraucher. Gleichzeitig belastet die Komplexität und Intransparenz von Märkten die eigenverantwortliche Vorsorge der Verbraucher. Verbraucher sind nicht nur gefordert, sondern zunehmend auch überfordert. Davon besonders betroffen sind Familien, Senioren, Kinder, Migranten und einkommensschwache Haushalte.

Resultat der Überforderung im Konsumalltag sind Fehlentscheidungen mit schwerwiegenden Folgen für Verbraucher und Volkswirtschaft. In Zeiten der aktuellen Wirtschaftskrise, zunehmender Arbeitslosigkeit und Einkommensengpässen in immer mehr Haushalten ist eine verbraucherfreundliche Marktgestaltung dringlicher denn je. Verbraucherpolitik muss zum Motor für eine zukunftsfähige Wirtschaftsweise werden, die gerade jetzt auf Innovationsfähigkeit, Qualität und Nachhaltigkeit von Produkten, Dienstleistungen und Herstellungsprozessen setzt und eine Kultur der Verantwortlichkeit gegenüber Konsumenten praktiziert. Verbraucher sind keine diffusen Objekte, die der Volkswirtschaft dienen sollen. Sie sind treibende Kraft und Ziel der Sozialen Marktwirtschaft.

Die Verbraucherinnen und Verbraucher haben einen Anspruch darauf, dass die Finanz- und Wirtschaftskrise für einen wirtschaftlichen Modernisierungsprozess mit langfristiger Perspektive genutzt wird. Schließlich ist der private Konsum mit einem Anteil von 56,4 Prozent (2008) am Bruttoinlandsprodukt der Stützpfeiler der Konjunktur. Anreizprogramme müssen dafür sorgen, dass nicht die kurzfristigen Umsatz- und Absatzinteressen der Unternehmen im Vordergrund stehen, sondern der Verbrauchernutzen und die Innovations- und Zukunftsfähigkeit von Produkten und Dienstleistungen. Gleichzeitig gilt es, die unabhängige Verbraucherarbeit als zentralen Wirtschaftsakteur zu stärken, damit das Leitbild des mündigen und selbstbestimmten Verbrauchers zu einem Realbild für immer mehr Verbraucher wird.

* Im Folgenden „Verbraucher“ für die weibliche und männliche Form

Die Situation der Verbraucher im Jahr 2009 ist gekennzeichnet durch:

- ❖ Eine mangelnde Ausrichtung der **Marktgestaltung** an ihren Interessen. Das augenfälligste Beispiel: Am Finanzdienstleistungsmarkt verlieren Verbraucher pro Jahr bis zu 30 Milliarden Euro durch Produkte, die ihrem Bedarf und Risiko-profil nicht entsprechen, sondern provisionsgesteuert verkauft werden. Rest-schuldversicherungen werden obligatorisch zu einem Kredit vertrieben, Anleger aus sicheren Anlagen in riskante Papiere gelotst. In anderen Märkten wie etwa dem Energiemarkt behindern verkrustete Wettbewerbsstrukturen die Wahlfreiheit und bewusste Konsumententscheidungen. Die Folge sind stetig steigende Energiepreise, die aktuell krisenbedingt sinkende Tendenz der Energiepreise wird sich rasch wieder umkehren. Aber auch im öffentlichen Nah- und Fernverkehr sorgen Verspätungen, schlechte Vernetzungen und mangelnde Schadensersatzansprüche für Unmut. Bei Geschäften im Internet drohen das Ausspähen von Passwörtern, der Missbrauch personenbezogener Daten oder als Gratisangebote getarnte Abofallen. Besonders ältere Bürger werden am Telefon oder an der Haustür belästigt. Nicht selten steht am Ende dieser Geschäftsanbahnung ein untergeschobener Vertrag, der sofort oder nach Ablauf der Widerrufsfrist gültig wird. Eine verbraucherfreundliche Marktgestaltung sieht anders aus.
- ❖ Ein **geringes Vertrauen** der Verbraucher in Akteure der Marktwirtschaft als Folge einer zum Teil verbraucherfeindlichen Marktgestaltung. Vor allem das Vertrauen in Finanzdienstleistungen ist mit der Krise nachhaltig beeinträchtigt. Aber auch die Preispolitik der großen Energieunternehmen oder die Datenschutzskandale in großen Unternehmen haben die Vertrauensbasis gestört. Viele Unternehmen haben selbstverschuldet mit einer tiefgreifenden Vertrauenskrise zu kämpfen.
- ❖ Eine zunehmende **Überforderung und Überbeanspruchung** der Verbraucher durch
 - ❖ die erzwungene Übernahme von Verantwortung bei ehemals staatlich organisierten Versorgungsleistungen (zum Beispiel Altersvorsorge, Gesundheit),
 - ❖ ein komplexes Waren- und Dienstleistungsangebot ohne einfache und glaubwürdige Informations- und damit Entscheidungsgrundlagen,
 - ❖ die an sie gestellte Erwartung eines eigenen Beitrages für eine sozial und ökologisch zukunftsfähige Welt,
 - ❖ widersprüchliche Appelle seitens der Politik, einerseits die Volkswirtschaft durch massives Konsumieren weiter anzukurbeln, andererseits Sicherheiten für die soziale oder Altersvorsorge aufzubauen,
 - ❖ eine Zunahme unseriöser und aggressiver Geschäftsmodelle.
- ❖ Eine ineffektive staatliche **Marktüberwachung**: Dort, wo Gesetze existieren, mangelt es vielfach an deren Umsetzung, Kontrolle und Vollzug. Zum Beispiel fehlt im Bereich der Finanzaufsicht eine definierte Aufgabe, das Marktgeschehen aus Verbrauchersicht zu kontrollieren. In den meisten Fällen fehlt hier einfach die Infrastruktur. So wurden etwa im Bereich der Lebensmittelüberwachung oder bei den Mess- und Eichbehörden die personellen und finanziellen Ressourcen sukzessive abgebaut (siehe Verbraucherschutzindex 2008, www.vzbv.de). Auch die Datenschutzskandale des vergangenen Jahres haben Überwachungsdefi-

zite offenbart. Hinzu kommt, dass dort, wo Verstöße aufgedeckt und öffentlich bekannt werden, ein nicht ausreichender oder nicht ausreichend angewandter Sanktionsrahmen kein Abschreckungspotential für Anbieter entfacht. Auch hier dient die Datenkriminalität als trauriger Beleg: Der Datendieb, der dem Verbraucherzentrale Bundesverband im August 2008 sechs Millionen hochsensible Datensätze für insgesamt 850 Euro verkauft hatte, wurde dafür strafrechtlich mit einem Bußgeld von lediglich 900 Euro belegt.

- ❖ Eine mangelnde **Infrastruktur unabhängiger Institutionen**, um Verbraucherinteressen effizient gegenüber Wirtschaft und Politik zu vertreten. Zum einen hat vor allem die Finanz- und Wirtschaftskrise gezeigt, dass staatliche Behörden allein mit der Marktbeobachtung und -kontrolle überfordert sind. Zum anderen ist die institutionelle Förderung der Bundesländer für die unabhängige Verbraucherberatung stetig gesunken. Pro Einwohner liegt sie durchschnittlich bei 0,39 Euro. In vielen Städten und Kreisen gibt es keine Beratungsstellen für Verbraucher (mehr). Die vorhandenen sind völlig überlastet. Und das, obwohl der Beratungs- und Aufklärungsbedarf vor allem durch die zunehmende Komplexität des Konsumalltages, die wachsende Eigenverantwortung der Verbraucher und immer mehr prekäre Haushaltslagen stetig zunehmen. Die Situation der Finanzberatung verdeutlicht den Missstand: Mit der gegenwärtigen Zahl der in den Verbraucherzentralen beschäftigten Finanzberatern würde es 300 Jahre dauern, um alle Haushalte in Deutschland zumindest einmal mit der so wichtigen unabhängigen Finanzberatung zu versorgen.
- ❖ Eine **Politik**, die politische Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend auf die Bedürfnisse hin und Folgen für die Verbraucher prüft. Eine repräsentative Verbraucherbefragung im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbandes kam im Jahr 2008 zu dem Ergebnis, dass sich die Verbraucher in Deutschland von der Politik im Stich gelassen fühlen. Demnach sind die Verbraucher nicht der Ansicht, dass die Politik ihre Interessen effizient gegenüber der Wirtschaft durchsetzt. Die Hälfte der Befragten ist der Meinung, dass sich die Bundesregierung nicht wirkungsvoll für die Verbraucher engagiert, den Landesregierungen sprechen dies 42 Prozent der Befragten ab, den Parteien gar 57 Prozent.

2.

Das Leitbild der Verbraucherpolitik muss Realität werden

Damit das der Verbraucherpolitik zugrunde liegende **Leitbild vom mündigen Verbraucher** Realität wird, müssen die Instrumente der Verbraucherpolitik neu justiert werden. Ziel müssen Rahmenbedingungen sein, die Verbraucher dazu befähigen und aktivieren, in ihrem Leben selbstbestimmt agieren zu können, um die individuell passenden Konsumententscheidungen zu treffen. Dazu gehört der Schutz vor gefährlichen Produkten und wirtschaftlicher Übervorteilung ebenso wie eine effektive Rechtsdurchsetzung für Verbraucher, die Sicherung unabhängiger Interessenvertretung sowie einfache und nachvollziehbare Kennzeichnungssysteme. Mündige Verbraucher fallen nicht vom Himmel.

Verbraucher ist ein jeder, stets und überall. Doch *den* Verbraucher oder *die* Verbraucherin, *die* Kundin oder *den* Nutzer gibt es nicht. Ob Familien oder Singles, junge Erwachsene oder Senioren, Alteingesessene oder Migranten, Frauen oder Männer, Angestellte oder Selbstständige – der Bedarf an Konsumgütern, Vorsorge- und Investitionsentscheidungen jedes Einzelnen ist höchst unterschiedlich. Hinzu kommen unterschiedliche Vorlieben und Wertvorstellungen, die den individuellen Auswahlprozess stark beeinflussen. Schließlich gibt es keinen einheitlichen Bildungsstand unter den Verbrauchern, von gleichen Bedürfnissen und finanziellen Ressourcen zu schweigen. Bildung und soziale Herkunft sind mitentscheidend, wie sicher und souverän Verbraucher agieren. Leitbild der Verbraucherpolitik müssen mündige Verbraucher sein, die sich selbstbewusst und souverän im Konsumalltag bewegen.

Doch dies ist längst noch nicht Realität. Selbst gut informierte, lese- und rechenkundige Verbraucher treffen nur begrenzt rationale Entscheidungen. Konsumententscheidungen sind heutzutage mit einem viel größeren zeitlichen Aufwand verbunden als dies noch früher der Fall war, vor allem für die Suche nach relevanten und vergleichbaren Informationen. Hinzu kommt, dass die anspruchsvoller gewordene Verbraucherrolle mit anderen, von den Mitgliedern eines Privathaushalts auszufüllenden sozialen Rollen (zum Beispiel Arbeitnehmer, Familienmitglied, Vereinsmitglied) um Zeit, Geld, Wissen und Energie konkurriert. Die Kapazitäten für Informationsaufnahme, Verarbeitung und Entscheidungen der Privathaushalte sind damit begrenzt. Auch der Bildungsbürger trifft nur begrenzt rationale Entscheidungen.

In den zurückliegenden Jahren hat die Erforschung des Verbraucherverhaltens (Verhaltensökonomie) wichtige Erkenntnisse für eine Neuausrichtung der Verbraucherpolitik zu Tage gefördert. Vor diesem Hintergrund müssen einige Grundannahmen neu bewertet werden, dazu gehören:

1. Die Grundannahme, der Nutzen für Verbraucher steige mit dem Umfang des Angebots an Waren und Dienstleistungen, bewahrheitet sich in der Realität nicht. Die Vorteile eines umfangreichen Angebotes und der daraus resultierenden vielfältigen Wahlfreiheit werden durch zu wenig Markttransparenz einerseits und zu viel Wettbewerbsverzerrung und Manipulation andererseits zunichte gemacht. Zu beobachten ist eine Verwilderung von Werbesitten und die Zunahme unseriöser Geschäftsgebahrens. Gerade in jüngst liberalisierten Märkten (Beispiel: Telekommunikation, Gesundheit) fehlt Verbrauchern außerdem auch die Markt-, Produkt- und Dienstleistungserfahrung, um die neue Angebotsvielfalt sinnvoll nach wichtigen Kriterien zu sichten.

2. Die Grundannahme, dass Verbraucher nur mehr nützliche Informationen benötigen, um sich mündig verhalten zu können, hält der Realität nicht stand. Ein zu großes Informationsangebot, das zudem Gewohnheiten, Emotionen und Entscheidungskontexte von Verbrauchern ausblendet, überfordert oder verwirrt die Verbraucher. Unzureichende Entscheidungen sind die Folge. Verbraucher benötigen auf einen Blick eingängige, verlässliche und unabhängige Informationen, wie etwa die Einführung einer farblichen Kennzeichnung des Nährwertgehaltes auf Lebensmitteln (Nährwertampel). Es ist Verbrauchern nicht zumutbar, 24 Stunden am Tag Verbraucher sein zu müssen, um die individuell passenden Angebote aus der Warenvielfalt zu filtern. Hier bedarf es der Stärkung der unabhängigen Lotsen der Zivilgesellschaft.
3. Die Grundannahme, dass die Globalisierung die Handlungsspielräume der Politik zwangsläufig immer weiter verengt, erfährt durch die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise eine Rückbesinnung. Politik kann und muss wieder stärker regulieren und Leitplanken setzen, anstatt Märkten freien Lauf zu lassen. Die Krise belegt eindrucksvoll, wie unverzichtbar die intelligent gestaltende Hand des Staates ist. Der Staat muss die Verkehrsregeln festlegen, fahren müssen am Ende Unternehmer und Verbraucher selbst. Zugleich ist der Staat aber auch selbst Wirtschaftsakteur als Eigentümer oder Teilhaber etwa von Banken und Verkehrsunternehmen. Hier muss der Staat mit gutem Beispiel vorangehen. Die Krise ist eine gestalterische Chance für die nationale Politik, vor allem aber auch für eine koordinierte europäische und internationale politische Führung.

3.

Grundlegende Anforderungen an eine die Marktwirtschaft gestaltende Verbraucherpolitik

Auch wenn sich der Stellenwert der Verbraucherpolitik in den zurückliegenden Jahren erhöht hat, ist ihr Selbstverständnis nach wie vor nicht klar definiert. Immer noch überwiegt im politischen Prozess ihre passive, erst auf Krisen reagierende Rolle. Ihre aktive, das Wirtschaftsgeschehen mitgestaltende Rolle, kommt nach wie vor zu kurz. Für das Strategie- und Instrumentenset der Verbraucherpolitik bedeutet dies: Verantwortungsübernahme für Marktbeobachtung und -kontrolle sowie Gesetzesfolgenabschätzung, konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips, Förderung von Stimulierungsprogrammen, ein Recht auf Verbraucherinformation und -bildung in der Wissensgesellschaft und praktikable Rechtsdurchsetzungsinstrumente.

Eine moderne Verbraucherpolitik tritt für die Interessen der Verbraucher ein. Sie schafft einen Rahmen, in dem Konsumenten sicher, gesund und nachhaltig privat wirtschaften und die Chancen der globalen Märkte nutzen können. So verstanden ist sie Motor und Antrieb einer Wirtschafts- und Unternehmenspolitik, die sowohl bei der Auswahl ihrer Produkte und Dienstleistungen als auch in der Unternehmensphilosophie auf Qualität, Service und Innovationsfähigkeit setzt. Ihr Erfolg wird sich auch daran messen lassen, ob sie zur zeitlichen und finanziellen Entlastung der Verbraucher beiträgt. „Verbraucher sein“ darf nicht zum Vollzeitjob werden.

So wie es nicht *den* Verbraucher gibt, gibt es auch nicht *den* Markt. Welches Steuerungselement das richtige ist, hängt daher entscheidend von der Kenntnis ab, wie die Märkte entwickelt sind. Um hier die vielen blinden Flecken zu beseitigen, müssen die Verantwortlichen in der Politik frühzeitig folgende Fragen beantworten können: Was wollen und benötigen die Verbraucher? Welche Hürden gibt es im Markt? Welche tatsächlichen und ungewollten Folgen haben geplante Maßnahmen für Verbraucher?

Der Gestaltungsspielraum der Verbraucherpolitik ist groß: Angefangen von ordnungspolitischen Leitplanken für die jeweiligen Wirtschaftssektoren, über den Einsatz von unabhängigen Marktwächtern, bis hin zu bedarfsgerechten, wirkungsvollen Gesetzen einschließlich ihrer effizienten Durchsetzung. Um Märkte zukunftsfähig zu gestalten, darf die Politik ordnungspolitisch auch nicht vor Verboten zurückschrecken, sondern muss „Spritfressern“ und „Energieschleudern“ ebenso die rote Karte zeigen wie hochriskanten Geldanlagen für Otto Normalverbraucher.

Parallel dazu müssen Anreizprogramme dafür sorgen, dass die besten Produkte am Markt zur Messlatte werden (Top-Runner-Ansatz). Was heute noch die Speerspitze der Technologie ist, kann morgen schon veraltet sein. Die Nachfrage nach energieeffizienten Kühlschränken und Autos, renditestarken und/oder risikoarmen Finanzprodukten, schadstofffreien Spielzeugen oder Lebensmitteln sowie sozial und ökologisch verantwortlich handelnden Unternehmen muss angeregt werden. Effektive Kennzeichnungssysteme müssen die Transparenz von Produkten, Dienstleistungen und den dahinter stehenden Anbietern erhöhen, ohne damit von der Notwendigkeit struktureller Politikmaßnahmen abzulenken. Wie effektiv dies ist, zeigen Beispiele wie das Bio-Label, die Eierkennzeichnung und die Kennzeichnung der Energieeffizienz von Haushaltsgeräten (A–G). Schließlich benötigen Verbraucher zuverlässige, anbieterunabhängige Institutionen, denen sie vertrauen und die verbraucherrelevante Anliegen kompetent bewerten.

Eine moderne Verbraucherpolitik muss daher ...

- ... **die staatlichen Organe und Institutionen in der Verbraucherarbeit stärken** und politische Entscheidungen der Bundes- und Landesregierungen einem Verbraucher-Check unterziehen,
- ... **die unabhängige Interessenvertretung der Verbraucher stärken**, das heißt sie mit Aufgaben als Marktwächter betrauen und ihre Beratungskompetenzen ausbauen. Deutschlandweit 190 Beratungsstellen mit weniger als 900 Verbraucherberatern können die Anforderungen der Verbraucher nach Beratung und Marktbeobachtung nicht bewältigen.
- ... **Marktversagen verhindern** durch zukunftsfähige ökonomische Rahmenbedingungen, dazu gehören:
 - ...❖ Anreizsysteme zur Schaffung fairer und von Verbrauchern honorierter Märkte,
 - ...❖ effektive Überwachungs- oder abschreckende Sanktionssysteme,
 - ...❖ wenige, dafür aussagekräftige Kennzeichnungen.
- ... **Mindeststandards an Sicherheit und Fairness** in allen Märkten definieren und deren Einhaltung gewährleisten, dazu gehören:
 - ...❖ Schutz von Leben und Gesundheit sowie Unfallsicherheit,
 - ...❖ Zugang zu essentiellen Konsumgütern,
 - ...❖ sozial ausgewogene Angebote und Preisgestaltungen,
 - ...❖ gute Arbeitsbedingungen für die arbeitenden Menschen.
- ... **die Rechtsdurchsetzung für Verbraucher verbessern**. Dies gilt gleichermaßen für die individuellen wie kollektiven rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten. Wer Recht hat, muss auch zu seinem Recht kommen.
- ... **die Verbraucher informieren und bilden**, um sie zu kompetenten Marktakteuren zu machen. Verbraucherinformation und -bildung muss sich an den Bedürfnissen und Lebenslagen der Verbraucher ausrichten, damit Verbraucher ihren gewachsenen Managementaufgaben gerecht werden können.

4.

Zehn Kernforderungen für die Bundestagswahl 2009

In den vorangegangenen Kapiteln wurden aufbauend auf der Analyse der Situation der Verbraucher im Jahr 2009 grundlegende Anforderungen an eine die Verbraucher stärkende und zugleich die Wirtschaft stimulierende Verbraucherpolitik benannt. Deutlich geworden ist: Zur Bewältigung der gegenwärtigen Krise kann die Verbraucherpolitik einen wesentlichen Beitrag leisten, einerseits die Verbraucher stärken, andererseits Märkte stimulieren. Was konkret bedeutet dies für die kommende Bundesregierung und die neuen Mitglieder des Bundestages? Was sind die zentralen Handlungsfelder für die neue Legislaturperiode, die in eine spürbare Verbesserung der Situation und Zufriedenheit der Verbraucher im Jahr 2013 münden?

I. Die Verbraucherpolitik stärken

Starke Verbraucher brauchen funktionierende Märkte

- II. Verbraucherfreundliche Regeln im Finanzmarkt etablieren
- III. Für gleiche Chancen und fairen Wettbewerb im Gesundheitswesen sorgen
- IV. Wettbewerb und Versorgungssicherheit in den Energiemärkten garantieren
- V. Nachhaltigen und klimafreundlichen Konsum erleichtern
- VI. Die Rechte der Verbraucher in der digitalen Welt ausbauen:
Soziale Marktwirtschaft 2.0
- VII. Mit Information und Bildung selbstbestimmte Verbraucher schaffen

Starke Verbraucher brauchen starke Partner

- VIII. Marktwächter für wichtige Konsumbereiche einrichten
- IX. Die unabhängige Verbraucherberatung ausbauen
- X. Die kollektive Rechtsdurchsetzung stärken

I. Die Verbraucherpolitik stärken

Damit das Querschnittsthema Verbraucherpolitik seiner Bedeutung auch am Kabinetttisch gerecht werden kann, bedarf es zweierlei: den Ausbau des Verbraucherministeriums zu einem echten Querschnittsressort sowie die Einführung einer systematischen Abschätzung der Folgen politischer Entscheidungen für die Verbraucher.

Qualität und Effizienz verbraucherpolitischer Maßnahmen müssen durch eine an den vorherrschenden Bedingungen und Fakten orientierte Politik verbessert werden. Es muss vorab aus Verbrauchersicht geprüft werden, wie sich Marktstrukturen und -geschehnisse zu den Bedürfnissen der Verbraucher verhalten. Die momentane Unwissenheit über diese Indikatoren hat zur Folge, dass strukturelle Missstände viel zu lange unentdeckt bleiben. Statt sie abzustellen, werden oft wirkungslose Maßnahmen auf den Weg gebracht. Auch die Folgen der politischen Maßnahmen werden nicht aus Verbrauchersicht evaluiert. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien schreibt lediglich vor, dass das Bundeswirtschaftsministerium ein geplantes Gesetz auf die Folgen für das allgemeine Verbraucherpreisniveau zu prüfen hat – das reicht nicht.

Um eine Politik für und mit Verbrauchern machen zu können, bedarf es eines Beobachtungssystems, das regelmäßig Daten und Wissen über die wesentlichen Verbrauchermärkte und ihr Funktionieren generiert. Wie ist es um den Wettbewerb auf den Energiemärkten bestellt? Wie zufrieden sind Verbraucher mit Internet- und Telekommunikationsdienstleistungen? In welchen Branchen hat sich die Zahl der Verbraucherbeschwerden erhöht? Um geeignete Maßnahmen auf den Weg zu bringen, um Fehljustierungen zu korrigieren, muss die Politik wissen, wo die Märkte und die sich darin bewegenden Konsumenten stehen. Die Fähigkeit des Staates muss erhöht werden, eine an den tatsächlichen Bedürfnissen und den Lebenssituationen der Verbraucher angepasste und ausgerichtete Politik zu gestalten.

Was brauchen wir?

- ❖ Ein standardisiertes Beobachtungsinstrument, das regelmäßig und systematisch die Märkte auf ihr Funktionieren aus Verbrauchersicht durchleuchtet (vergleichbar dem EU-Verbraucherbarometer),
- ❖ einen „Verbraucher-Check“ von Gesetzen; die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ist so zu ergänzen, dass nicht das Bundeswirtschaftsministerium, sondern das für Verbraucherschutz zuständige Bundesministerium die Auswirkungen von geplanten Rechtsnormen für die Privathaushalte zu prüfen hat,
- ❖ einen Ausbau der Verbraucherforschung, die die Gewinnung und Analyse der benötigten Daten unterstützt.

Zudem ist der Ressortzuschnitt neu zu justieren. Derzeit ist das für Verbraucherschutz zuständige Bundesministerium immer wieder Herr widerstreitender Interessen. Auf der einen Seite stehen die Interessen der Anbieter (vor allem die Produzenten), auf der anderen Seite die Abnehmer (Verbraucher). Moderne und aktuelle Verbraucherschutzthemen – Datenschutz, Gesundheit und Pflege, Finanzmarktkrise, neue Verbraucherzielgruppen – sowie die Verbraucherforschung werden zwar teilweise vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) begleitet, aber zu wenig gesteuert. Echte Impulse und Vorstöße kommen meist aus anderen Fachressorts. Vom Wissenschaftlichen Beirat des BMELV „Verbraucher- und Ernährungspolitik“ kamen in den zurückliegenden Jahren ebenfalls kaum Impulse.

Was brauchen wir?

- Die Stärkung der Position des Verbraucherministeriums am Kabinetttisch durch den Ausbau des Verbraucherministeriums zu einem echten Querschnittsressort; integriert werden müssen die Themenbereiche, die eine hohe Bedeutung für die Verbraucher haben, wie zum Beispiel das Mess- und Eichwesen und die Produktsicherheit,
- die Bestimmung von „Verbraucherbeauftragten“ als Ansprechpartner und Koordinatoren für Verbraucherbelange in allen anderen Ressorts zur Stärkung der Querschnittskompetenzen,
- die Aufwertung und Erweiterung der Kompetenzen für den Wissenschaftlichen Beirat Verbraucher- und Ernährungspolitik; wir brauchen nicht nur Wirtschaftsweise, sondern auch Verbraucherweise,
- eine neue verbraucherpolitische Programmatik, die den Status Quo mit den Rechten und Anforderungen der Verbraucher abgleicht und die moderne Verbraucherpolitik als Motor zukunftsfähiger Politikfelder (etwa Wirtschafts-, Gesundheits- und Rechtspolitik) definiert.

Starke Verbraucher brauchen funktionierende Märkte

II. Verbraucherfreundliche Regeln im Finanzmarkt etablieren

Viele Verbraucher sind nicht optimal mit Finanzprodukten versorgt. Verantwortlich hierfür sind: ineffiziente Produkte, komplexe Verbraucherinformationen, mangelnder Wettbewerb, unfaire Vertriebsmethoden und provisionsgesteuerte Beratungen. Banken oder Versicherer bedienen sich Dritter, um ihre Produkte abzusetzen. Das Resultat ist der Abschluss von unpassenden beziehungsweise nur scheinbar bedarfsgerechten Produkten. Die Verluste aufgrund nicht bedarfsgerechter Finanzberatung belaufen sich nach einer Untersuchung im Auftrag des Bundesverbraucherministeriums auf schätzungsweise 20 bis 30 Milliarden Euro pro Jahr. Beratungs- und Aufklärungspflichten sind unklar geregelt, Haftungsfragen bleiben offen.

Zusätzlich gibt es ein erhebliches Kontrolldefizit, verursacht durch eine unzureichend koordinierte und nicht standardisierte Aufsicht der einzelnen Vermittlergruppen. Für Verkäufer von Wertpapieren ist die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht zuständig, für Versicherungsvermittler in der Regel die örtliche Gewerbeaufsicht. Für beide Vermittlergruppen gibt es unterschiedliche Regeln zur Berufszulassung und Vermögensschadenabsicherung. Der Markt entwickelt sich zunehmend in Richtung eines sogenannten Allfinanzvertriebs, bei dem die Grenzen zwischen den einzelnen Vermittlergruppen immer mehr verschwimmen.

Die bereits genannte Studie des Bundesverbraucherministeriums „Anforderungen an Finanzvermittler“ bestätigt die Erfahrungen der Verbraucherzentralen: Ein Finanzberater ist zuvorderst ein Verkäufer in eigener Sache. Während die Banken an Provisionen und Gebühren gut verdient haben, mussten die Anleger unterm Strich sogar Verluste hinnehmen. Eine Kurzstudie des Verbraucherzentrale Bundesverbandes ergab, dass im Zeitraum 1997 bis 2007 die durchschnittliche Rendite der Geldanlagen deutscher Verbraucher nach Abzug der Inflationsrate negativ ausfiel.

Was brauchen wir?

- Gleiche Regeln für Qualifikation, Zulassung, Transparenz und Vermögensabsicherung für alle Vermittler,
- eine zentrale effiziente Aufsichtsbehörde; kein Produkt und kein Anbieter von Finanzdienstleistungen darf mehr unbeaufsichtigt bleiben; die staatliche Finanzaufsicht ist mit entsprechenden Ressourcen auszustatten,
- eine wirksame Haftung des Beraters bei Falschberatung,
- das bestehende Vergütungssystem muss so verändert werden, dass sich für den Vermittler nur eine nachhaltige Kundenbeziehung lohnt; überdies muss Honorarberatung gefördert werden,
- Erhöhung der Kostentransparenz durch Ausweisung der Summe sämtlicher Kosten in Euro und eine Offenlegung sämtlicher Zuwendungen.

Starke Verbraucher brauchen funktionierende Märkte

III. Für gleiche Chancen und fairen Wettbewerb im Gesundheitswesen sorgen

In Deutschland sind fast neunzig Prozent der deutschen Bevölkerung gesetzlich versichert (GKV); etwa 8,5 Millionen Menschen gehören einer Privaten Krankenversicherung (PKV) an. Seit 2009 gilt eine gesetzliche Versicherungspflicht für alle. Da die Wettbewerbsbedingungen beider Versicherungssysteme kaum vergleichbar sind, ist ein fairer Wettbewerb zwischen den Systemen allerdings nicht möglich.

In den vergangenen Jahren hat es Angleichungen zwischen beiden Systemen gegeben: die gesetzlichen Krankenkassen bieten wahlweise Selbstbehalt- und Beitragsrückgewährtarife an, während die PKV in den sogenannten Basistarif jeden (ehemals) privat Versicherten zu GKV-Bedingungen auch ohne Gesundheitsprüfung aufnehmen muss. Darüber hinaus können Krankenkassen ihren Versicherten Zusatzversicherungen bei privaten Unternehmen zu günstigeren Konditionen vermitteln. Die Systemgrenzen bleiben indes erhalten.

Das Nebeneinander der Systeme führt zu einem Gerechtigkeitsdefizit, indem die sogenannten guten Risiken (Junge, gut Verdienende, allein Lebende, Gesunde) in eine Versicherungsform wechseln, die ihnen zunächst günstigere Bedingungen bei zum Teil besserer Leistung bietet. Mit dem Wechsel in die Privatversicherung sind diese Gruppen am Solidarausgleich zwischen Generationen und Einkommensgruppen nicht mehr beteiligt. Zugleich führt das Nebeneinander zu Verzerrungen in der Versorgung, denn die Leistungserbringer orientieren sich in ihrem Angebot und Service am Versichertenstatus ihrer Patienten, anstatt am medizinischen Bedarf.

Nachdem der Wettbewerb zwischen den gesetzlichen Krankenkassen Mitte der 1990er-Jahre eingeführt wurde, wird dieser nun ergänzt um einen Wettbewerb zwischen Leistungserbringern und Kostenträgern um verbesserte Angebote und günstigere Vertragskonditionen (Selektivverträge). Im Jahr 2007 existierten rund 4,550 Verträge zwischen Krankenkassen und Leistungserbringern zur integrierten Versorgung mit etwa 5,2 Millionen Versicherten; dazu kommen Hausarztmodelle oder andere Formen der ambulanten Versorgung. Diese Entwicklung hat zusätzliche Wahloptionen für Versicherte und Patienten im Hinblick auf Versicherungs- und Versorgungsangebote eröffnet. Zugleich aber auch die Unsicherheit erhöht, weil über die Qualität der entsprechenden Verträge bisher keine unabhängige vergleichende Auskunft möglich ist. Wettbewerb im Gesundheitswesen setzt Transparenz über Qualität und unabhängige Vergleichsmöglichkeiten voraus.

Was brauchen wir?

- Eine Neuordnung der Krankenversicherung. Wir brauchen gleiche Versicherungsbedingungen für alle mit vergleichbar gutem Zugang zur medizinischen Versorgung. Notwendig ist dazu die Entwicklung eines Reformkonzeptes für die Ausgestaltung eines solidarischen Gesundheitswesens und die Aufgabenteilung zwischen GKV und PKV.
- Eine gerechtere Vergütung von medizinischen und pflegerischen Leistungen, die Anreize für eine Ungleichbehandlung von Patienten – zum Beispiel nach Versicherungsstatus – vermeidet. Auch die Verteilung der Honorare zwischen Arztgruppen ist auf den Prüfstand zu stellen und auf den Behandlungsbedarf der Patienten zu fokussieren.
- Entwicklung verbraucherorientierter Indikatoren zur Erfassung und Darstellung der Qualität der Leistungserbringer.
- Im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes ist im Sozialgesetzbuch klarzustellen, dass Informationen über die Qualität von Leistungen und Einrichtungen, die bei der Behandlung von Patienten erhoben werden, sofern sie keinen Personenbezug aufweisen, ein öffentliches für alle frei zugängliches Gut darstellen.

Starke Verbraucher brauchen funktionierende Märkte

IV. Wettbewerb und Versorgungssicherheit in den Energiemärkten garantieren

Die Verbraucher in Deutschland waren in den zurückliegenden Jahren mit massiv steigenden Energiepreisen konfrontiert. Die zwischenzeitliche Erholung Anfang dieses Jahres darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass bei derzeitigen Strukturen mittelfristig die Kosten für Energie wieder steigen werden. 2008 betragen die Energiekosten circa 120 Milliarden Euro, das sind über zehn Prozent der gesamten Konsumausgaben.

Entscheidend für die Preisbildung der Energieträger ist neben den Rohstoffpreisen auf den Weltmärkten vor allem die inländische Wettbewerbssituation. Hier gibt es im Stromsektor nur zögerliche Verbesserungen, die Entwicklung des Gasmarktes stagniert weitgehend. Die Europäische Union hat sich gegen die Widerstände insbesondere aus Deutschland und Frankreich mit ihren Plänen zur Entflechtung der Strom- und Gasnetze nicht vollständig durchsetzen können. Die unzureichende Abtrennung der Monopolbereiche sowohl auf der Transportnetz- als auch auf der Verteilnetzebene bleibt ein starkes Wettbewerbshemmnis.

Vorrangiges Ziel im Strom- und Gasmarkt ist nach wie vor die Etablierung einer funktionierenden Wettbewerbsordnung. Gleichzeitig muss die Versorgungssicherheit

gewährleistet werden. Insgesamt müssen angemessene Energiepreise erreicht werden, dies bedeutet insbesondere, dass durch einen funktionierenden Wettbewerb auf den inländischen Wertschöpfungsstufen größtmögliche Effizienz erreicht und in einem Wettbewerbsmarkt angemessene Renditen erwirtschaftet werden. Monopolbeziehungsweise Oligopolrenten müssen verhindert werden.

Gleichzeitig sind Technologien zu fördern, die einerseits eine größere Unabhängigkeit von Energieimporten ermöglichen und andererseits die Oligopolstrukturen auf der Anbieterseite aufbrechen. Dabei müssen die Verbraucher in die Lage versetzt werden, sich durch eigene Investitionen unabhängiger von der Zufuhr von Energien zu machen. Wir benötigen eine deutliche Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien sowohl bei der Strom- wie bei der Erdgaserzeugung sowie beim Einsatz Erneuerbarer Energien im Wärmemarkt. Effizienzpotentiale sind zu nutzen: Unzählige Energieeffizienzpotentiale bleiben bislang weitgehend unausgeschöpft.

Was brauchen wir?

- Die eigentumsrechtliche Entflechtung der Netzinfrastrukturen; das gilt für Strom- wie Gasnetze gleichermaßen auf allen Netzebenen; die Netzinfrastruktur gehört dabei überwiegend in öffentliche Hände,
- eine deutliche Erhöhung des Anteils Erneuerbarer Energien sowohl im Strom- als auch im Wärmemarkt. Bei der Stromerzeugung sind durch verstärkte Forschungsanstrengungen die Kosten sowohl für Fotovoltaik als auch für Anlagen der dezentralen Kraftwärmekopplung deutlich zu senken. Die bisherigen Einspeisevergütungen für Erneuerbare Energien müssen sich vergleichbar der Regulierung der Netzentgelte stärker als bisher an den jeweils effizientesten Anbietern orientieren.
- Monopol- beziehungsweise Oligopolrenten sind so lange abzuschöpfen, bis eine funktionierende Wettbewerbsordnung etabliert ist.

Starke Verbraucher brauchen funktionierende Märkte

V. Nachhaltigen und klimafreundlichen Konsum erleichtern

Derzeit verursacht ein Deutscher durchschnittlich elf Tonnen klimawirksame Kohlendioxidemissionen pro Jahr. Nachhaltig wären zwei Tonnen. Diese Menge kann jeder Erdbewohner emittieren, ohne dass das Weltklima entgleist. Die Politik hat sich anspruchsvolle Ziele im Klimaschutz gesetzt, die ohne die Verbraucher nicht erreichbar sind. In den aus klimapolitischer Sicht vorrangigen Bereichen Gebäudeheizung, Verkehr und Elektrogeräte muss die Politik alle zugänglichen Effizienzpotentiale heben. Derzeit fühlen sich die Verbraucher mit dem Anspruch, nachhaltig konsumie-

ren zu wollen, häufig im Stich gelassen. Woher sollen sie wissen, welches Produkt die beste Ökobilanz hat? Wer weiß schon, dass jeder Bundesbürger im Schnitt pro Tag lediglich rund 600 Meter außer Haus zu Fuß geht und lediglich einen Kilometer Fahrrad fährt. Würden diese Strecken verdoppelt und dafür der Autoverkehr um die gleiche Strecke verringert, könnten insgesamt 5,5 Millionen Tonnen CO₂ pro Jahr eingespart werden. Dabei haben kleine Schritte oft große Wirkung: So kann ein Haushalt 150 bis 220 Euro im Jahr bereits sparen, wenn er Glühbirnen durch Energiesparlampen austauscht, auf Stand-by-Betrieb verzichtet und einen veralteten Kühlschrank durch ein sparsames Gerät ersetzt. Zudem: Wer weiß schon, welches Unternehmen auch tatsächlich gesellschaftliche Verantwortung übernimmt.

Was brauchen wir?

- Festlegung von Effizienzstandards als Mindeststandards. Dafür muss Deutschland sich innerhalb der Europäischen Union einsetzen. Dazu gehören CO₂-Grenzen für PKW ebenso wie Grenzen für den Energieverbrauch von Elektrogeräten. Produkte, die diese Standards nicht einhalten, dürfen nicht mehr vertrieben werden.
- Finanzielle Anreizstrukturen, die nachhaltigen Konsum belohnen. Prämienprogramme, Steuervorteile oder Zuschüsse müssen konsequent wirksam sein für den Klima- und Ressourcenschutz und sozial verträgliche Arbeits- und Produktionsbedingungen.
- Eine klare Energiekennzeichnung für alle Verbrauchsgüter. Die Effizienzklassen von Haushaltsgeräten (A–G) bieten die Grundlage.
- Den sukzessiven Ersatz fossiler Energiequellen durch erneuerbare Energie im Gebäudebestand und im Neubau.
- Der „ökologische Rucksack“ eines Produktes sowie die soziale Verantwortung der Hersteller müssen transparent gemacht werden. Die Bundesregierung muss hierzu geeignete Plattformen schaffen, die Corporate Social Responsibility (CSR)-Tests der Stiftung Warentest sind auszubauen.

Eine Schlüsselrolle bei der Reduktion der privaten Treibhausgasemissionen spielt die **Mobilität**. Auf sie entfallen etwa 15 Prozent der Konsumausgaben und etwa ein Viertel der privaten Treibhausgasemissionen. Wie man sich von A nach B bewegt, ist demnach entscheidend für die individuelle Kosten- und Umweltbilanz.

Vor allem die enormen Potentiale des Bahnverkehrs und des ÖPNV bleiben weitgehend unausgeschöpft. Die Bahn hat trotz einiger Erfolge im Schienenpersonennahverkehr insgesamt keine wesentlichen Verkehrsanteile gewonnen. Eine Ursache für die unzureichende Attraktivität liegt in dem unzureichendem Unterhalt und Ausbau des Netzes. Bislang fehlt ein klares aus Verbrauchersicht optimiertes und zuverlässiges Fahrplanangebot, aus dem die notwendigen Maßnahmen von Netzergänzungen und Engpassbeseitigungen – unter Einbeziehung der Bedürfnisse des Güterverkehrs – abgeleitet werden. Der gescheiterte Bahnbörsengang eröffnet die Möglichkeit, die Bahnpolitik weniger aus der Perspektive eines internationalen Logistik Konzerns, sondern aus den Anforderungen der deutschen Bahnkunden heraus zu formulieren.

Was brauchen wir?

- Die Qualität im Fernverkehr ist zu verbessern. Oberzentren sind mindestens halbstündlich, Mittelzentren stündlich zu verbinden. Hierfür ist eine Optimierung der Geschwindigkeiten und Anschlüsse im gesamten Fahrplannetz erforderlich. Die Netzknoten müssen ausgebaut werden, um den Umsteigeverkehr zu sichern.
- Durchführung einer Effizienzanalyse der bereitgestellten Regionalisierungsmittel.
- Entwicklung eines zukunftsfähigen integrierten Verkehrskonzeptes, das die Effizienzpotentiale aller Verkehrsträger optimal ausnutzt und vernetzt. Dazu zählt zuvorderst die quantitative und qualitative Optimierung des Schienenverkehrs. Dazu zählen aber auch die Förderung energiesparender PKW, Strategien zur Emissionsminderung im Flugverkehr sowie der Ausbau der Infrastruktur für den Radverkehr. Auf nutzerfreundliche Schnittstellen und Informationssysteme ist besonders Wert zu legen.
- Die Einrichtung und Ausweitung regionaler Schlichtungsstellen.

Starke Verbraucher brauchen funktionierende Märkte

VI. Die Rechte der Verbraucher in der digitalen Welt ausbauen: Soziale Marktwirtschaft 2.0

Ob Kommunikation mit Freunden oder Behörden, die Suche nach Informationen oder den letzten Nachrichten, der Konsum von Musik, Literatur, Filmen, Radio, Käufe oder Buchungen: Immer mehr Aktivitäten des alltäglichen Lebens finden in der digitalen Welt statt. In dieser gelten aber teilweise andere Regeln als in der analogen Welt. Der Datenschutz wird ausgehebelt, Rechte zu Lasten der Verbraucher definiert, Verbraucher sind Phishing-Attacken und anderen Abzocker-Methoden ausgeliefert. Die Zukunft des Internets wird davon abhängen, dass Verbraucher nicht abgezockt oder ihre Daten missbräuchlich verwendet werden und die Verbraucherrechte in das digitale Zeitalter integriert werden.

In Analogie zum Web 2.0 brauchen wir eine Soziale Marktwirtschaft 2.0. Die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft müssen auch auf die digitale Welt übertragen werden. Dies ist kein leichtes Vorhaben, denn mehr noch als in der analogen Welt ist die Verständigung von Nationalstaaten hin zu verbesserten Mindeststandards notwendig. Verbraucher müssen sich sicher auf den „Informationsautobahnen“ des Internets bewegen können. Während der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor jugendgefährdenden Inhalten bei den Offline-Medien in den vergangenen Jahren verbessert wurde, ist der Zugang zu derartigen Inhalten via Internet immer noch beinahe unbegrenzt.

Ein weiteres Augenmerk jenseits des World Wide Web gilt der RFID-Technologie. Sie wird zunehmend in Logistik und Handel eingesetzt. Falsch eingesetzt kann sie dazu führen, dass Kunden- und Bewegungsprofile erstellt werden. Forschungsprogramme werden aufgelegt, die die Möglichkeiten eines Einsatzes ausleuchten. Im Januar hat die Bundesregierung einen Bericht über den gesetzlichen Regelungsbedarf eingebracht. Dieser muss gesetzgeberisches Handeln zur Folge haben.

Entwicklungen zu Lasten der Kunden gab es in den zurückliegenden Jahren auch im Urheberrecht. Kopierschutzsysteme wurden rechtlich geschützt und die früher gängige Privatkopie im häuslichen Bereich faktisch abgeschafft. Auf der anderen Seite führen Kopierschutzsysteme zu Abspielproblemen und binden Verbraucher an bestimmte Geräte und Hersteller. Dadurch werden Verbraucher verunsichert.

Was brauchen wir?

- Die Anpassung des Datenschutzes an die Anforderungen der digitalen Welt; zur effektiven Durchsetzung sind internationale Mindeststandards anzustreben,
- verbraucherfreundliche Haftungsregeln bei Phishing-Attacken wie etwa dem Diebstahl von Kreditkarteninformationen; hierzu gehört eine Pflicht zur umgehenden Information der Betroffenen, wenn ihre Daten unbefugt in die Hände Dritter gelangt sind,
- die Erforschung von sicheren Technologien, Software und unternehmensinternen Abläufen. Datensparsamkeit und Datenvermeidung als Ziel der Gestaltung und Auswahl von Datenverarbeitungssystemen,
- eine Verstärkung der gesetzlichen Schutzregeln von Kindern und Jugendlichen im Internet insbesondere hinsichtlich der Marktüberwachung der Altersregeln,
- die internationale Etablierung der „Charta der Rechte der Verbraucher in der digitalen Welt“; die Bundesregierung muss sich auf europäischer und internationaler Ebene dafür stark machen,
- klare gesetzliche Regelungen zum Einsatz von RFID und der damit verbundenen datenschutzrelevanten Folgen,
- die verbraucherfreundliche Gestaltung des Urheberrechts und die Verankerung der Rechte der Nutzer an legal erworbenen Inhalten. Dabei ist vor allem die Verhältnismäßigkeit bei der Verfolgung von Urheberrechtsverstößen zu wahren.

Starke Verbraucher brauchen funktionierende Märkte

VII. Mit Information und Bildung selbstbestimmte Verbraucher schaffen

Damit sich Verbraucher kompetent im Markt bewegen können, benötigen Verbraucher mehr als ein reichhaltiges Angebot an Waren und Dienstleistungen, die Standards von Qualität und Sicherheit einhalten. Sie müssen einerseits gut informiert sein und andererseits gut gebildet sein, um ihre Rolle als Konsument selbstbestimmt ausüben und die Konsumwelt einschätzen zu können.

Derzeitige **Informationen** über Produkte und Dienstleistungen, über technische oder juristische Eigenschaften, Mängel oder Produktionsbedingungen reichen oft nicht aus, um Verbrauchern eine bewusste Kaufentscheidung zu ermöglichen. Ein funktionierender Markt und Wettbewerb kann aber nur auf der Basis von umfangreichen Informationen effizient und zum Wohle der Verbraucher wirken. Vertrauen in Produkte und Marktakteure können Verbraucher nur dann entwickeln, wenn ihnen der Zugang zu Informationen eine gute Entscheidungsgrundlage bietet.

Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) in der jetzigen Fassung hat sich als praxisuntauglich erwiesen. Hohe Kosten, ungeklärte Zuständigkeiten, eine lange Verfahrensdauer und juristische Verzögerungsmöglichkeiten der betroffenen Unternehmen verhindern einen effektiven Zugang zu vorhandenen Informationen. Der durch das VIG gewährte Zugang zu Informationen ist überdies auf Informationen zur Lebensmittelsicherheit sowie der Sicherheit von Spielzeug eingeschränkt. Verbraucher benötigen aber Informationen über diese beiden Bereiche hinaus. Dies betrifft auch das sogenannte zweite Preisschild, also Informationen über die ökologischen und sozialen Herstellungsbedingungen und das verantwortliche Handeln des Unternehmers.

Was brauchen wir?

- Eine umfassende Reform des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG). Behörden müssen, wie im März in Berlin-Pankow geschehen, die Öffentlichkeit aktiv und obligatorisch unter Nennung von Ross und Reiter über Verstöße unterrichten.
- Die Informationspflicht der Behörden ist über die bislang definierten Bereiche hinaus auszuweiten; auch in Bereichen wie Finanzen, Gesundheit oder Telekommunikation benötigen wir mehr Informationsrechte und -pflichten.
- Die Einrichtung einer Internetplattform, auf der Verbraucher glaubwürdige und mit Wettbewerbern vergleichbare Informationen über das soziale Engagement von Unternehmen (CSR) erhalten.

Nicht nur durch einen Mangel an Information, auch durch fehlende **Bildung** haben Verbraucher große Schwierigkeiten, sich in der Konsum- und Mediengesellschaft zurechtzufinden. Ihrer gestiegenen Verantwortung stehen fehlende oder unzureichende Alltags- und Konsumkompetenzen gegenüber. Dies zeigt sich in den zahl-

losen Fehlentscheidungen, die tagtäglich getroffen werden: Fehlernährung und Übergewicht, falsch abgeschlossene Versicherungsverträge, exzessiver Medienkonsum, hohe Kosten durch Handy- und Internetnutzung, die steigende Zahl von Menschen, die in die Ver- oder Überschuldung rutschen, sind allgegenwärtige Probleme. Bildung beginnt zu Hause und in der Schule. Doch viele Eltern sind nicht mehr in der Lage, ihren Kindern das nötige Rüstzeug für die Alltagsbewältigung mitzugeben. Der Unterstützung durch Schulen und anderen Bildungseinrichtungen kommt eine wachsende Bedeutung bei der Vermittlung des Basiswissens für den Konsumalltag zu. Schulen dürfen keine Konsumanalphabeten entlassen.

Was brauchen wir?

- Eine koordinierte Bund-Länder-Initiative zur Stärkung der Alltagskompetenz speziell von Kindern und Jugendlichen und Senioren. Zu den Kernaufgaben der Bund-Länder-Initiative gehören:
 - die bundesländerübergreifende Koordination der Verbraucherbildung,
 - die Formulierung bundesländerübergreifender Mindeststandards für die Verbraucherbildung,
 - die Sicherstellung der Einbindung von Verbraucherthemen in die Curricula der formalen Bildung aller Schulstufen und Schularten sowie in die vorschulische Bildung. Dazu gehört auch die verbindliche fachliche und didaktische Weiterbildung für Lehrkräfte.
- Die Einrichtung von Verbraucherbildungsangeboten in der Nachmittagsbetreuung von Ganztagschulen und in der offenen Jugendarbeit (zum Beispiel Kochclubs, Umwelt-AGs, Schülerfirmen etc.).
- In Kooperation mit den Verbraucherzentralen die Einrichtung von Bildungszentren gekoppelt an Mehrgenerationenhäuser, um Verbraucher- und Alltagsprobleme wohnsitznah lösen zu können.

Starke Verbraucher brauchen starke Partner

VIII. Marktwächter für wichtige Konsumbereiche einrichten

Verbraucher benötigen eine deutliche Stärkung der unabhängigen Interessenvertretung im Marktgeschehen. Dazu reichen Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung nicht aus. Vielmehr bedarf es einer Institutionalisierung der Marktwächterfunktion unter dem Dach des Verbraucherzentrale Bundesverbandes und der Verbraucherzentralen. Beratung, Marktbeobachtung, Qualitätskontrolle und -durchsetzung sowie Politikberatung sind die Kernaufgaben einer effektiven produkt- und anbieterunabhängigen Verbraucherarbeit. Sie leistet einen Beitrag, verlorenes Vertrauen in zahlreichen Märkten wieder aufzubauen.

In Deutschland mangelt es nach wie vor an unabhängigen Kontrollinstanzen. Einzelne Verbraucherzentralen führen vor, wie wirksam Musterprozesse, Abmahnungen und aktive Öffentlichkeitsarbeit sind. Sie nützen allen Verbrauchern. In vielen Verbraucherzentralen aber fehlt es an spezialisierten Fachleuten für die generalisierende Arbeit.

Auch die zahlreichen Verbraucherverbände von der Aktion Bildungsinformation über den Deutschen Mieterbund, die Wohlfahrts- und Familienverbände bis zum Zentralverband der Konsumgenossenschaften weisen auf Missstände hin und wirken auf die Politik ein, Spielregeln für einen fairen und transparenten Markt zu schaffen.

Um den Finanzmarkt, den Energiemarkt und den Gesundheitsmarkt langfristig verbrauchergerechter zu gestalten, müssen schlagkräftige Marktwächter geschaffen werden, die die Einhaltung von Recht und Ordnung gewährleisten und bei Fehlverhalten Alarm geben.

Zentrale Aufgabe der einzurichtenden Marktwächter ist es, die Interessen der Verbraucher gegenüber der Politik und den Unternehmen zu vertreten. Im Zentrum stehen dabei die Artikulation der Verbraucherinteressen gegenüber dem Gesetzgeber und den Regulierungsbehörden für eine verbrauchergerechte Marktordnung und die Qualitätskontrolle. Die Aufgabe der Marktwächter lässt sich mit „schnüffeln, bellen, beißen“ umschreiben. Anbieterverhalten muss kontrolliert, Marktversagen aufgedeckt, die Öffentlichkeit und Vollzugsbehörden gewarnt und die Interessen von Verbrauchern notfalls vor Gericht gewahrt und durchgesetzt werden.

Neben den Verbrauchern profitieren die Unternehmen, die gute Produkte anbieten und ihre Angestellten und Kunden redlich behandeln und sich an zukunftsfähigen Märkten ausrichten. Ebenso wie die Politik müssen auch die Branchenverbände ein Eigeninteresse an einem funktionierenden Qualitätswettbewerb haben. Auch dies spricht für die Einrichtung einer Stiftung, damit eine finanzielle Beteiligung der Wirtschaft nicht die Unabhängigkeit der Interessenvertreter gefährdet.

Was brauchen wir?

- Einrichtung von Marktwächtern in den Bereichen Finanzen, Energie, Gesundheit und Telekommunikation unter dem Dach des Verbraucherzentrale Bundesverbandes und der Verbraucherzentralen. Mit diesem Netzwerk steht eine Struktur bereit, die geeignet ist, für die unabhängige Vertretung der Verbraucherinteressen in liberalisierten Märkten zu sorgen.
- Schaffung einer planbaren finanziellen Grundlage für die Arbeit der Marktwächter. Da es sich hierbei um eine vom Staat übertragene Aufgabe handelt, sind öffentliche Mittel bereitzustellen. Zwingend erforderlich ist darüber hinaus eine Mitfinanzierung der Wirtschaft. Diese ist etwa durch eine Abgabeverpflichtung für Anbieter gesetzlich zu verankern.
- Die Einrichtung einer „Deutschen Stiftung Verbraucherschutz“. Mit ihrer Hilfe können Fördermittel verwaltet und gesteuert werden. Auch Bußgelder aus Wettbewerbsverstößen und Unrechtsgewinne würden in diese Stiftung fließen.

Starke Verbraucher brauchen starke Partner

IX. Die unabhängige Verbraucherberatung ausbauen

Die vorhandenen unabhängigen Beratungskapazitäten in den Verbraucherzentralen und Verbraucherverbänden reichen nicht aus, um als Ansprechpartner für die Verbraucher flächendeckend zur Verfügung zu stehen. Auf der einen Seite zieht sich der Staat wie etwa im Bereich der Gesundheits- und Altersvorsorge immer weiter aus der Vor- und Fürsorge zurück. Auf der anderen Seite werden Märkte infolge Globalisierung und Liberalisierung immer komplexer. Verbraucher sind in zunehmendem, dabei unterschiedlichem Maße überfordert. Sie wünschen sich laut einer repräsentativen Befragung aus dem Jahr 2008 mehr und besser erreichbare, kompetente und unabhängige Beratungsangebote mit einem an den unterschiedlichen Verbrauchergruppen ausgerichteten Beratungsmix.

Von einer ausreichenden, bedarfsgerechten Finanzierung sind die Verbraucherzentralen derzeit weit entfernt. Dem an sie gerichteten Anspruch des „Lotsen im Markt“ können sie nicht gerecht werden. Bundesweit existieren derzeit rund 190 Beratungsstellen, wovon rund 30 Prozent mit lediglich einer Beratungskraft besetzt sind. Zusammengekommen sind in den Geschäftsstellen und Beratungsstellen der Verbraucherzentralen knapp 900 Mitarbeiter beschäftigt, 40 Prozent davon auf Projekt- oder Honorarbasis. Um die Nachfrage decken zu können, ist erheblich mehr Personal in der Beratung vor Ort, aber auch für die Öffentlichkeitsarbeit, Verbraucherbildung, Marktbeobachtung und Interessenvertretung erforderlich.

Die institutionellen Zuwendungen der Bundesländer für die Leistungen der Verbraucherzentralen liegen derzeit bei etwa 0,39 Euro pro Einwohner, ein Gegenwert also von nicht einmal einer Kugel Eis. Wurden die Verbraucherzentralen im Jahr 2002 insgesamt aus Landesmitteln noch mit rund 27,3 Millionen Euro unterstützt, sank die institutionelle Förderung im Jahr 2007 auf rund 21,2 Millionen Euro. In der Folge fehlen Mittel für die Beratung, um Verbraucher vor Fehlinvestitionen zu bewahren, ihnen mehr Geld in die Taschen zu spülen und einen nachhaltigen Beitrag zugunsten einer wettbewerbsfähigen und Sozialen Marktwirtschaft zu leisten. Alleine durch die unabhängige Energieberatung werden neben den positiven Klimaschutzeffekten jährlich Investitionen von rund 120 Millionen Euro ausgelöst.

Die mangelnde Ausstattung wird aktuell vor allem in der Finanzberatung sichtbar: Mit ihren Kapazitäten können die Verbraucherzentralen lediglich 0,14 Prozent der Privathaushalte im Jahr beraten. Verbraucher müssen nicht erst seit der Finanzkrise monatelang auf einen Beratungstermin warten. Auch die zur Finanzkrise von den Verbraucherzentralen betriebene und vom BMELV geförderte Erste-Hilfe-Finanzmarkt-Hotline mit mehr als 140.000 Anrufen innerhalb weniger Wochen belegt: Die Verbraucher suchen einen anbieter- und produktunabhängigen Ansprechpartner, dem sie Sachkompetenz, Neutralität und Glaubwürdigkeit attestieren – und dies nicht nur in Finanzfragen. Die Datenschutzskandale, Eskapaden um Strom- und Gaspreise, die Neuordnung des Gesundheitswesens oder Lebensmittelskandale tun ihr Übriges. Hier erwarten die Verbraucher einen zeitlich und örtlich nahen Zugang zu kompetenten und unabhängigen Institutionen, denen sie vertrauen.

Was brauchen wir?

- ❖ 400 anbieter- und produktunabhängige Beratungsstellen für Verbraucher in Deutschland. Unter dem Dach der Verbraucherzentralen sollen 2.000 Verbraucherberater – verteilt nach soziodemographischen Daten wie Anzahl der Haushalte und Bevölkerungsdichte – gewährleisten, dass 20 Prozent aller Haushalte jährlich je eine Beratung in Anspruch nehmen können. Diese Infrastruktur bildet das Fundament für eine neue Qualität der Verbraucherarbeit.
- ❖ Dazu müssen Bund und Länder zusätzliche finanzielle Mittel bereitstellen, um das Basisangebot einer an den Bedürfnissen der Verbraucher ausgerichteten unabhängigen Beratungsstruktur dauerhaft auf hohem Niveau sicherzustellen.
- ❖ Parallel dazu ist eine „Deutsche Stiftung Verbraucherschutz“ zu gründen, um zusätzlich spezifische Aufgaben der Verbraucherarbeit zu finanzieren.
- ❖ Ergänzend soll die Wirtschaft am Aufbau und der Finanzierung unabhängiger Beratungsstrukturen beteiligt werden. In den relevanten Branchen sind zweckgebundene Abgabeverpflichtungen der Anbieter gesetzlich zu fixieren.

Starke Verbraucher brauchen starke Partner

X. Die kollektive Rechtsdurchsetzung stärken

Der geschäftliche Verkehr zwischen Verbrauchern und Unternehmen ist in unserer Gesellschaft durch eine strukturelle Unterlegenheit des Kunden und Informationsasymmetrien geprägt. So trägt der Verbraucher, der nur einmal im Leben ein Haus baut, ein hohes wirtschaftliches Risiko und wird mit einer Vielzahl von undurchschaubaren Regelungen konfrontiert (Musterbau- und Leistungsbeschreibungen, Bauverträge, Kaufvertrag). Sämtliche Verträge enthalten allgemeine Geschäftsbedingungen, welche erstellt wurden, um die Rechtsstellung des Unternehmers zu stärken, sich von Verpflichtungen frei zu zeichnen und Risiken auf den Verbraucher abzuwälzen. Dies gilt auch für Geschäfte des täglichen Lebens.

Es bestehen erhebliche Defizite bei der Durchsetzung von Verbraucherrechten, wenn es etwa darum geht, dass zu Unrecht eingenommenes Geld wieder an die betroffenen Verbraucher ausgezahlt wird. Das vorhandene Instrumentarium reicht nicht aus, um Märkte zu bereinigen und entstandenen Schaden zu kompensieren. Ist zum Beispiel eine Vielzahl von Verbrauchern gleichmäßig betroffen, ist die Rechtsdurchsetzung für die Betroffenen kaum zu organisieren. Die Folge ist, dass berechnete Ansprüche etwa wegen niedriger Anspruchshöhe oder eines zu hohen Prozesskostenrisikos nicht weiter verfolgt werden. Am Ende verbleiben zu Unrecht erzielte Gewinne bei den Unternehmen.

Auch sonst bringen unlautere geschäftliche Handlungen Unternehmen erhebliche Vorteile. Eine Irreführung erfolgt zum Beispiel durch unwahre Angaben über ein Produkt oder unzulässige Telefonwerbung. In der Folge verbleiben die zu Unrecht erzielten Gewinne bei den Unternehmen, die sich dadurch einen nicht gerechtfertigten Wettbewerbsvorteil verschaffen. Der derzeitige Gewinnabschöpfungsanspruch ist nach den bisherigen Erfahrungen kaum durchsetzbar. Auch der Anwendungsbereich der Verbandsklagemöglichkeiten ist begrenzt. So können Verbraucherverbände nur sehr eingeschränkt gegen systematische Verletzungen des Datenschutzes vorgehen.

Was brauchen wir?

- ❖ Erleichterung des bei Wettbewerbsverstößen geltenden Gewinnabschöpfungsanspruchs und Ausdehnung auf die Verletzung von Verbraucherschutzvorschriften und solche, die die Allgemeinen Geschäftsbedingungen regeln. Die abgeschöpften Gewinne sind zweckgebunden für die Verbraucherarbeit zu verwenden.
- ❖ Gerichte müssen mit Urteilen zu Unterlassungsansprüchen bei AGB-Verstößen auch die Entschädigung des Betroffenen anordnen können.
- ❖ Einführung einer Musterfeststellungsklage der Verbraucherverbände, die eine Rechtsfrage verbindlich für alle betroffenen Verbraucher klärt. Dies gewährleistet eine bessere Durchsetzung von Individualansprüchen durch vorherige Klärung von grundsätzlichen Rechtsfragen bei gleichgelagerten Sachverhalten, vor allem bei Massenschäden.
- ❖ Eine Klagebefugnis der Verbraucherverbände bei datenschutzrechtlichen Verstößen.

Herausgeber

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Markgrafenstraße 66 · 10969 Berlin
Tel. (030) 258 00-0
Fax (030) 258 00-218
info@vzbv.de · www.vzbv.de

Verantwortlich: Gerd Billen, Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbandes
Redaktion: Christian Fronczak, Ileana von Puttkamer
Gestaltung: da vinci design GmbH, Berlin
Titelfoto: da vinci design GmbH, Berlin, fotolia

© Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin 2009

Die Stimme der Verbraucher

„Der Verbrauch ist das einzige Ziel und der einzige Zweck einer jeden Produktion, und das Interesse des Produzenten sollte nur so weit beobachtet werden, wie es notwendig sein mag, das Verbraucherinteresse zu fördern.“

Adam Smith, The Wealth of Nations, 1776

In Ludwig Erhards Vorstellung von Wirtschaft „gibt es nur einen Maßstab (...), und das ist der Verbraucher (...). Denn welchen anderen Zweck sollte eine Wirtschaft haben als den, der Gesamtheit eines Volkes zu immer besseren und freieren Lebensbedingungen zu verhelfen...“

Ludwig Erhard, Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik, Vortrag, gehalten am 31. Mai 1954 in Antwerpen, zitiert nach der Wiedergabe in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 104 (2/2005), Seite 13 (17).

verbraucherzentrale

Bundesverband

Die Stimme der Verbraucher